

## **Begründung (§165 Abs. 7 BauGB)**

zur Satzung der Landeshauptstadt Potsdam über die förmliche Festlegung des Entwicklungsbereiches „Kramnitz“

### **1. Ausgangssituation**

Zur Ermittlung, ob hinsichtlich einer Gesamtentwicklung der Kasernenanlage Kramnitz und ihres Umfeldes die Voraussetzungen zur Anwendung eines Entwicklungsbereichs nach § 165 BauGB gegeben sind, fasste die Stadtverordnetenversammlung der Landeshauptstadt Potsdam am 15. Dezember 2010 den Beschluss zur Durchführung Vorbereitender Untersuchungen. Die Ergebnisse der Vorbereitenden Untersuchungen (VU) wurden der Stadtverordnetenversammlung in der Sitzung am 30. Januar 2013 als Mitteilungsvorlage (Drucksache 13/SVV/0061) zur Kenntnis gegeben.

#### **1.1 Bestandsaufnahme**

Der Bereich der ehemaligen Kaserne Kramnitz gliedert sich städtebaulich und nutzungshistorisch in drei unterschiedliche Bereiche:

- den Mannschaftsbereich als Kern der Kasernenanlage (37,7 ha),
- die südlich angrenzende Wohnsiedlung (12,9 ha) und
- den nördlichen Technik-Bereich (74,4 ha).

Das Kasernengelände wurde 1991 durch die Westgruppe der Truppen (WGT) vollständig freigegeben und liegt seitdem brach. Das Gebiet ist von erheblichen leerstandsbedingten Bausubstanzmängeln, fehlender Infrastruktur, entwicklungshemmenden Grundstückszuschnitten und Altlasten geprägt.

Der Verfall und die bisher fehlende Perspektive des Geländes wirken sich auch im Umfeld entwicklungshemmend aus.

Im Umfeld der ehemaligen Kasernenanlage sind im Untersuchungsbereich hinsichtlich einer Gesamtentwicklung von Bedeutung:

- Randbereiche außerhalb der umzäunten Anlage im Nordosten und Osten entlang der Potsdamer Chaussee (Zufahrt zum früheren Heizwerk sowie einzelne Grundstücke an der Hannoverschen Straße, zusammen ca. 3,4 ha),
- die Splittersiedlung an der Gellertstraße südlich der dortigen früheren Kasernenzufahrt sowie angrenzende gärtnerisch genutzte Parzellen (zusammen ca. 2,7 ha),
- der landwirtschaftlich bzw. gärtnerisch genutzte Streifen am Südhang des Aasbergs zwischen dieser Siedlung und der Potsdamer Chaussee (11,9 ha)
- sowie ein Walddreieck im Einmündungsbereich der Gellertstraße in die Potsdamer Chaussee (1,4 ha),

Im Zuge der Vorbereitenden Untersuchungen hat der Blick auf die Umgebungsbezüge verdeutlicht, dass auch der Uferstreifen zwischen der Potsdamer Chaussee und dem Kramnitzsee mit betrachtet werden sollte; zudem sind Flächen unmittelbar außerhalb des Untersuchungsbereiches durch die westliche Zufahrt des Kasernengeländes in Anspruch genommen worden und neuordnungsbedürftig.

#### **1.2 Ziele der Landesplanung**

Die untersuchten Flächen in Kramnitz liegen nicht im sog. „Gestaltungsraum Siedlung“ des Landesentwicklungsplanes Berlin-Brandenburg (LEP BB), außerhalb dessen nur in einem sehr begrenzten Umfang neue Bauflächen entwickelt werden dürfen. Die Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg hat deshalb auch im Zuge des Aufstellungsverfahrens zum Flächennutzungsplan geltend gemacht, dass die Entwicklung von Wohnbauflächen im geplanten Umfang am Standort Kramnitz den Zielen der Landesplanung – niedergelegt im LEP BB – widerspräche.

Die zivile Nutzung und die Behebung des durchgängigen Leerstands des zu großen Teilen unter Denkmalschutz stehenden baulichen Bestandes entspricht zwar dem Grundsatz 4.1 („Vorhandene Siedlungsgebiete und Infrastruktur nutzen“) des LEP B-B sowie Grundsatz 4.4, nach dem Konversionsflächen einer zivilen Nutzung zuzuführen sind.

Dennoch sind die in Ziel 4.5 formulierten Einschränkungen für die Siedlungsentwicklung außerhalb des „Gestaltungsraums Siedlung“ diesen Grundsätzen gegenüber vorrangig. Nach den komplizierten Vorgaben dieser Regelung könnten insbesondere im gesamten Nordraum der Stadt insgesamt nur knapp 10 ha Flächen für den Wohnungsbau entwickelt werden; eine Reaktivierung der früheren Kaserne Krampnitz wäre damit ausgeschlossen. Es würde (theoretisch) lediglich eine gewerbliche Nutzung der Kasernenflächen oder alternativ eine Renaturierung in Frage kommen.

Dies gibt weder eine realistische Perspektive zur Bereinigung der Brachfläche her, noch könnte die bereits heute desolate denkmalgeschützte Substanz auf diese Weise gerettet werden. Noch viel weniger könnte diese bereits baulich vorgeprägte Fläche mit ohnehin bestehendem Handlungsbedarf zur Lösung der unten noch darzustellenden dringenden Bedarfe für die Abdeckung der Bevölkerungsentwicklung Potsdams mit den erforderlichen Wohnbauflächen beitragen. Deshalb hat die Landeshauptstadt im Oktober 2012 ein sog. „Zielabweichungsverfahren“ eingeleitet; damit sollen die differierenden Auffassungen dahingehend aufgelöst werden, dass dem im Flächennutzungsplan-Entwurf enthaltenen Umfang an Wohnbauflächen und gemischten Bauflächen ausdrücklich landesplanerisch zugestimmt wird.

Mit Bescheid vom 29.04.2013 hat die Gemeinsame Landesplanungsabteilung einerseits festgestellt, dass der Entwicklung von ca. 16 ha Wohnsiedlungsfläche im Bereich der Offizierssiedlung keine Ziele der Raumordnung entgegenstehen und insoweit keine Zielabweichung erforderlich ist. Zum anderen hat die Gemeinsame Landesplanungsabteilung für die Entwicklung von weiteren maximal 97 ha Wohnsiedlungsflächen eine Abweichung von Zielen der Raumordnung zugelassen. Der Bescheid steht unter verschiedenen Auflagen. Danach hat die Landeshauptstadt, zusammengefasst, in Vorbereitung weiterer Planungsschritte insbesondere der Bauleitplanung eine detaillierte Verkehrsauswirkungsanalyse durchzuführen und in Abstimmung mit dem Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft sowie weiterer betroffener Stellen ein Konzept für die individuelle und öffentliche Verkehrsanbindung zu erstellen, wobei auch die Möglichkeiten einer schienengebundenen Anbindung des neuen Wohnstandortes zu prüfen sind. Des Weiteren hat die Landeshauptstadt eine detaillierte Prognoseuntersuchung über Luftschadstoff- und Lärmauswirkungen durchzuführen. Schließlich ist der Niederungsbereich im Nordosten des Kasernengeländes im Übergang zur Döberitzer Heide, die Landwirtschafts- sowie die Waldflächen innerhalb des Landschaftsschutzgebietes "Königswald mit Havelseen und Seeburger Agrarlandschaft" südlich der Offizierssiedlung von Bebauung freizuhalten. Der Übergangsbereich ist in Abstimmung mit dem MUGV so zu gestalten, dass ein Zugang zu dem nördlich angrenzenden Niederungsbereich bzw. den nördlich angrenzenden Schutzgebieten verhindert wird. Landschaftsprägende Elemente sind zu erhalten.

Mit dem vorliegenden Bescheid überwindet der beschlossene und für die Umsetzung der mit der Entwicklungssatzung verfolgten städtebaulichen Ziele und Zwecke wichtige Flächennutzungsplan in Gänze bislang entgegenstehende Ziele der Raumordnung. Dementsprechend stehen der bereits beantragten Genehmigung keinerlei landesplanerische Ziele entgegen. Auch soweit der Bescheid mit seinen Auflagen u.a. eine flächenmäßig als gering einzustufende Begrenzung der Entwicklungsmöglichkeiten regelt, steht er dem beschlossenen Flächennutzungsplan nicht entgegen, da die Darstellungen des Flächennutzungsplanes eine Bebauung insoweit gar nicht vorsehen. Es wird von Seiten der Landeshauptstadt eine einvernehmliche Korrektur des Zielabweichungsbescheides angestrebt, die für die Wirksamkeit der Entwicklungssatzung indes ohne rechtliche

Bedeutung ist. Soweit gleichwohl die Auflagen künftig einer Konkretisierung des in den vorbereitenden Untersuchungen zum Ausdruck kommenden, noch groben Planungskonzepts entgegenstehen sollten, wird dieses anzupassen sein.

## **2. Erforderlichkeit und Anwendungsvoraussetzungen für die Entwicklungsmaßnahme**

### **2.1 Besondere Bedeutung des Gebiets für die städtebauliche Entwicklung, Ziele der Entwicklungsmaßnahme**

Die zivile Nachnutzung des ehemaligen Kasernenareals und die Aktivierung von Flächen in dessen unmittelbarem Zusammenhang bietet zum einen die Möglichkeit einer nachhaltigen, den Neuversiegelungsgrad reduzierenden und damit ressourcenschonenden Stadtentwicklung. Zum anderen stellt die Gesamtanlage ein bedeutendes kulturgeschichtliches Ensemble dar, dessen denkmalgeschützter Bestand im Zuge einer Entwicklungsmaßnahme gesichert werden soll. Vor allem bietet das Areal ein bedeutendes Potenzial für die Bereitstellung von Wohnraum, um den städtebaulichen Herausforderungen einer stetig wachsenden Einwohnerzahl begegnen zu können.

Die Wahrung der landschaftsräumlichen Eigenart ist mit der Zielstellung des Erhalts von landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben im Geltungsbereich der Satzung verbunden. Vielmehr soll der wirtschaftliche Fortbestand der Betriebe mit einer übergreifenden Gesamtentwicklung in Einklang gebracht werden. Dem wird entsprechend der gesetzlichen Erfordernisse bei der Konkretisierung der Entwicklungsziele durch die Bauleitplanung Rechnung zu tragen sein.

Ausschlaggebend für die städtebauliche Entwicklung im vorgesehenen Entwicklungsbereich „Krampnitz“ ist der stetig gestiegene Bedarf an Flächen, um dem auch mittelfristig weiter zu erwartenden Bevölkerungswachstum Rechnung zu tragen.

Die Landeshauptstadt Potsdam ist eine wachsende Stadt, dies betrifft sowohl die Einwohner- als auch die Beschäftigtenzahl. Auf der Grundlage der „Bevölkerungsprognose 2004 bis 2020“ des Landes Brandenburg (Basisjahr 2004, herausgegeben 2006 und noch Grundlage für den LEP B-B) wurde für Potsdam bis 2020 ein Wachstum auf 159.880 Einwohner angenommen, für das Jahr 2030 – deutlich anders als in den aktuellen Prognosen – eine leichte Schrumpfung auf 159.690. Dieses Niveau ist nach der Landesstatistik bereits Mitte 2012 erreicht worden.

Vergleicht man die damaligen Annahmen mit der überarbeiteten Bevölkerungsprognose des Landes Brandenburg 2009-2030 (herausgegeben 2010), so hat sich die Prognosezahl schon deutlich erhöht: Hier wurde nun von 172.090 Einwohnern bis 2020 und 182.470 bis 2030 ausgegangen. Gegenüber der Prognose des Landes, die Grundlage für den LEP B-B war, ergab sich damit ein Zuwachs um 12.210 Einwohner für 2020; die Differenz für das Jahr 2030 beträgt sogar ca. 23.000 Einwohner.

Die letzte Prognose des Landes aus dem Jahr 2012, die inzwischen deutlich auch die kleinräumiger angelegte Prognose der Landeshauptstadt übersteigt, geht aktuell von einem Zuwachs auf 176.000 Einwohner im Jahr 2020 (Differenz von mehr als 16.000) bzw. auf 187.000 Einwohner im Jahr 2030 (Differenz von mehr als 27.000) aus.

Ursächlich hierfür ist, ungeachtet der Zahlen im Detail, dass die Landeshauptstadt erheblich schneller wächst, als alle Prognosen vorhergesagt haben. Lag die Bevölkerungszunahme in den Jahren vor 2007 deutlich unter 2.000 Einwohnern p/a, so wurden in den letzten Jahren regelmäßig Zunahmen über 2.000 verzeichnet (zum Vergleich: 2004: +728, 2005: +1.876, 2006: +1.230 Einwohner). Derzeit ist nicht abzusehen, dass sich dieser Trend abschwächt.

Ausführliche Analysen zu den Prognosen und den erheblichen Differenzen gegenüber bisherigen Erwartungen finden sich in Kapitel 3.1 der Vorbereitenden Untersuchungen (Seite 25 ff.) sowie der Anlage 1 hierzu (s. 209 ff.).

Die Zahlen belegen unzweifelhaft, dass zur Gewährleistung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung (§ 1 Abs. 6 Ziffer 2 BauGB) erhebliche Anstrengungen zur Flächenvorsorge getroffen werden müssen, die zugleich deutlich über das hinausgehen, was bei der Aufstellung des LEP B-B an Erwartungen zugrunde gelegt worden ist.

## **2.2 Keine realistischen Standortalternativen zur Deckung des Bedarfs**

Die innerhalb der Bauflächen des am 30.01.2013 von der Stadtverordnetenversammlung beschlossenen Flächennutzungsplanes (FNP) mögliche Wohnungsbauentwicklung wurde bereits im Rahmen des Stadtentwicklungskonzeptes Wohnen im Jahr 2009 umfassend untersucht und im Jahr 2012 anhand der Veränderungen sowohl der Angebotsseite wie auch der Bevölkerungsprognosen aktualisiert. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass innerhalb des FNP bis zum Jahr 2020 ca. 16.600 Wohnungen gebaut werden können, überwiegend in Form von Mehrfamilienhäusern. Diese Anzahl deckt nach den zugrundeliegenden Prognosen den prognostizierten Bedarf von ca. 14.000 Wohnungen einschließlich einer notwendigen Reserve. Weil erfahrungsgemäß nie von einer vollständigen Realisierung aller theoretisch verfügbaren Flächenpotenziale ausgegangen werden kann, ist ein solcher scheinbar größerer Deckungsgrad zwingend erforderlich und in seinen Annahmen eher optimistisch, zumal bei der Umsetzungen dieser Flächenreserven mit verbindlicher Bauleitplanung regelmäßig auch von Widerständen auszugehen ist. Die Flächen in Krampnitz wurden mit einer geschätzten Wohnungszahl von 1.600 Wohnungen in diese Untersuchung einbezogen.

Angesichts der verdeutlichten Zuspitzung der Bevölkerungsentwicklung wird die beschriebene kritische Lage der Bedarfsdeckung kontinuierlich schwerwiegender; es ist unzweifelhaft, dass die Bevölkerungsentwicklung nach der aktuellen Landesprognose mit Wohnungsbaukapazitäten nicht untersetzt werden könnte, wenn die mit der Entwicklung des Standortes Krampnitz vorgesehenen 1.600 Wohnungen nicht realisiert werden könnten. Vor dem Hintergrund des Wachstums der Landeshauptstadt und der positiven Prognosen wird deshalb deutlich, dass Krampnitz in der Gesamtschau der Stadtentwicklung Potsdams einen unverzichtbaren Baustein wohnungsmarktbezogener Maßnahmen darstellt.

Im Zuge der Begründung des Antrages auf Zielabweichung (siehe Ziffer 1.2) ist überdies noch einmal detailliert untersucht und nachgewiesen worden, dass innerhalb des landesplanerisch vorgezeichneten „Gestaltungsraums Siedlung“ keine alternativen Entwicklungsflächen zur Verfügung stehen, der Flächennutzungsplan mithin aus guten Gründen die Darstellung weiterer Wohnungsbaukapazitäten dort nicht vorsieht. Die Nutzung dieser, z.T. etwas zentrumsnäheren Flächen ist überwiegend ausgeschlossen aufgrund von Restriktionen des Natur- und Landschaftsschutzes, maßgeblich jedoch auch durch die Überschneidung des „Gestaltungsraums Siedlung“ mit der Pufferzone der UNESCO-Welterbestätte.

Unter Beachtung dieser sowie weiterer Restriktionen, die diese nochmals überlagern (z.B. Wasserschutzzonen) kommen nennenswerte Erweiterungen der Wohnbauflächen des Flächennutzungsplans in dem landesplanerisch vorgezeichneten zentralen Siedlungsbereich („Gestaltungsraum Siedlung“) nicht in Betracht; mithin spricht alles für die Reaktivierung von Flächen, die durch die vormalige militärische Nutzung unmittelbar in Anspruch genommen waren oder sich durch den räumlichen Zusammenhang für eine zusammenhängende geordnete städtebauliche Entwicklung empfehlen.

## **2.3 Gesamtbewertung und Prüfung von Alternativen**

Seit dem Abzug der WGT-Truppen im Jahr 1991 waren die Bemühungen des Landes, eine Konversion des Standortes auf rein privatwirtschaftlicher Basis durchzuführen, nicht

erfolgreich. Eine Gesamtentwicklung, wie sie im Interesse des Allgemeinwohls durch die Landeshauptstadt angestrebt wird, unterblieb bzw. führte nicht zum gewünschten Ergebnis. Der fortschreitende Verfall des Areals gebietet unverzügliches Handeln zum Schutz der bedrohten baulichen Substanz. Weitere Substanzverluste würden zugleich die wirtschaftliche Basis für erhaltende Investitionen gefährden.

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme schafft dem gegenüber die Möglichkeit, die Realisierung des Projektes zur Konversion der Kaserne Krampritz i.V.m. der Aufwertung des Umfeldes in kommunaler Verantwortung einheitlich zu planen, zu steuern und in einem überschaubaren Zeitraum umzusetzen. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen zur Anwendung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme sind hinsichtlich der Deckung des erhöhten Bedarfs an Wohnstätten, der Entwicklung einer Brache sowie der Zügigkeit der Umsetzbarkeit und der Finanzierbarkeit gegeben.

Auch erhebliche finanzielle Belange sprechen für die Anwendung einer Entwicklungsmaßnahme. Beschränkt sich die Landeshauptstadt Potsdam auf die verbindliche Bauleitplanung, könnte sie die von ihr zumindest vorzustreckenden Erschließungskosten nicht refinanzieren. Angesichts der Größe der Liegenschaft sind erhebliche Kosten für Ordnungsmaßnahmen bzw. für die technische, verkehrliche und soziale Infrastruktur zu berücksichtigen. Diese Kosten sind allein als kommunale Aufwendungen nicht tragbar. Realistisch zu bewältigen sind sie jedoch durch die im Rahmen der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme vorgesehene Gegenfinanzierung aus der entwicklungsbedingten Wertsteigerung der Grundstücke, die nur durch die Gesamtentwicklung des Standortes diese Werthaltigkeit erfahren.

Zur Begründung der Entwicklungsmaßnahme müssen die besonderen entwicklungsrechtlichen Instrumente erforderlich sein. Daher wurde geprüft, ob die Umsetzung der Entwicklungsziele auch mit weniger in die Rechte der Betroffenen eingreifenden Verfahren zu verwirklichen sind. Im Ergebnis ist festzustellen, dass grundsätzliche Alternativen nicht in Betracht kommen; dazu im Einzelnen:

Angebotsplanung über Bebauungspläne:

Die alleinige Schaffung von Baurecht durch die verbindliche Bauleitplanung stellt die Verantwortung der Umsetzung zur Disposition der Eigentümer. Die Komplexität der Gebietsentwicklung, die durch erheblichen Neuordnungs- und Erschließungsaufwand, Bereinigung von Altlasten, Schaffung der Baurechte und Vermarktung des Standortes gekennzeichnet ist, gebietet aber ein einheitliches und aktives Handeln der Landeshauptstadt, um diese Entwicklungshemmnisse zu überwinden. Zudem wäre die Verlagerung wesentlicher Teile der Ordnungsmaßnahmen sowie der Erschließungs- und Infrastrukturmaßnahmen in kommunale (Kosten-)Verantwortung weder tragbar noch gerecht, zumal dann nur solche Flächen zügig entwickelt würden, bei denen der Wertzuwachs unmittelbare Aufwendungen der Neuordnung auf den Grundstücken maßgeblich übersteigt.

Städtebauliche Sanierungsmaßnahme:

Bei der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme nach den §§ 136 ff BauGB handelt es sich ebenfalls um eine städtebauliche Gesamtmaßnahme, die ein planmäßiges und aufeinander abgestimmtes Vorgehen mit einem Bündel von Maßnahmen ermöglicht. Im Gegensatz zur städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme sieht das Sanierungsrecht jedoch keinen durchgängigen Grunderwerb durch die Gemeinde und keine Realisierungspflicht der Eigentümer vor. Sichere Handlungsoptionen sind aber erforderlich, um den erheblichen Neuordnungsbedarf und eine Entwicklung vor allem auch dort zu gewährleisten, wo teilflächenbezogen eine Neuordnung wirtschaftlich nicht lukrativ bzw. auf Grund der räumlichen Begrenzung nicht möglich ist.

Städtebaulicher Vertrag nach § 11 BauGB:

Der städtebauliche Vertrag kann unter bestimmten Bedingungen eine Alternative zu einer Entwicklungsmaßnahme sein. Mit einem solchen Vertrag können theoretisch im Wege einer freiwilligen Vereinbarung zwischen Eigentümer und Gemeinde ähnliche Effekte erreicht werden wie mit einer Entwicklungsmaßnahme. Dies setzt voraus, dass die Zahl der Grundstücke und die entwicklungshemmenden Probleme überschaubar und alle Eigentümer im Sinne der Umsetzung einheitlicher Ziele gleichermaßen handlungsfähig sind. Dies ist ausweislich der Vorbereitenden Untersuchungen nicht gegeben. Nicht ausgeschlossen bleibt, dass auch im Rahmen einer Entwicklungsmaßnahme mit einzelnen mitwirkungsbereiten Eigentümern vertragliche Realisierungsvereinbarungen abgeschlossen werden.

### **3. Ergebnisse der Beteiligungsverfahren**

#### **3.1 Ergebnisse der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange**

Die Beteiligung der Ämter und Fachbereiche der Landeshauptstadt Potsdam und der Träger öffentlicher Belange erfolgte durch Anschreiben und schriftliche Stellungnahmen im Sommer 2012. Ergänzend hierzu hatten die Fachbereiche der Landeshauptstadt Potsdam Gelegenheit, sich in zwei Erörterungsterminen über Inhalte und Zielstellungen der Maßnahme zu informieren. Gleichzeitig wurden Detailerörterungen zu Grundstückswertermittlung und Finanzierungsansätzen durchgeführt. Die Stellungnahmen mit Hinweisen, Anregungen und Bedenken sind im Endbericht der Vorbereitenden Untersuchungen sowie in der Mitteilungsvorlage 13/SVV/0061 dokumentiert.

Grundsätzliche Bedenken, die gegen das Instrument einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme sprechen, sind im Ergebnis des Beteiligungsverfahrens nicht geäußert worden.

#### **3.2 Mitwirkungsbereitschaft der betroffenen Grundstückseigentümer bei der Realisierung der geplanten Maßnahmen, beim freihändigen Grundstückserwerb und zum Abschluss städtebaulicher Verträge**

Nach herrschender Rechtsauffassung ist im Rahmen einer Vorbereitenden Untersuchung eine schriftliche Befragung der Eigentümer zur Ermittlung der Mitwirkungsbereitschaft ausreichend. Diese Befragung wurde im Frühjahr 2012 durchgeführt. Im Anschluss an die Vorstellung der VU kam es zu einzelnen neuen Äußerungen und bei erkennbarem Bedarf wurden bis Mitte Mai 2013 persönliche Gespräche geführt. Die in der VU auf den Seiten 190-194 wiedergegebenen Ergebnisse müssen daher für folgende Bereiche aktualisiert werden.

- Die Erwerber der im Jahr 2007 seitens des Landes veräußerten Grundstücke haben im Jahr 2012 die seitens der Stadt gestellten Fragen nicht beantwortet. Im Januar 2013 haben sie nachträglich ihre Bereitschaft zur wirtschaftlichen Umsetzung der „öffentlichen Maßnahmen“ und der „geplanten Privatinvestitionen“ auf vertraglicher Grundlage erklärt, aber weiter die erbetenen Nachweise zur wirtschaftlichen Befähigung nicht erbracht. Auch ein im Mai 2013 geführtes Gespräch brachte keinerlei Anhaltspunkte für die Annahme, bei einem Absehen von der Entwicklungsmaßnahme sei eine einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung der vorgesehenen städtebaulichen Maßnahmen erreichbar. Unter anderem erbrachte das Gespräch keine Gründe, die die Überzeugung hätte rechtfertigen können, die für eine vertragliche Lösungen erforderliche rechtliche Verfügungsbefugnis auf Seiten der Erwerber bestehe oder sei auch nur in absehbarer Zeit erreichbar sowie die wirtschaftliche Befähigung zur Umsetzung der in Krampnitz erforderlichen Maßnahmen liege vor.
- Bei den 15 Eigentümern der Grundstücke am Aasberg-Südhang ergab sich Anfang April 2013 weiter ein uneinheitliches Bild: 4 Eigentümer wollen an der gegenwärtigen Nutzung festhalten, 4 Eigentümer wollen ihre Grundstücke selbst baulich entwickeln oder an Investoren veräußern, 2 Eigentümer wollen ihre

Grundstücke an die LHP veräußern, 1 Eigentümer ist unentschlossen, 2 Eigentümer haben keine Antworten gegeben, bei 2 weiteren waren die Antworten nicht verwertbar.

- Von den 6 Eigentümern der Gärtner-Grundstücke wollen 4 ihre Grundstücke selbst baulich entwickeln, einer will an der gegenwärtigen Nutzung festhalten, ein Eigentümer ist unbekannt.

Daraus ergibt sich keine andere Bewertung und Abwägung als sie in der VU wiedergegeben ist. Es besteht keine aussichtsreiche Perspektive für einen freihändigen Erwerb des Gesamtgeländes durch die LHP und auch keine aussichtsreiche Perspektive für eine Realisierung des Gesamtprojekts durch einen oder mehrere städtebauliche Verträge. Die zur Zeit vorgetragenen Eigentümer-Interessen sowie die später noch artikulierten müssen im Rahmen der künftigen Bebauungsplanung angemessen gewürdigt und abgewogen werden, soweit ihre Berechtigung festgestellt werden kann.

### **3.3 Gewährleistung der Zügigkeit, Darstellung der Finanzierbarkeit (KoFi) und haushaltsrelevante Erläuterungen**

Eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme wird gemäß § 165 BauGB in wirtschaftlicher Verantwortung der Gemeinde durchgeführt, die den durch sie geschaffenen Wertzuwachs der Grundstücke für die Finanzierung der entwicklungsbedingten Aufgaben nutzt. Zur Umsetzung der Entwicklungsmaßnahme ist beabsichtigt, gemäß § 167 BauGB einen Treuhänder zu beauftragen, der für die Erfüllung seiner Aufgaben ein Treuhandvermögen bildet. Als Umsetzungszeitraum sind zehn Jahre vorgesehen, voraussichtlich von 2013 bis 2023.

Gemäß § 171 Abs. 2 BauGB ist für die Durchführung der Entwicklungsmaßnahme eine Kosten- und Finanzierungsübersicht aufzustellen. Im Abschlussbericht der Vorbereitenden Untersuchung Kaserne Krampnitz (DS 13/SVV/0061) sind unter Ziffer 9 (Seiten 199 – 201) die Ergebnisse der Untersuchung der wirtschaftlichen und finanziellen Aspekte der Entwicklungsmaßnahme dargestellt.

Die Kosten- und Finanzierungsübersicht (KoFi) weist für den zehnjährigen Betrachtungszeitraum voraussichtliche Einnahmen von insgesamt 61,04 Mio. € und voraussichtliche Ausgaben von insgesamt 65,75 Mio. € aus. Mithin schließt die Entwicklungsmaßnahme danach mit einem Fehlbetrag im operativen Geschäft von 4,70 Mio. € ab. Zur Finanzierung des Gesamtprojektes und zur Absicherung der Liquidität sind Kreditaufnahmen in Höhe von 20,41 Mio. € notwendig. Die Tilgung der Kredite erfolgt aus den Grundstücksverkaufserlösen, die daneben ihrerseits der Finanzierung weiterer Maßnahmen dienen. Am Ende der Maßnahme verbleibt nach Abzug der Tilgung in einer Gesamthöhe von 9,69 Mio. € voraussichtlich ein Kreditbestand in Höhe von 10,72 Mio. €, der von der Landeshauptstadt Potsdam in den Folgejahren mit einem Schuldendienst (Zins und Tilgung) zu bedienen ist.

Die sich darüber hinaus aus der Entwicklungsmaßnahme ergebenden Folgekosten z. B. aus der errichteten sozialen und technischen Infrastruktur (wie Abschreibungen, Instandhaltungsaufwand, Transferaufwendungen etc.) und Effekte aus einem voraussichtlich höheren Steueraufkommen und einer höheren Einwohnerzahl zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen sind in der KoFi nicht enthalten, werden sich aber zukünftig auf den Haushalt der LHP auswirken, und zwar sowohl im Aufwand als auch im Ertrag. Diese Folgewirkungen sind keine Bestandteile der KoFi und können derzeit nicht genau beziffert werden, liegen aber nach vergleichsweiser Übertragung der Evaluation der Entwicklungsmaßnahme Bornstedter Feld im zweistelligen Millionenbereich. Auf Grund der Laufzeit der Entwicklungsmaßnahme sind Unsicherheiten in den vorliegenden Prognosen, auf denen die KoFi basiert, nicht vollständig auszuschließen.

Mit der beabsichtigten Beauftragung eines Treuhänders nach § 167 BauGB werden für das Treuhandvermögen Finanzierungskosten in Annäherung an den üblichen Kommunalkredit ermöglicht. Um die Grundlage für die Vermarktung der Grundstücke zu schaffen und dem Gebot der Zügigkeit der Durchführung zu entsprechen, ist in den ersten Jahren ein hoher Aufwand für Planung, Bodenordnung und Infrastruktur erforderlich. Dementsprechend werden in diesem Zeitraum, in dem die Gemeinde mit dem Treuhänder die Voraussetzungen für die privaten Investitionen schafft, Kredite in größerer Höhe aufgenommen, als sie in späteren Phasen erforderlich sind. Durch das in den Anfangsjahren erforderliche hohe Kreditvolumen entstehen über die Laufzeit der Maßnahme Zinskosten in Höhe von 6,01 Mio. €

Auf Grund der Laufzeit der Entwicklungsmaßnahme sind Unsicherheiten in der Prognose nicht vollständig auszuschließen, wenngleich bereits die Grundstückserlöse zurückhaltend kalkuliert sind. Verbleibende Risiken liegen vor allem in der Vermarktungsgeschwindigkeit und in der Stabilität der Planungsentscheidungen. Ein längerer Zeitraum der Vermarktung würde zu höheren Finanzierungskosten führen.

Für die Bestandsobjekte kann dies angesichts der steuerlichen Anreize nach § 7h EStG und den diesbezüglichen Erfahrungen im Bornstedter Feld weitgehend ausgeschlossen werden. Demgegenüber hätte eine durch die Landeshauptstadt selbst zu verantwortende Änderung von Planungszielen, mit denen Bebauungsmöglichkeiten reduziert werden, erheblichen Einfluss auf die Einnahmen, die Finanzierungskosten und die Haushaltsbelastung am Ende der Maßnahme.

Nach § 165 Abs. 3 S.1 Nr. 4 BauGB ist die zügige Durchführung eine Entwicklungsmaßnahme zu gewährleisten. Dies kann insbesondere von ihrer Finanzierung abhängig sein. Ein Instrument zur Beurteilung der zügigen Durchführung einer Entwicklungsmaßnahme ist daher eine sachgerecht erstellte KoFi. Die KoFi für den Entwicklungsbereich Krampnitz von 2013 bis 2023 wurde gutachterlich geprüft und als plausibel bewertet.

Vor diesen Hintergründen ist die zügige Durchführung der Maßnahme sichergestellt.

Zwar hat der Beschluss über die förmliche Festsetzung der Entwicklungsmaßnahme Krampnitz zunächst keine direkten Auswirkungen auf die laufende und die mittelfristige Haushaltsplanung. Allerdings sind die finanziellen Auswirkungen im doppischen Rechnungswesen und damit auch in den jeweiligen Jahresabschlüssen (voraussichtlich ab 2013) darzustellen. Für den Entwicklungsbereich Krampnitz gilt, wie für die bereits laufenden städtebaulichen Maßnahmen in treuhänderischer Verwaltung, dass das wirtschaftliche Eigentum an den einzubringenden Vermögensgegenständen auch nach Bildung eines Treuhandvermögens bei der Landeshauptstadt Potsdam verbleibt. Bei der Betrachtung der ergebnisrelevanten Auswirkungen der Maßnahme ist darauf zu achten, dass die Ertragsseite sowohl den Aufwand als auch die Investitionstätigkeit bzw. die Finanzierungstätigkeit (Tilgung), die nur in der Finanzrechnung abgebildet wird, abdecken muss. Eine Aktivierung der Vermögensgegenstände und der Zuweisungen wird direkt bei der Landeshauptstadt Potsdam erfolgen.

Durch die Übernahme des verbleibenden Kreditbestandes nach Abschluss der Maßnahme entstehen der Landeshauptstadt Potsdam haushaltsrechtliche Verpflichtungen, die sie in den Folgejahren zu bedienen hat (Schuldendienst). Diese Verpflichtungen sind dann auch in der Haushaltsplanung abzubilden und machen eine Genehmigung durch die Kommunalaufsichtsbehörde nach § 75 Abs. 3 BbgKVerf erforderlich.

## **4. Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen**

### **4.1 Grundsätze der Interessenabwägung**

Gemäß § 165 Abs. 3 Satz 2 BauGB sind die öffentlichen und privaten Interessen für den Beschluss zur förmlichen Festsetzung eines Entwicklungsbereichs gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.

Die öffentlichen Interessen dokumentieren sich in dem Nachweis, dass die Maßnahme dem Wohl der Allgemeinheit dient und weder durch andere Instrumente nach dem Baugesetzbuch noch an anderer Stelle innerhalb der Landeshauptstadt umgesetzt werden kann. Das Wohl der Allgemeinheit schließt weiterhin ein, dass die Gebietsabgrenzung für die Durchführung einer städtebaulichen Gesamtmaßnahme, u.a. zur Berücksichtigung der stadträumlichen und infrastrukturellen Zusammenhänge, erforderlich ist bzw. durch Einschränkungen derselben keine unvollständige Entwicklung erfolgt.

Die privaten Interessen dokumentieren sich in der Betroffenheit, die sich insbesondere aus folgenden Regelungen des Baugesetzbuches ergibt:

- aus den besonderen Genehmigungsvorbehalten für bauliche Vorhaben, Grundstücksteilungen und Rechtsgeschäfte,
- aus der Inanspruchnahme von Grundstücken bei fehlender Bereitschaft bzw. fehlender Möglichkeit, auf dem eigenen Grundstück die Entwicklungsziele umzusetzen,
- sowie aus der fehlenden Möglichkeit, an dem durch die Gesamtmaßnahme bewirkten Planungswertgewinn zu partizipieren.

Das Baugesetzbuch fordert keine Zustimmung der Eigentümer zur Einbeziehung ihrer Grundstücke, sondern vielmehr eine gerechte Abwägung zwischen öffentlichen und privaten Interessen.

Die bauliche Planung im Rahmen einer VU ist nach herrschender Rechtsauffassung unvermeidlich noch grob und erhält rechtliche Wirkung erst im Rahmen der folgenden Bebauungsplanung, in der die Eigentümer-Belange eine hohe Relevanz haben.

Die mit dem Satzungsbeschluss zum Zwecke einer Gesamtentwicklung erforderliche Abgrenzung eines Entwicklungsbereichs schließt nicht aus, dass im Verlauf der späteren Planung Veränderungen erfolgen können.

### **4.2 Abwägung zur Durchführung der Entwicklungsmaßnahme**

Auf der Grundlage der eingegangenen Stellungnahmen im Rahmen der Beteiligung der Fachämter der Landeshauptstadt Potsdam und der Träger öffentlicher Belange sowie vertiefender Erörterungen sind grundsätzliche Bedenken zur Durchführung der Entwicklungsmaßnahme nicht geäußert worden. Ausdrücklich positive Stellungnahmen zum Einsatz des Instruments einer Entwicklungsmaßnahme wurden insbesondere seitens des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg abgegeben.

In Auswertung der Ergebnisse der Eigentümerstellungnahmen und -gespräche ist festzustellen, dass gegen eine Durchführung der Entwicklungsmaßnahme allein durch die Vertreter der TG-Gesellschaften, deren Eigentümerrolle nicht nachgewiesen ist, Bedenken vorgetragen wurden.

Wie schon beschrieben, mangelt es an einem Nachweis der TG-Gesellschaften, dass sie zur umfassenden Durchführung eigener Investitionen im Sinne der Entwicklungsziele wirtschaftlich fähig sind. Selbst im positiven Fall ergäbe sich damit jedoch immer noch eine lediglich unvollständige Entwicklung des Gebietes und somit keine durchgängig geordnete städtebauliche Entwicklung. Deshalb ist Ergebnis der Abwägung, dass der

vorgesehenen Anwendung einer Entwicklungsmaßnahme der Vorzug gegenüber der Anwendung von städtebaulichen Verträgen für Teilflächen zu geben ist (siehe auch Ziff. 2.3).

Von den im Grundbuch nachweisbaren Eigentümern gab es keine grundsätzliche Ablehnung der Entwicklungsmaßnahme, aber hinsichtlich der Einbeziehung eigener Grundstücke teilweise Zustimmung und teilweise Ablehnung. Dies wirft die abwägungsrelevante Frage auf, ob unter Berücksichtigung der Bedenken gegen die Einbeziehung einzelner Grundstücke eine vollständige Entwicklung möglich ist. Insofern wird auf die nachstehende Abwägung zur Gebietsabgrenzung verwiesen.

#### **4.3 Abwägung zur Abgrenzung der Entwicklungsmaßnahme**

Die Entwicklungsmaßnahme ist so abzugrenzen, dass sich die Entwicklung zweckmäßig durchführen lässt; d.h. insbesondere dass mit der Durchführung der Maßnahme die städtebaulichen Ziele vollständig und in dem durch die KoFi prognostizierten wirtschaftlichen Rahmen erreicht werden können. Dabei reichen ausweislich des gesamtstädtischen Bedarfs zur erhöhten Wohnraumversorgung (siehe Ziffern 2.1 / 2.2) die Allgemeinwohlintressen erheblich über die Erforderlichkeit der Konversion auf dem nach heutigen städtebaulichen Anforderungen willkürlich begrenzten ehemaligen Kasernenareal hinaus. Würde diese Ausrichtung zugunsten einer vorrangig auf die Konversion der früheren Militäranlagen fokussierten Entwicklung aufgegeben, so würde dies eine Verringerung des möglichen Wohnungsbaupotentials (um ca. 100 WE bzw. ca. 250 Einwohner), ein unzweckmäßiges Erschließungssystem und eine Einschränkung der geordneten städtebaulichen Entwicklung des Gesamtraums nach sich ziehen.

Während die kommunalen Kosten einer solchen Variante im Wesentlichen gleich bleiben, wäre gleichzeitig eine deutliche Verringerung der kompensierenden Erlöse zu erwarten. Die Vorbereitenden Untersuchungen zeigen in Kap. 5.5 bzw. 9.5 anhand der Konzeptvariante „Unvollständige Entwicklung“ auf, was eine solche Veränderung ausmachen würde, und belegen die Verschlechterung der Gesamtbilanz auf ein um ca. 5 Mio. € vergrößertes Defizit.

Durch den Bescheid der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung im Zielabweichungsverfahren, welches für den Flächennutzungsplan beantragt worden war, wurde hinsichtlich der in der VU dargestellten Bebauung des Aasberg-Südhangs in Form einer Auflage die Freihaltung von Bebauung verfügt. Der beschlossene Flächennutzungsplan sieht in diesem Bereich keine Bebauung vor, so dass kein Widerspruch zum Flächennutzungsplan besteht. Insoweit wird eine einvernehmliche Korrektur des Zielabweichungsbescheides angestrebt. Ob das in den vorbereitenden Untersuchungen zum Ausdruck kommende und noch grobe Planungskonzept verwirklicht werden kann, wird im Rahmen der Konkretisierung der Planungsüberlegungen zu klären sein. Nach den vorbereitenden Untersuchungen ist die Bebauung des Aasberg erst ab 2022, also am Ende der Gesamtmaßnahme vorgesehen. Es besteht deshalb noch ausreichend Zeit für evtl. gebotene Anpassungen. Im Übrigen könnte eine Kompensation für die Aasberg-Bebauung voraussichtlich auch durch eine planerische Veränderung im Übrigen Planungsgebiet erreicht werden. Namentlich stellt die Auflage zum Bescheid der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung nicht die Finanzierbarkeit der Entwicklungsmaßnahme in Frage. Ebenso wenig erfordert der Zielabweichungsbescheid eine Korrektur der vorgeschlagenen Abgrenzung des Entwicklungsbereichs.

Die Deckung des nachgewiesenen erhöhten Bedarfs an Wohnraum liegt schon nach der ausdrücklichen gesetzlichen Forderung (§ 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB) im qualifizierten öffentlichen Interesse, das die Durchführung der Maßnahme in den vorgesehenen Grenzen erfordert. Diesen besonderen öffentlichen Belangen stehen hier u.a. die berechtigten Interessen von Grundstückseigentümern (siehe Ziff. 3.2) an einer Fortführung ihrer landwirtschaftlichen Nutzung gegenüber. Unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Vorbereitenden Untersuchungen muss das legitimierte Privatinteresse

der Eigentümer aber nach gegenwärtigem Kenntnisstand zurückstehen. Soweit Eigentümer Verluste von Erwerbsmöglichkeiten erleiden, die auf landwirtschaftlicher Nutzung beruhen, ist nach § 189 BauGB die Gemeinde verpflichtet, mit den Eigentümern zu klären, ob Ersatzland angestrebt wird und sie ggf. bei der Beschaffung von Ersatzland zu unterstützen. Unter Berücksichtigung dessen ist die Abwägung sachgerecht erfolgt. Ungeachtet dessen kann sich im Verlauf der weiteren Planung bei verbessertem Kenntnisstand und nachvollziehbaren Eigentümerangaben für Teilflächen auch eine stärkere Berücksichtigung der Bestandsinteressen als geboten erweisen.

Darüber hinaus gibt es einzelne Grundstücke, für die bei der Durchführung der Entwicklungsmaßnahme kein Neuordnungsbedarf besteht. Daher werden diese Grundstücke aus dem vorgesehenen Geltungsbereich der Satzung herausgenommen (vgl. dazu Ziff. 8.4 im Bericht über die Vorbereitenden Untersuchungen).

Im Ergebnis bestätigt diese Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen die mit dem Bericht über die Vorbereitenden Untersuchungen vorgeschlagene Gebietsabgrenzung.

## **5. Ergebnis**

Das Instrument der Entwicklungsmaßnahme nach dem besonderen Städtebaurecht bietet (einzig) die Möglichkeit, die Realisierung des Projektes „Kramnitz“ in Verantwortung der Landeshauptstadt einheitlich zu planen, zu steuern und in einem überschaubaren Zeitraum umzusetzen. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen zur Anwendung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme wurden hinsichtlich der Deckung des erhöhten Bedarfs an Wohnstätten, der Entwicklung einer großräumigen Brache, der Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer sowie der Zügigkeit der Umsetzbarkeit und der Finanzierbarkeit geprüft und in der Bilanz und der Interessenabwägung positiv bewertet.

Grundsätzliche Alternativen wie die Angebotsplanung über Bebauungspläne, eine städtebauliche Sanierungsmaßnahme oder städtebauliche Verträge kommen aufgrund der Komplexität der Gebietsentwicklung, die durch erheblichen Neuordnungs- und Erschließungsaufwand, Bereinigung von Altlasten, Schaffung der Baurechte und Vermarktung des Standortes gekennzeichnet ist, nicht in Betracht.

Die zügige Durchführbarkeit wird mit der Maßgabe gewährleistet, dass die Landeshauptstadt das nach derzeitigem Erkenntnisstand für das Ende der Maßnahme prognostizierte Defizit in Höhe von 10,7 Mio. € übernimmt.

Die Verwaltung schlägt der Stadtverordnetenversammlung daher vor, die Entwicklungsmaßnahme auf der Grundlage einer Satzung nach § 165 BauGB gemäß Anlage 1 durchzuführen.