

Im Rahmen des Modellprojekts „Umbau statt Zuwachs -
regional abgestimmte Siedlungsentwicklung“
in der Region Weserbergland^{plus}

**Beispielhafte Umsetzung der Überlegungen
zu einem „neuen Flächennutzungsplan“
und
Weiterentwicklung eines praxisfähigen Instrumen-
tes des interkommunalen Flächenmanagements
zur ökonomischen Steuerung und Förderung der
Innenentwicklung**

Werkstattbericht

am Beispiel von Bodenwerder, Halle, Hehlen,
Kirchbrak und Ottenstein in der

Samtgemeinde Bodenwerder-Polle



Endbericht, August 2012

Auftraggeber:

Geschäftsstelle des Modellprojekts „Umbau statt Zuwachs“

Landkreis Holzminden
Bürgermeister-Schrader-Straße 24
37603 Holzminden

Ansprechpartner/Federführung

Tanja Klein
Tel. 05531/707-114 - Fax: 05531/707-6 280
tanja.klein@landkreis-holzminden.de

Auftragnehmer:

planungsgruppe lange puche gmbh

Häuserstraße 1 - 37154 Northeim
Tel.: 05551/9822-0 - Fax: 05551/9822-22
Mail: info@pglp.de - Internet: www.pglp.de



Mitarbeit:

Planungsbüro Hajo Brudniok

Gotteslager 3c - 37081 Göttingen
Tel.: 0551/6345600 - Fax: 0551/6345606
Mail: info@hajobrudniok.de

Prof. Dr. Arnim Goldbach

Wissenschaftliche Beratung und Qualifizierung
zur doppischen Gemeindehaushaltswirtschaft
Kapellenweg 2 - 31303 Burgdorf-Otze
Tel.: 05136/84463
Mail: Arnim.Goldbach@gmx.net

Stand: 21.08.2012

Inhaltsverzeichnis

0. ZUSAMMENFASSUNG	1
1. VORBEMERKUNG	5
1.1 Aufgabenstellung	5
1.2 Gebietsabgrenzung	7
1.3 Anforderungen aus dem räumlichen Strukturkonzept	8
1.4 Planungskonzept	9
2. BESTANDSAUFNAHME UND ANALYSE DER AUSGANGSLAGE	10
3. ANNÄHERUNG	11
4. PRINZIP	14
4.1 Lösungsansatz	14
4.2 Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung	15
5. ENTWURF	17
5.1 Bodenwerder	18
5.2 Ottenstein	24
5.3 Hehlen	28
5.4 Kirchbrak	32
5.5 Halle	36
6. ANHANG	40

Anhang 1: Bestands- und Analysepläne der fünf Beispielorte

Anhang 2: Gutachten zur Baulandabgabe mit Innenentwicklungsfonds (BLAI)

0. ZUSAMMENFASSUNG

Aufgabenstellung

Die Region Weserbergland^{plus} besteht aus den Gebietskörperschaften und Kommunen der Landkreise Holzminden, Hameln-Pyrmont, Schaumburg und Nienburg/Weser. Etwa die Hälfte der Kommunen nehmen an dem Modellprojekt „Umbau statt Zuwachs – regional abgestimmte Siedlungsentwicklung“ teil. Als ein Fazit der bisherigen Arbeit ergibt sich die Forderung nach einem Umsetzungsversuch für einen neuen Typ von Flächennutzungsplan.



Die AG 1 hat die Zielrichtung für diese Aufgabenstellung in ihrer Sitzung am 05.08.2011 definiert. Der Schwerpunkt der Aufgabe soll auf folgenden Ebenen liegen:

- Beispielhafte Entwicklung eines „Flächennutzungsplanes der Zukunft“
- Weiterentwicklung des ökonomischen Steuerungsinstruments BLAI (Baulandabgabe mit Innenentwicklungsfonds)

Auf der Grundlage dieser Rahmenbedingungen und der Ergebnisse aus den beiden Planungsräumen sowie auf der Grundlage der Thesen der AG 1 soll der Flächennutzungsplan für einen Planausschnitt (Lupenfunktion) entwickelt werden. Dabei sollen insbesondere folgende Handlungsfelder berücksichtigt werden:

- Umgang mit Schrumpfungsflächen
- Aktivierung des Innentwicklungspotenzials
- Steuerung der Infrastruktur der Daseinsvorsorge

Vorgelegt wird ein Werkstattbericht.

Angewendet wird die Methodik der kritischen Hinterfragung. Der Werkstattbericht nimmt sich bewusst das Recht heraus, Fragen auch unbeantwortet zu lassen. Diese deuten auf weiteren Klärungsbedarf im Rahmen der tatsächlichen Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes. Die Fragen sollen auch einen Fachdiskurs anstoßen, ob der hier aufgezeigte Weg richtig ist und modellhaft auf andere schrumpfende Regionen übertragen werden kann.

Das Modell eines „neuen Flächennutzungsplanes“ kann demnach nicht als vollständig abgeschlossen angesehen werden. Allerdings hat die Arbeit insofern einen eigenständigen Charakter, als das der methodische Weg zu einem „neuen Flächennutzungsplan“ aufgezeigt wird. Dies geschieht beispielhaft in den fünf Ortschaften Bodenwerder/Kernnade, Ottenstein, Hehlen, Kirchbrak und Halle in der Samtgemeinde Bodenwerder-Polle.

Bestandsaufnahme

In den fünf Orten des Planungsraumes sind Ortsbegehungen und Bestandsaufnahmen durch Inaugenscheinnahme durchgeführt worden. Die Bestands- und Analysepläne sind der Langfassung des Endberichtes als Anhang 1 beigelegt. Da sie aufgrund der Legenden selbsterklärend sind, erfolgt keine weitere textliche Beschreibung. Für die einzelnen Handlungsfelder sind folgende Bestands- bzw. Analysedaten dargestellt:

- Wohnen und Wohnfolgeeinrichtungen
- Mobilität und Verkehr
- Versorgung, Wirtschaft und Arbeit
- Freizeit, Kultur und Tourismus

Die Pläne dienen als Grundlage für eine Beurteilung der im Zusammenhang mit der Erstellung des „neuen Flächennutzungsplanes“ aufgeworfenen Fragen und für die vorgenommenen Plandarstellungen und deren Abgrenzung.

Annäherung

Die einzelnen Inhalte der Aufgabenstellung werden einer kritischen Hinterfragung unterzogen. Ziel ist es, daraus Aspekte, Strategien und Fragen für die Umsetzung des Modells eines „neuen Flächennutzungsplanes“ zu erhalten.

Grundlage muss ein umfassender informeller integrierter Planungsprozess des Regions-, Stadt- und Dorfumbaus sein. Erforderlich ist eine Strategie zur Anpassung / Gegensteuerung im Zuge der Schrumpfung. Was kann und soll FNP hier leisten, um die Folgen des wirtschaftlichen, demografischen, gesellschaftlichen, strukturellen und sozialen Wandels in Zeiten des Überangebots, des Immobilienwertverlustes, der Finanzschwäche und der Unrentierlichkeit abzumildern.

Der „neue Flächennutzungsplan“ muss deutlich machen, dass es und wo es strukturellen und substanziellen Anpassungsbedarf gibt. Er muss auch die städtebaulichen Entwicklungsschwerpunkte in Form von Umbaugebieten aufzeigen. Entscheidend sind in Fortentwicklung aus den bisherigen Ergebnissen der AG 1 des MUZ-Projektes die folgenden drei Handlungsfelder:

- Rücknahme von Flächenüberschüssen
Diese werden aufbauend auf den bisherigen Ergebnissen dargestellt.
- Innergemeindliche Hierarchie der Orte
Die Einordnung nach Wohnwertpotenzial und Infrastrukturstärken ist Grundlage für künftige Entwicklungsentscheidungen im interkommunalen Kontext.
- Definition von Umbaugebieten
Die Abgrenzung ist bisher nur beispielhaft. Es bedarf vertiefender Untersuchungen vor Ort für eine Abgrenzung anhand der definierten Kriterien. Diese Gebiete sind dann Grundlage für erwartete Anpassungsprozesse.

Nicht zu unterschätzen sind die Risiken, die in einer dadurch forcierten Nachfragelenkung auf bestimmte Aktivorte stecken durch eine mögliche Zunahme der Wertverluste in den anderen Orten.

Prinzip

Der Flächennutzungsplan wird in Zukunft Bestandteil und Begleitprodukt eines umfassenden informellen Planungsprozesses/integrierten Entwicklungs- und Maßnahmenkonzeptes sein. Das führt zu der **These: Vom vorbereitenden zum nachbereitenden Bauleitplan?**

Das Postulat der Innenentwicklung vor Außenentwicklung führt zu der **These: Vom Flächennutzungsplan zum Flächenmanagement**. Die Ziele des Flächenmanagements im Zuge eines Regions-, Stadt und Dorfumbaus führen zu der **These: Vom Flächennutzungsplan zum Flächenmonitoring**. Die Ziele des Flächenmonitorings als systematisches Beobachtungs- und Bewertungssystem zur gezielten Steuerung der Innenentwicklung führt schließlich zum **Lösungsprinzip: Vom Flächennutzungsplan zum Flächennutzungs-Rahmenplan**.

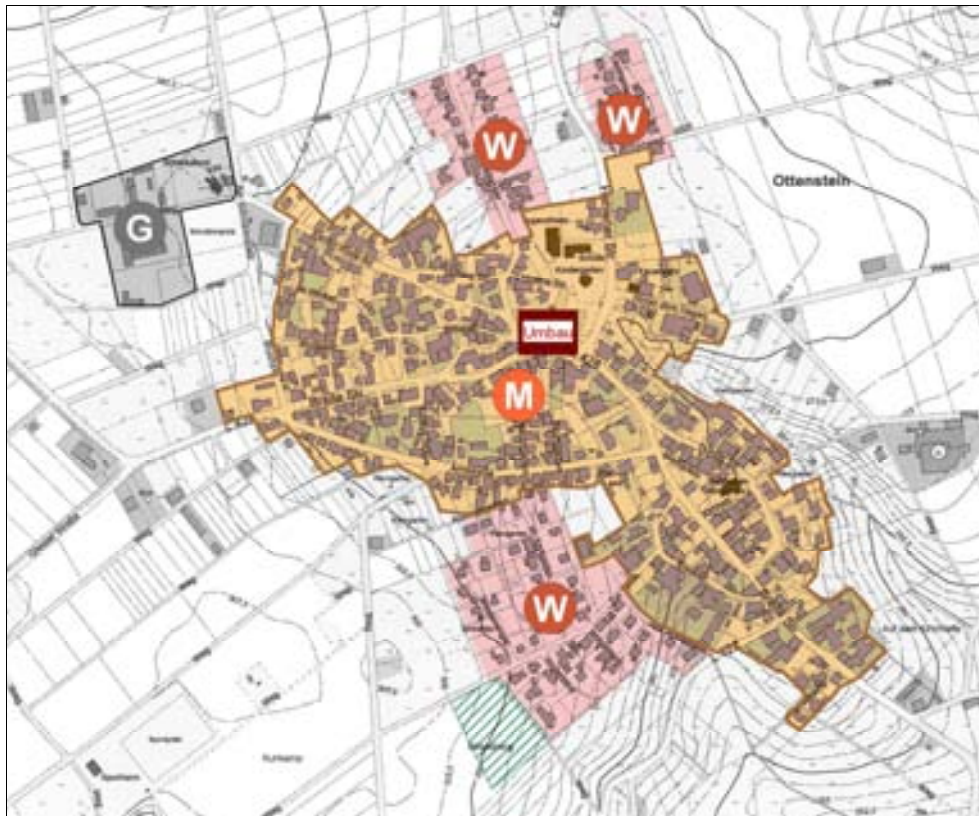
Entwurf des „neuen Flächennutzungsplanes“

Die folgenden Pläne und Legenden sind in der Langfassung des Endberichtes für die fünf Beispielorte enthalten:

- Flächennutzungsplan-Konzept
- Planlegende zum Flächennutzungsplan-Konzept
- Themenkarte/Beiplan mit städtebaulichen Sonderaspekten
- Planlegende zur/m Themenkarte/Beiplan

In bewusster Vereinfachung werden im „neuen Flächennutzungsplan dargestellt:

1. Flächen und Bereiche der Innenentwicklung (Art der baulichen Nutzung)
2. Flächen und Bereiche ohne bauliche Entwicklung oder Verdichtung - Rücknahme von Bauflächen zur Vermeidung von Außenentwicklungen und Überangeboten
> künftige Darstellung i.d.R. als Grünfläche / Ausgleichsfläche / Fläche für Landwirtschaft
3. Regelungen für die Stadterhaltung, Denkmalschutz und Klimaschutz

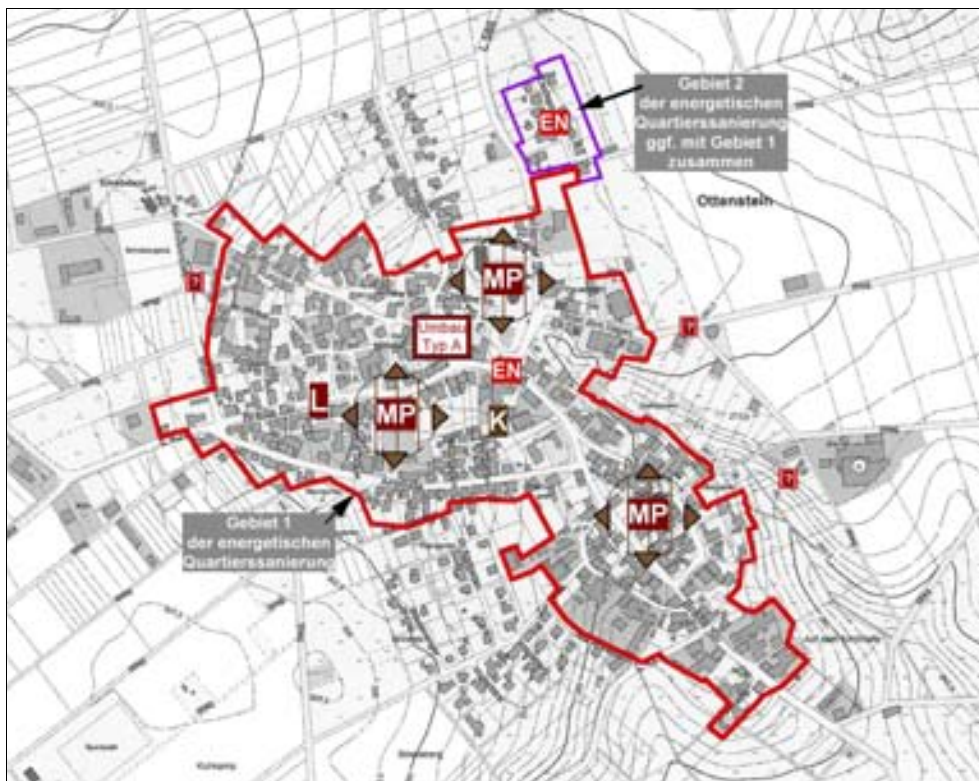


Beispielort Ottenstein

Die Themenkarten/Beipläne haben vorrangig die Aufgabe, Umbaugebiete und Innentwicklungspotenziale zu aktivieren. Es handelt sich um Stadt- und Dorfumbauggebiete i.S.d. §§ 142 bzw. 171 b BauGB als Sanierungsgebiete bzw. Gebiete mit Anpassungsbedarf zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen. Folgende Inhalte sind dargestellt:

1. Aktivierung von Umbaugebieten und Innentwicklungspotenzialen
 - 1.1 Aktivierung von Maßnahmen in Umbaugebieten
 - 1.2 Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen und Innenentwicklungs-Flächen
2. Städtebauliche Konfliktbereiche, Bereiche bzw. Umgrenzung von Flächen mit Nutzungsbeschränkungen

Kriterien für die Differenzierung der Umbaugebiete sind Funktionsverluste, Funktionsgefährdung, Substanzschwächen und Denkmalschutz. Je mehr Kriterien betroffen sind, umso dringender ist der Umbau. Es hat sich gezeigt, dass sehr große Teile der Orte als Umbaugebiete definiert werden müssen.



Beispielort Ottenstein

BLAI (Baulandabgabe mit Innenentwicklungsfonds)

Die Bearbeitung erfolgt durch Prof. Dr. Arnim Goldbach. Das Gutachten ist der Langfassung des Endberichtes als Anhang 2 beigelegt. Die folgenden Zitate stellen Aufgabe und Ergebnis grob verkürzt dar:

„Die Studie hat die Aufgabe, konstruktive, wissenschaftlich abgesicherte Vorschläge zur Konkretisierung des skizzierten „Fondsmodells“ zur Reduzierung von öffentlichen (kommunalen) wie privaten Siedlungsflächenreserven und zur Innenentwicklung der Kommunen aufgrund des demografischen Wandels zu entwickeln.“

Das Fondsmodell BLAI wird als grundsätzlich zielführend zur Rückführung von Siedlungsflächenreserven (kommunal und privat) und zur örtlichen Innenentwicklung eingeschätzt. Rechtlich bestehen grundsätzlich keine Einwände gegen die Einrichtung eines Fonds. Die erforderliche Organisationsform für ein Fondsmodell könnte der Zweckverband sein, wenn der Einzugsbereich groß genug ist, um die damit verbundenen Kosten zu rechtfertigen. Vor allem in kleinerem regionalen Zuschnitt könnte auch die örtliche Sparkasse eine Fondsfunktion übernehmen (Sparkassen-Modell).“

1. VORBEMERKUNG

1.1 Aufgabenstellung

Die Region Weserbergland^{plus} besteht aus den Gebietskörperschaften und Kommunen der Landkreise Holzminden, Hameln-Pyrmont, Schaumburg und Nienburg/Weser. Etwa die Hälfte der Kommunen nehmen an dem Modellprojekt „Umbau statt Zuwachs – regional abgestimmte Siedlungsentwicklung“ teil.



Auf Grundlage einer Ausschreibung ist das Thema „Flächennutzungsplanung/ Infrastruktur – Spielregeln der interkommunalen Abstimmung“ in den zwei Planungsräumen Heemsen, Liebenau, Marklohe und Steimbke im Landkreis Nienburg/Weser sowie Bodenwerder-Polle, im Landkreis Holzminden mit Emmerthal im Landkreis Hameln-Pyrmont bearbeitet worden. Entstanden sind räumliche Strukturkonzepte, die zu ersten Überlegungen für ein Modell des interkommunalen Flächenmanagements geführt haben. Als ein Fazit der bisherigen Arbeit ergibt sich die Forderung nach einem Umsetzungsversuch für einen neuen Typ von Flächennutzungsplan.

Die AG 1 hat die Zielrichtung für diese Aufgabenstellung in ihrer Sitzung am 05.08.2011 definiert. Der Schwerpunkt der Aufgabe soll auf folgenden Ebenen liegen:

- Beispielhafte Entwicklung eines „Flächennutzungsplanes der Zukunft“
- Weiterentwicklung des ökonomischen Steuerungsinstruments BLAI (Baulandabgabe mit Innenentwicklungsfonds)

Modell eines „neuen Flächennutzungsplanes“

Auf der Grundlage dieser Rahmenbedingungen und der Ergebnisse aus den beiden Planungsräumen sowie auf der Grundlage der Thesen der AG 1, die in der 3. Vollversammlung des

Modellprojektes „Umbau statt Zuwachs“ (MUZ) am 30.06.2011 erarbeitet worden sind, soll der Flächennutzungsplan für einen Planausschnitt (Lupenfunktion) entwickelt werden. Dabei sollen insbesondere folgende Handlungsfelder berücksichtigt werden:

- Umgang mit Schrumpfungsf lächen
- Aktivierung des Innentwicklungspotenzials
- Steuerung der Infrastruktur der Daseinsvorsorge

Erwartet wird ein Vorschlag für einen modellhaft innovativen Flächennutzungsplan einschließlich eines geeigneten ökonomischen Steuerungsinstruments. Nach den Vorgaben der AG1 soll die Erarbeitung nicht mit Hilfe integrierter Planungsprozesse, sondern planerisch-gutachterlich erbracht werden.

Vorgelegt wird ein Werkstattbericht. Angewendet wird die Methodik der kritischen Hinterfragung. Der Werkstattbericht nimmt sich bewusst das Recht heraus, Fragen auch unbeantwortet zu lassen. Diese deuten auf weiteren Klärungsbedarf im Rahmen der tatsächlichen Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes. Die Fragen sollen auch einen Fachdiskurs anstoßen, ob der hier aufgezeigte Weg richtig ist und modellhaft auf andere schrumpfende Regionen übertragen werden kann.

Das Modell eines „neuen Flächennutzungsplanes“ kann demnach nicht als vollständig abgeschlossen angesehen werden. Allerdings hat die Arbeit insofern einen eigenständigen Charakter, als das der methodische Weg zu einem „neuen Flächennutzungsplan“ aufgezeigt wird. Entscheidend sind in Fortentwicklung aus den bisherigen Ergebnissen der AG 1 des MUZ-Projektes die folgenden drei Handlungsfelder:

- Rücknahme von Flächenüberschüssen
Diese werden aufbauend auf den bisherigen Ergebnissen dargestellt.
- Innergemeindliche Hierarchie der Orte
Die Einordnung nach Wohnwertpotenzial und Infrastrukturstärken ist Grundlage für künftige Entwicklungsentscheidungen im interkommunalen Kontext.
- Definition von Umbaugebieten
Die Abgrenzung ist bisher nur beispielhaft. Es bedarf vertiefender Untersuchungen vor Ort für eine Abgrenzung anhand von zu definierenden Kriterien. Diese Gebiete sind dann Grundlage für erwartete Anpassungsprozesse.

Baulandabgabe mit Innentwicklungsfonds

Die Bearbeitung erfolgt durch Prof. Dr. Arnim Goldbach. Das Gutachten ist dem Endbericht als Anhang 2 beigefügt. Die folgenden Zitate stellen Aufgabe und Ergebnis grob verkürzt dar:

„Die Studie hat die Aufgabe, konstruktive, wissenschaftlich abgesicherte Vorschläge zur Konkretisierung des skizzierten „Fondsmodells“ zur Reduzierung von öffentlichen (kommunalen) wie privaten Siedlungsflächenreserven und zur Innenentwicklung der Kommunen aufgrund des demografischen Wandels zu entwickeln.“

Das Fondsmodell BLAI wird als grundsätzlich zielführend zur Rückführung von Siedlungsflächenreserven (kommunal und privat) und zur örtlichen Innenentwicklung eingeschätzt. Rechtlich bestehen grundsätzlich keine Einwände gegen die Einrichtung eines Fonds. Die erforderliche Organisationsform für ein Fondsmodell könnte der Zweckverband sein, wenn der Einzugsbereich groß genug ist, um die damit verbundenen Kosten zu rechtfertigen. Vor allem in kleinerem regionalen Zuschnitt könnte auch die örtliche Sparkasse eine Fondsfunktion übernehmen (Sparkassen-Modell).“

1.2 Gebietsabgrenzung

Planungsraum

Zunächst wird der Planungsraum festgelegt, in dem beispielhaft gearbeitet werden soll. Dies geschieht anhand der Handlungsfelder, die bei der Bearbeitung besonders berücksichtigt werden sollen. Zu Verfügung stehen die Planungsräume Bodenwerder-Polle / Emmerthal sowie Heemsen / Liebenau / Marklohe / Steimbke. Die folgende Tabelle zeigt die diesbezügliche Einschätzung der Planungsräume. Die graue Hinterlegung kennzeichnet die jeweils interessanten Eignungen im Sinne der Aufgabenstellung.

Planungsraum	Bewertung		
	Schrumpflungsflächen	Innenentwicklung	Infrastruktur
Bodenwerder-Polle / Emmerthal	Im Vergleich sehr hoher Anteil aufgrund hohen Überangebotes	Im Vergleich geringere Entwicklungsdynamik aber höheres Leerstandsrisiko und damit größeres Aufgabenspektrum für Nachnutzungsmöglichkeiten	Im Vergleich höherer Anpassungsdruck aufgrund stärkerer demografischer Auswirkungen
Heemsen / Liebenau / Marklohe / Steimbke	Im Vergleich geringerer Anteil	Im Vergleich höhere Entwicklungsdynamik und damit größere Chance, Innenentwicklung sichtbar zu betreiben	Im Vergleich niedrigerer Anpassungsdruck

Damit lassen sich im Planungsraum Bodenwerder-Polle / Emmerthal höhere Erkenntnisse erzielen. Es wird vorgeschlagen, diesen Planungsraum zu wählen.

Planausschnitt

Um einen Planausschnitt innerhalb des Planungsraumes Bodenwerder-Polle / Emmerthal wählen zu können, werden einige Kriterien im Sinne der Aufgabenstellung geprüft. Die folgende Tabelle zeigt an in welcher Gemeinde/Samtgemeinde das Kriterium jeweils ergiebige Erkenntnisse erwarten lässt. Es wird analog zu den bisherigen Untersuchungen der AG 1 in

die drei Teilräume ehemalige Samtgemeinde Bodenwerder (B), ehemalige Samtgemeinde Polle (P) und Gemeinde Emmerthal E unterschieden.

Kriterium	Teilraum
Ferne von höherrangigen Zentren und damit hohe eigene zentralörtliche Bedeutung	B
Politischer Einigungsprozess in Samtgemeinden schwieriger als in Einheitsgemeinden	B, P
Höchstes Überangebot an Siedlungsflächenreserven	E
Schrumpfungsf lächen in allen Entwicklungsstufen	B, P, E
Höchstes Innenentwicklungspotenzial (Baulücken)	E
Höchstes Leerstandsrisiko (Gebäudepotenzial)	B
Höchste prozentuale Rücknahme von Siedlungsflächenreserven	E

Es ergeben sich jeweils 4 Nennungen für Bodenwerder und Emmerthal und 2 Nennungen für Polle. Es wird vorgeschlagen, einen Planausschnitt in der Samtgemeinde Bodenwerder-Polle, vornehmlich im Bereich Bodenwerder zu wählen.

Es ist sinnvoll, dass im Rahmen der Aufgabe die gesamte Hierarchie der Ortstypen aus dem räumlichen Strukturkonzept bearbeitet wird. Dadurch können die Wechselwirkungen verdeutlicht werden. Daraus ergibt sich eine Lupenfunktion auf folgende Orte:
Bodenwerder/Kemnade, Ottenstein, Hehlen, Kirchbrak und Halle.

1.3 Anforderungen aus dem räumlichen Strukturkonzept

Die folgenden Ergebnisthesen der AG 1 aus der bisherigen Arbeit sollen bei der Projektbearbeitung berücksichtigt werden:

- Beschränkung der Siedlungsentwicklung auf Aktivorte mit zukunftsfähiger Infrastruktur- ausstattung
- Festlegung von Entwicklungsschwerpunkten durch integrierte Prozesse und politische Absicherung
- Rücknahme von Flächenüberschüssen und Verzicht auf Neuausweisung im Rahmen eines Flächenmanagements
- Herkömmlicher FNP wird Anforderungen an Steuerung der Umbauprozesse nicht gerecht
- Zukünftiger FNP sollte generalisierende Darstellungen auf Grundlage eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes beinhalten
- Stellung und Verantwortungswahrnehmung der Gemeinden durch Beteiligungsprozess stärken

1.4 Planungskonzept

1.4.1 Flächennutzungsplan der Zukunft

Klären der Aufgabenstellung

Der Schwerpunkt der Bearbeitung liegt in der Entwicklung von Denkmodellen, um tatsächlich Innovationen beim Flächennutzungsplan erzielen zu können. Die Arbeit konzentriert sich auf den in Kapitel 1.2 ermittelten Planungsausschnitt. Es werden nur die im Zusammenhang bebauten Ortsteile betrachtet. Der Außenbereich ist nicht Gegenstand der Planungsaufgabe. Ebenfalls nicht behandelt werden die Umweltbelange.

Ermittlung der Planungsvorgaben

Es wird eine Ortsbegehung aller 5 Orte des Planausschnitts erforderlich. Dabei muss eine Einschätzung der Quartiere bezüglich ihrer Nutzungsschwerpunkte vorgenommen werden. Ziel sollte es sein, Bereiche mit hohem strukturellem und/oder substanziellem Anpassungsbedarf zu identifizieren. Als Grundlage sind für die einzelnen Orte für den Flächennutzungsplan Bestands- und Analysepläne zu erstellen. Die Ermittlung der Planvorgaben beruht auf folgenden Handlungsfeldern:

- Wohnen und Wohnfolgeeinrichtungen
- Mobilität und Verkehr
- Versorgung, Wirtschaft und Arbeit
- Freizeit, Kultur und Tourismus

Entwurf

Aus der Analyse der Planungsvorgaben wird für jeden Ort ein grobes städtebauliches Entwicklungskonzept erstellt. Dabei werden auch die Vorgaben aus dem räumlichen Strukturkonzept einbezogen. Auf Grundlage der Entwicklungskonzepte lässt sich ableiten, welche Planinhalte für einen Flächennutzungsplan der neuen Generation relevant sein dürften. Daraus lässt sich wiederum eine Legende mit adäquaten Planzeichen entwickeln. Im Ergebnis wird ein Flächennutzungsplan grafisch als Vorentwurf im Maßstab 1:10.000 entwickelt.

1.4.2 Baulandabgabe mit Innenentwicklungsfonds

Aus der Evaluierung der bisherigen Arbeitsergebnisse der AG 1 ergibt sich, dass das entwickelte ökonomische Steuerungsinstrument der fiskalischen und haushaltsrechtlichen Überprüfung bedürfe und im größeren regionalen Kontext getestet werden sollte. Daraus ergeben sich folgende Arbeitspakete für die Weiterentwicklung des ökonomischen Steuerungsinstruments BLAI (Baulandabgabe mit Innenentwicklungsfonds):

- Überprüfung und Weiterentwicklung des Systemansatzes
- Analyse der Funktionsfähigkeit als selbst tragendes System
- Analyse der Funktionsfähigkeit als gefördertes System

- Analyse der Anwendungsfähigkeit in Bezug auf die notwendige Größe der Gebietskulisse

Die Bearbeitung erfolgt durch Prof. Dr. Arnim Goldbach, einen externen Experten für wissenschaftliche Beratung und Qualifizierung zur doppelten Gemeindehaushaltswirtschaft. Damit wird über den bisherigen Modellansatz hinaus eine Einschätzung aus kommunalrechtlicher und fiskalischer Sicht vorgenommen. Das Gutachten ist dem Endbericht als Anhang 2 beigelegt.

2. BESTANDSAUFNAHME UND ANALYSE DER AUSGANGSLAGE

In den fünf Orten des Planungsraumes sind Ortsbegehungen und Bestandsaufnahmen durch Inaugenscheinnahme durchgeführt worden. Die Bestands- und Analysepläne sind als Anhang 1 beigelegt. Da sie aufgrund der Legenden selbsterklärend sind, erfolgt keine weitere textliche Beschreibung.

Für die einzelnen Handlungsfelder sind folgende Bestands- bzw. Analysedaten dargestellt:

- **Wohnen und Wohnfolgeeinrichtungen**
 - Leerstand
 - Wohnquartier mit zeitlichem Entstehungsschwerpunkt
 - Wohnfolgeeinrichtungen
 - Entwicklungspotenzial (hier nur informell, da Flächenüberschüsse abgebaut werden sollen)
 - Empfehlungen
- **Mobilität und Verkehr**
 - Straßenklassifikation
 - Verkehrsordnungsrecht / Ausbauprinzip
 - Ruhender Verkehr
 - Nicht motorisierter Verkehr
- **Versorgung, Wirtschaft und Arbeit**
 - Infrastruktur
 - Ergänzende (touristische) Angebote
 - Entwicklungspotenzial
- **Freizeit, Kultur und Tourismus**
 - Infrastruktur
 - Besondere Funktionsbereiche
 - Landwirtschaft
 - Leerstand
 - Empfehlungen

Die Pläne dienten als Grundlage für eine Beurteilung der im Zusammenhang mit der Erstellung des „neuen Flächennutzungsplanes“ aufgeworfenen Fragen und für die vorgenommenen Plandarstellungen und deren Abgrenzung.

3. ANNÄHERUNG

Im Folgenden werden die einzelnen Inhalte der Aufgabenstellung einer kritischen Hinterfragung unterzogen. Ziel ist es daraus Aspekte, Strategien und Fragen für die Umsetzung des Modells eines „neuen Flächennutzungsplanes“ zu erhalten. Entsprechend dem Werkstattcharakter dieses Berichtes erfolgt diese thematische Annäherung stichwortartig in einer tabellarischen Gegenüberstellung.

Inhalt und Aufgabe	Aspekte/Fragen/Strategie
Aufgabenschwerpunkt: Beispielhafte Entwicklung eines „Flächennutzungsplanes der Zukunft“	Grundlage muss ein umfassender informeller integrierter Planungsprozesses des Regions-, Stadt- und Dorfumbaus sein
Zu berücksichtigen: 1. Umgang mit Schrumpfungsflächen 2. Aktivierung des Innenentwicklungspotenzials 3. Steuerung der Infrastruktur der Daseinsvorsorge	1 = Klassische Stadt- und Dorfumbaubereiche 2 = Managementaufgabe 3 = z.B. durch Programm der Städtebauförderung „Kleinere Städte und Gemeinden“ Strategie zur Anpassung/ Gegensteuerung im Zuge der Schrumpfung: Was kann und soll FNP hier leisten? Folgen des wirtschaftlichen, demografischen, gesellschaftlichen, strukturellen und sozialen Wandels Zeiten des Überangebots, des Immobilienwertverlustes, der Finanzschwäche und Unrentierlichkeit z.B.: • Abkehr vom Flächenwachstum • Postulat Innenentwicklung vor Außenentwicklung • Flächenkonzentration • Nachfragelenkung durch Standortaufwertung mit Auswirkungen auf den Immobilienmarkt, • Abbau von Investitions-/Ansiedlungshemmnisse • Rückbau von Flächen, insbesondere Schrottimmobilien • Gesteuerte Wüstungen?

Inhalt und Aufgabe	Aspekte/Fragen/Strategie
Anforderungen (Thesen) aus AG 1: 1. Beschränkung der Siedlungsentwicklung auf Aktivorte mit zukunftsfähiger Infrastrukturausstattung 2. Festlegung von Entwicklungsschwerpunkten durch integrierte Prozesse und politische Absicherung 3. Rücknahme von Flächenüberschüssen + Verzicht auf Neuausweisung durch Flächenmanagement 4. Herkömmlicher FNP wird Anforderungen an Steuerung der Umbauprozesse nicht gerecht 5. Zukünftiger FNP sollte generalisierende Darstellungen auf Grundlage eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes beinhalten 6. Stellung und Verantwortungswahrnehmung der Gemeinden durch Beteiligungsprozess stärken	„Die Siedlungsentwicklung findet nur noch in Siedlungskernen mit einer zukunftsfähigen infrastrukturellen Mindestausstattung statt. Die Infrastrukturschwerpunkte sind unter weitgehender interkommunaler Abstimmung zu bestimmen.“ (These 1 30.06.2011) 1 + 2 = Risiken: • Nach zentrenorientierter Wirtschaftspolitik nun zentrenorientierte Infrastrukturpolitik • Verliererorte? • Reichen weiche Faktoren aus? • Keine autarken Strukturen • Zunahme Wertverluste? • Wie wirken sich städtebauliche Entscheidungen auf den Immobilienmarkt aus? 3 = Erfordert Solidaritätspakt, interkommunale Abstimmung. 4 = Siehe oben – FNP-Aufstellung und -Fortschreibung erfordert die Vorschaltung integrierter umfassender Planungsprozesse 5 = Zu bedenken sind bestehende Rechtslagen durch verbindliche Bauleitplanung, Vertrauensschutz – daher auch die Übernahme bzw. Anpassung bestehender B-Pläne beachten und beleuchten 6 = Planungsprozesse müssen regional verankert sein

Inhalt und Aufgabe	Aspekte/Fragen/Strategie
Klären der Aufgabenstellung: Der Schwerpunkt der Bearbeitung sollte in der Entwicklung von Denkmodellen liegen, um tatsächlich Innovationen beim FNP erzielen zu können. „Die erforderlichen Umbauprozesse werden mit Hilfe einer städtebaulichen Entwicklungsplanung problembezogener und flexibler gestaltet. Im Flächennutzungsplan werden für den bebauten Bereich nur noch generalisierende Darstellungen getroffen.“ (These 5 30.06.2011)	Wechselwirkung zwischen neuen Denkmodellen zu integrierten Entwicklungskonzepten Ableitungen für FNP: • Wann war FNP hinderlich für Umbauprozesse? • Sind neue Bauflächen zielführend? • Welche Generalisierung ist vorstellbar? • Welcher Vorteil besteht für den Umbauprozess? • Muss in Aktivorten stärker differenziert werden?

Inhalt und Aufgabe	Aspekte/Fragen/Strategie
Ermittlung der Planvorgaben: Einschätzung der Quartiere bezüglich ihrer Nutzungsschwerpunkte Bereiche mit hohem strukturellem und/oder substanziellem Anpassungsbedarf identifizieren Ermittlung der Planvorgaben beruht auf folgenden Handlungsfeldern: • Wohnen und Wohnfolgeeinrichtungen • Mobilität und Verkehr • Versorgung, Wirtschaft und Arbeit • Freizeit, Kultur und Tourismus	Struktureller Anpassungsbedarf: • Bereiche mit Leerstandstendenz • Bereiche, die umkippen M zu W • Bereiche mit Nutzungskonflikten • Bereiche mit schlechten Standortqualitäten • mit typischen städtebaulichen Missständen Substanzieller Anpassungsbedarf • Bereiche mit energetischem Sanierungsbedarf • Bereiche mit schlechter Bausubstanz Ökologische Qualitäten werden zunächst nicht bearbeitet!

Inhalt und Aufgabe	Aspekte/Fragen/Strategie
Entwurf: Aus Analyse Planungsvorgaben wird grobes städtebauliches Entwicklungskonzept erstellt Vorgaben aus dem räumlichen Strukturkonzept einbeziehen Aus Entwicklungskonzepten relevante Planinhalte für FNP der neuen Generation ableiten Aus Planinhalten Legende mit adäquaten Planzeichen entwickeln	Städtebauliche Entwicklungsschwerpunkte: • Mittenfunktion, aktives Ortszentrum • Ansiedlung für Mischnutzungen mit Impulswirkung, Strahlkraft • Sanierungsgebiete – meist auch in energetischer Hinsicht und/oder • Umbaugebiete mit Flächen zur Revitalisierung, zur Neuordnung • Neue Nutzungs-Achsen im Innenbereich • Rückbauggebiete (v. außen n. innen) • Kulturquartiere, Erhaltende Erneuerung • Bereiche für innovative Infrastruktur-, Wohn- und Geschäftsformen • Bereiche für energetische Versorgung

4. PRINZIP

Im Folgenden wird zum einen die Herleitung aus der thematischen Annäherung an die Lösung der Aufgabe zur Erstellung des Modells eines neuen Flächennutzungsplanes versucht. Zum anderen werden die Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung der als notwendig erkannten Handlungsfelder aufgezeigt. Entsprechend dem Werkstattcharakter des Berichtes erfolgt dies in Stichworten und zum Teil tabellarisch.

4.1 Lösungsansatz

Flächennutzungsplan alt

- Bodennutzung, Bodenrelevanz
- Grundzüge der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung
- Vorbereitender Bauleitplan
- Anpassungspflicht an Ziele der Raumordnung
- Darstellungskatalog in & 5 Abs. 2 BauGB nicht abschließend

Flächennutzungsplan neu

Der Flächennutzungsplan wird in Zukunft Bestandteil und Begleitprodukt eines umfassenden informellen Planungsprozesses/integrierten Entwicklungs- und Maßnahmenkonzeptes sein.

These: Vom vorbereitenden zum nachbereitenden Bauleitplan?

Ziele des informellen Planungsprozesses

- Steigerung der Attraktivität, Anziehungskraft, Wettbewerbs- u. Marktfähigkeit
- Sicherung der Infrastruktur der Daseinsvorsorge, Lebensqualität und städtebauliche Qualität
- Nachfragelenkung durch Standortaufwertung
- Demografische und wirtschaftliche Stabilität
- Vermeidung von städtebaulichen Missständen wie Zunahme von Leerständen, perforierten Orten, Verödung
- Abbau von Ansiedlungs- und Investitionshemmnissen
- Abkehr von Flächenwachstum, Verringerung des Flächenverbrauchs, Flächenrecycling
- Postulat der Innenentwicklung vor Außenentwicklung, Stärkung von innen nach außen zur Sicherung der Ortsmitten, kompakte Strukturen mit kurzen Wegen
- Management und Marketing zum Abbau des Schrumpfungsprozesses, Motivation zur Ansiedlung u. Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzial
- Imagekampagnen und Anreizstrategien für Ansiedlung im Siedlungs- und Gebäudebestand

These: Vom Flächennutzungsplan zum Flächenmanagement

Ziele Flächenmanagement

- Anpassung und Gegensteuerung im Zuge eines Regions-, Stadt und Dorfumbaus zur Aktivierung der Ansiedlungs- und Investitionsbereitschaft im Siedlungsbestand
- Marketingstrategie zur Motivation, Mobilisierung und Vermarktung
- Abbau von
 - planerischen/rechtlichen Hemmnissen (z.B. Flexibilität)
 - finanziellen Hemmnissen (z.B. Unrentierlichkeit)
 - sozialen Hemmnissen (z.B. Vorbehalte, Image)
 - organisatorischen Hemmnissen (z.B. fehlendes Marketing)
 - städtebaulichen Hemmnissen (z.B. Attraktivitätsdefizite)
 - politischen Hemmnissen (z.B. kein Interesse an der Entwicklung des ländlichen Raumes)

These: Vom Flächennutzungsplan zum Flächenmonitoring

Ziele Flächenmonitoring

- Systematisches Beobachtungs- und Bewertungssystem, Kontrollfunktion, wiederholte und regelmäßige Erfassung der Innenentwicklungspotenziale zur gezielten Steuerung einer Entwicklung
- Eine Funktion des Monitorings besteht darin, bei einem beobachteten Ablauf bzw. Prozess steuernd einzugreifen, sofern dieser nicht den gewünschten Verlauf nimmt
- Flexibilität und Feinsteuerung

Lösungsansatz: Vom Flächennutzungsplan zum Flächennutzungs-Rahmenplan

4.2 Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung

Wo liegen die Möglichkeiten und Grenzen des Flächennutzungsplanes zur Steuerung von:

- Infrastruktur der Daseinsvorsorge
- Innenentwicklung
- Klimaschutz
- Kulturpflege
- Managementaufgaben wie
Bewertung der Zukunftsfähigkeit von kleinen Orten und Siedlungsbereichen

Leitbild zur Infrastruktur und Daseinsvorsorge	
Ziele und Maßnahmen	Bedeutung des FNP
Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse	Darstellung von Flächen/Standorten der Infrastruktur wie z.B.:
Gewährleistung sozialer, technischer, wirtschaftlicher Infrastruktur	• Gemeinbedarf • Infrastrukturschwerpunkte • Senioreneinrichtungen • Medizinische Versorgungszentren • Kultur-, Sport-, und Freizeitstätten • Arbeitsstätten/Gewerbe
Anpassung an angemessene Versorgung und Erreichbarkeit	Aber nicht Funktionstrennung sondern Belebungs/Urbanität
Klein- und Mittelstädte als Ankerpunkte der Daseinsvorsorge	Flexible Handhabung erforderlich
Interkommunale Verantwortungswahrnehmung	Städtebaulich integrierte Standorte erforderlich (Schlüsselbereiche/ Aktivzonen)

Leitbild zur Innenentwicklung	
Ziele und Maßnahmen	Bedeutung des FNP
Innen vor Außenentwicklung	Gebiet zur Innenentwicklung (§13a BauGB)
Aktivierung von Innenentwicklungspotenzial	Differenzierte Nutzungsdefinitionen:
Neuordnungs-/Anpassungsstrategien:	• W/M/G/S ??? • Dorf-/Stadtumbaugebiete • Nachverdichtungsgebiete • Revitalisierungsbereiche • Umstrukturierungsbereiche • Rückbaugbiete • Missstandsgebiete (substanziell, strukturell, energetisch, Altersumbaubedarf, generationengerechter Umbaubedarf, städtebaulicher Aufwertungsbedarf)
• Revitalisierung/Wiedernutzung/ Um-nutzung/Umstrukturierung • Baulückenschließung • Bauliche Nachverdichtung • Bauliche Neuordnungsflächen nach Abbruch, Ersatzbauten • Rückbau, Standortaufgabe • Priorisierung von Standorten/Flächen (z.B. von innen nach außen, Schlüssel- und Impulslagen)	

Leitbild zur Klimaschutz	
Ziele und Maßnahmen	Bedeutung des FNP
Verbesserung der Energieeffizienz einschließlich städtebaulicher und funktionaler Aspekte	Darstellung von:
	• Klimaschutzziele • Bereiche für energetische Quartiers-sanierung • Bereiche für Energieversorgungskonzepte (KWK, dezentrale Strukturen)

Leitbild zur Kulturpflege	
Ziele und Maßnahmen	Bedeutung des FNP
Erhaltung und Sicherung siedlungs- und baukultureller Werte / wesentlicher Identitätsmerkmale	Darstellung von: • baukulturell wertvollen Bereichen • Ensembles, Einzelstandorten, Denkmalschutzbelangen

5. ENTWURF

Im Folgenden wird der Entwurf des „neuen Flächennutzungsplanes“ vorgestellt. Für die fünf Beispielorte im Untersuchungsraum werden folgende Inhalte gezeigt:

- Flächennutzungsplan-Konzept
- Planlegende zum Flächennutzungsplan-Konzept
- Themenkarte/Beiplan mit städtebaulichen Sonderaspekten
- Planlegende zur/m Themenkarte/Beiplan

Die Inhalte orientieren sich an den hier gewonnenen Erkenntnissen und am Modell der Ortseinstufung aus dem räumlichen Strukturkonzept, das im Rahmen des MUZ-Projektes „Flächennutzungsplanung und Infrastruktur – Spielregeln der interkommunalen Abstimmung“ im Planungsraum Samtgemeinde Bodenwerder-Polle ausgearbeitet worden ist. Dort sind die Beispielorte wie folgt eingestuft worden:

Bodenwerder		Typ 1: Ländliche Orte mit starkem Wohnwertpotenzial aufgrund umfassender Infrastrukturstärken
Ottenstein		Typ 2: Ländliche Orte mit eher starkem Wohnwertpotenzial aufgrund guter Infrastrukturstärken
Hehlen		Typ 3: Ländliche Orte mit mittlerem Wohnwertpotenzial aufgrund mittlerer Infrastrukturstärken
Kirchbrak		Typ 4: Ländliche Orte mit eher schwachem Wohnwertpotenzial aufgrund eher geringer Infrastrukturstärken
Halle		Typ 5: Ländliche Orte mit schwachem Wohnwertpotenzial aufgrund geringer Infrastrukturstärken

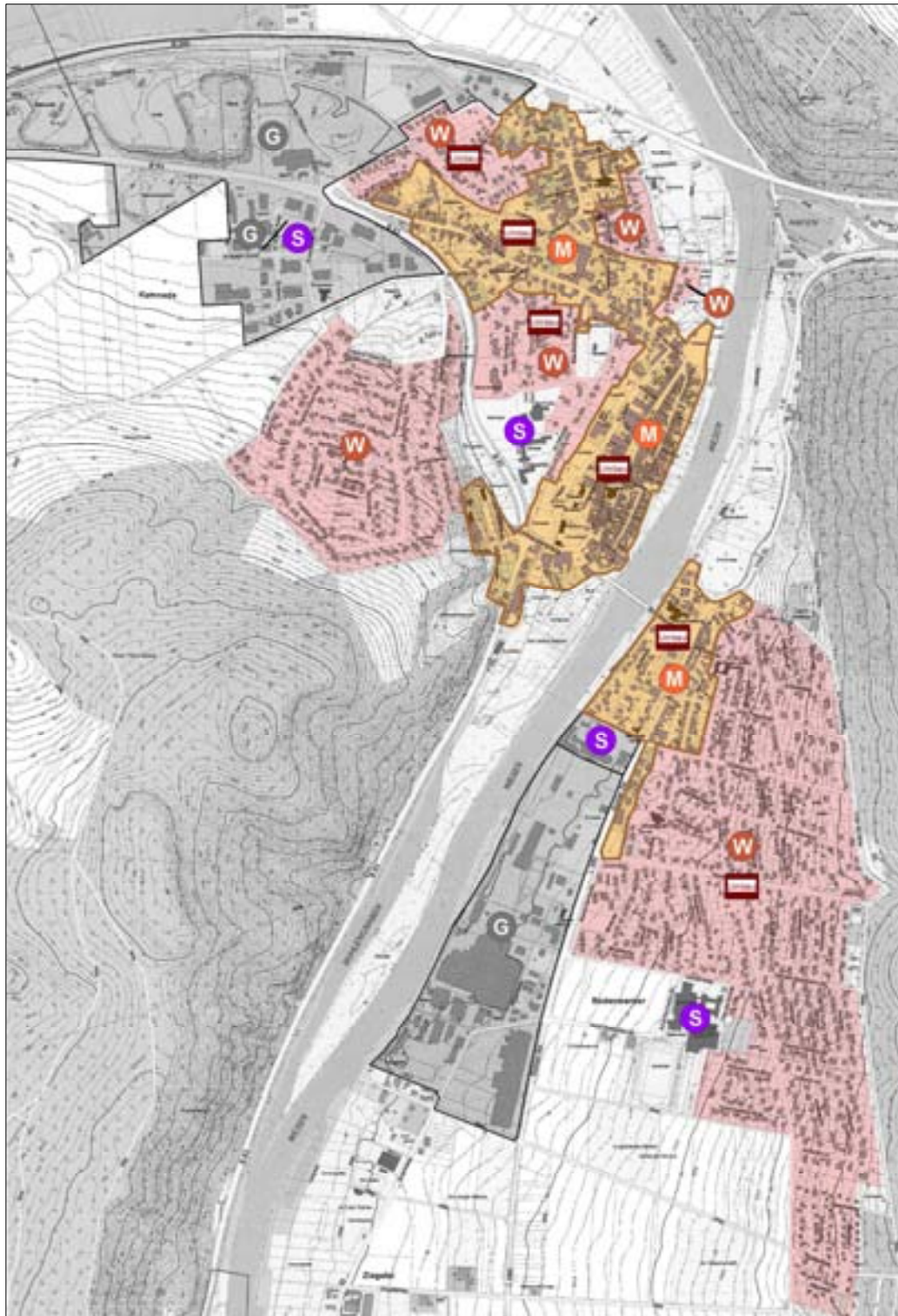
5.1 Bodenwerder

Flächennutzungsplan-Konzept für Aktivort Bodenwerder – Ortstyp 1

Bodenwerder



Typ 1: Ländliche Orte mit starkem
Wohnwertpotenzial aufgrund umfassender
Infrastrukturstärken



Karte Maßstab 1:15.000 – Norden ↑

Planlegende zum Flächennutzungsplan-Konzept Bodenwerder:

Planzeichen	1. Flächen und Bereiche der Innenentwicklung (Art der baulichen Nutzung)
	1.1 Innenentwicklungsgebiet als Mischbaufläche gemäß § 1 Abs.1 Nr. 2 BauNVO und Flächen für Spiel- und Sportanlagen, Versorgungsanlagen, Grünflächen sowie sonstige mischbauflächenverträgliche Nutzungen. Sonderaspekte aufgrund der Funktionszuweisung als Aktivort der Ortstypenkategorie Typ 1: Gebiet zur Ansiedlung von gebietsverträglicher sozialer und kultureller Infrastruktur, Versorgung, Gemeinbedarf (Daseinsvorsorgeeinrichtungen) und Gewerbebetrieben zur Umsetzung von Schwerpunktbildungen/Funktionszuweisungen im interkommunalen Kontext: • Schwerpunkte der wirtschaftlichen Infrastruktur: Arbeitsstätten, Versorgung, Mobilität, Bürger-nahe Dienstleistungen • Schwerpunkte der sozialen Infrastruktur: Medizinische Versorgung, Versorgung Kinder + Jugend, Schulen • Schwerpunkte der weichen Infrastruktur: Freizeit, Kultur, Sport, Natur + Landschaft • Schwerpunkt Schulische Versorgung
	1.2 Innenentwicklungsgebiet als Wohnbaufläche gemäß § 1 Abs.1 Nr. 1 BauNVO. Im Einzelfall Ansiedlungsfläche für gebietsverträgliche soziale und kulturelle Infrastruktur, Versorgung, Gemeinbedarf (Daseinsvorsorgeeinrichtungen) im Sinne o.g. Schwerpunktbildungen
	1.3 Innenentwicklungsgebiet als gewerbliche Baufläche gemäß § 1 Abs.1 Nr. 3 BauNVO. Im Einzelfall Ansiedlungsfläche für gebietsverträgliche soziale und kulturelle Infrastruktur, Gemeinbedarf (Daseinsvorsorgeeinrichtungen) und Sondernutzungen im Sinne o.g. Schwerpunktbildungen
	1.4 Innenentwicklungsgebiet als Sonderbaufläche gemäß § 1 Abs.1 Nr. 4 BauNVO. Im Einzelfall Ansiedlungsfläche für gebietsverträgliche soziale und kulturelle Infrastruktur, Gemeinbedarf (Daseinsvorsorgeeinrichtungen) und Sondernutzungen im Sinne o.g. Schwerpunktbildungen
	2. Flächen und Bereiche ohne bauliche Entwicklung oder Verdichtung - Rücknahme von Bauflächen zur Vermeidung von Außenentwicklungen und Überangeboten > künftige Darstellung i.d.R. als Grünfläche / Ausgleichsfläche / Fläche für Landwirtschaft
	Die Rücknahme von Flächenpotenzialen erfolgt in den Aktivorten durch Herausnahme von Bauflächen aus dem Flächennutzungsplan und durch Aufhebung von Bauflächen in nicht erschlossenen Bebauungsplangebieten. 2.1 Rücknahme von Wohnbauflächenreserven aus dem bisherigen Flächennutzungsplan: 2 Bauplätze (aufgrund der geringen Anzahl von 2 Bauplätzen wird auf eine Rücknahme verzichtet)
Planzeichen	3. Regelungen für die Stadterhaltung, Denkmalschutz und Klimaschutz
	Umbaugebiet: Stadt- und Dorfumbaugebiet i.S.d. §§ 142 bzw. 171 b BauGB als Sanierungsgebiet, Gebiet mit Anpassungsbedarf zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen aufgrund • städtebaulicher Missstände i.S.d. § 136 Abs. 3 BauGB (z.B. Funktions- und Substanzschwächen der Bebauung, gefährdete Funktionsfähigkeit des Gebietes) und/oder • erheblicher städtebaulicher Funktionsverluste mit bestehendem oder zu erwartendem Überangebot an Baustrukturen und/oder • in der Regel Mängeln im Bereich des Klimaschutzes Differenzierungen siehe Themenkarte/Beiplan: Städtebauliche Sonderaspekte
	Hinweis zum Konzept des Flächennutzungsplanes: Eine weitergehende Vertiefung auf Grundlage eines Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes mit Beteiligung von Bürgerschaft und Behörden ist erforderlich.

Themenkarte/Beiplan: Städtebauliche Sonderaspekte für Aktivort Bodenwerder

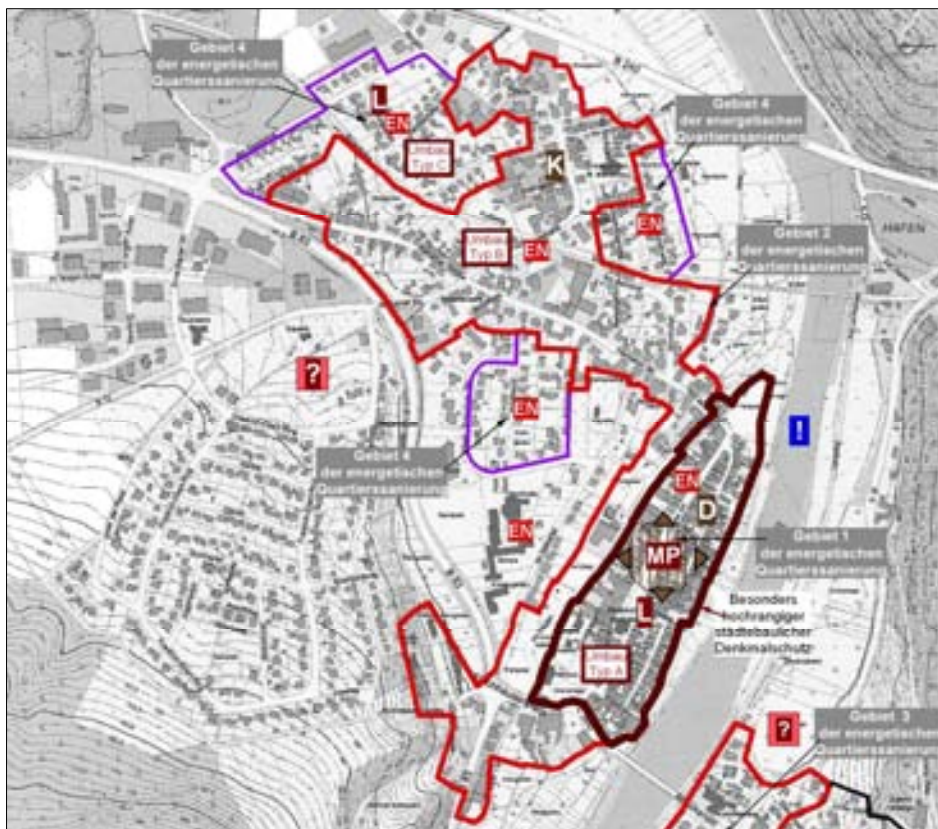
Aktivierung von Umbaugebieten und Innentwicklungspotenzialen:

Stadt- und Dorfumbaugebiet i.S.d. §§ 142 bzw. 171 b BauGB als Sanierungsgebiet,
Gebiet mit Anpassungsbedarf zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen

Bodenwerder



Typ 1: Ländliche Orte mit starkem
Wohnwertpotenzial aufgrund umfassender
Infrastrukurstärken



Übersichtskarte – Nordteil - Norden ↑

Kriterien Differenzierung der Umbaugebiete:	Funktions- verluste	Funktions- gefährdung	Substanz- schwächen	Denkmal- schutz
Umbau Typ A	X	X	X	X
Umbau Typ B	X	X	X	
Umbau Typ C	X		X	
Umbau Typ D	X			
Zutreffende Kriterien X				

Funktions- verluste	Von Funktionsverlusten, Überangeboten u. zu erwartenden Funktionsverlusten erheblich betroffenes Gebiet (z.B. vorh. Leerstände, Risikoleerstände, Brachen)
Funktions- Gefährdung	Gefährdete Funktionsfähigkeit des Gebietes, der Zentrums- und Versorgungsfunktion
Substanz- Schwächen	Funktions- und Substanzschwächen der Bebauung/des Gebäudebestandes, (z.B. zu wenig alters- und zielgruppengerechte Baustrukturen)
Denkmal- schutz	Gefährdete Denkmalschutzbereiche (in Funktion und Substanz bedrohte Denkmalstrukturen und – sinngemäß - baukulturell wertvolle Altortstrukturen mit drohendem Identitätsverlust)

In Bodenwerder sind Umbaugebiete gemäß Typ A bis D gegeben.

Planlegende: Städtebauliche Sonderaspekte für Aktivort Bodenwerder

	1. Aktivierung von Umbaugebieten und Innenentwicklungspotenzialen: Ziele: Aktivierung von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen in Umbaugebieten zur Behebung der städtebaulichen Missstände, Beseitigung von Funktionsverlusten, Maßnahmen zum städtebaulichen Denkmalschutz und zur erhaltenden Erneuerung in baukulturell wertvollen Altortlagen, Maßnahmen zur Anpassung der städtebaulichen Strukturen und zur Innenentwicklung. Aufbau eines Flächen- und Gebäudemanagements.
Planzeichen	1.1 Aktivierung von Maßnahmen in Umbaugebieten
	Stadt- und Dorfumbaugebiet i.S.d. §§ 142 bzw. 171 b BauGB als Sanierungsgebiet, Gebiet mit Anpassungsbedarf zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen aufgrund • städtebaulicher Missstände i.S.d. § 136 Abs. 3 BauGB (z.B. Funktions- und Substanzschwächen der Bebauung, gefährdete Funktionsfähigkeit des Gebietes) und/oder • erheblicher städtebaulicher Funktionsverluste mit bestehendem oder zu erwartendem Überangebot an Baustrukturen und/oder • in der Regel Mängeln im Bereich des Klimaschutzes Umbaugebiete: Typen A bis D siehe Erläuterungen Seite zuvor
	Umbaugebiete zur energetischen Quartierssanierung gem. § 171 a Abs. 2 BauGB als Bereiche mit erhöhtem energetischem Sanierungsbedarf. In der Regel betrifft dies in erster Linie Altortgebiete mit historisch-ortsbildprägendem Gebäudebestand und Siedlungsgebiete ab 1950er Jahre. Energetische Quartierssanierungen sind in diesen Gebieten jeweils ggf. unter Einbeziehung öffentlicher Infrastruktur bzw. von größeren Gewerbebetrieben vorzunehmen.
Planzeichen	1.2 Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen und Innenentwicklungs-Flächen
	mittels • Entwicklung von Mittelpunktbereichen, Aktivierung von Schlüssellagen mit hoher Impuls- und Strahlkraft und von Flächen für die Daseinsvorsorge (z.B. soziale und kulturelle Infrastruktur, Grundversorgung, Gesundheitsvorsorge, Energieversorgung und Arbeitsstätten) im Sinne der Schwerpunktbildung auch im interkommunalen Kontext; mit ggf. erhöhtem baulichem Verdichtungsbedarf > insbesondere die herausragende Altstadt mit hochwertigem Denkmalbestand > Sanierung u. Entwicklung im Rahmen des Städtebaulichen Denkmalschutzes • Quartierssanierungen zur baulichen Anpassung, Umnutzung erhaltenswerter Bausubstanzen, ggf. Nachverdichtung, behutsame Teilneuordnung mit Abbruch städtebaulich verzichtbarer Bausubstanzen und Flächenaktivierung in der Regel von Innenquartieren, Blockbereichen oder größeren Hofanlagen, ggf. städtebaulich angemessene Freiflächengestaltungen nach Gebäudeabbrüchen Ferner: • Umnutzung von prägnanten Hofanlagen, baukulturell wertvollen Gebäudekomplexen auf wichtigen Einzelgrundstücken z.B. zu Seniorenwohnhöfen, zur Ansiedlung von gebietsverträglichen Dienstleistungs- und Gewerbebetrieben zur Arbeitsplatzversorgung • Neuordnung von Bereichen für bauliche Entwicklung durch Abbruch bestehender Gebäude, Reaktivierung von größeren Brachflächen, ggf. städtebaulich angemessene Freiflächengestaltungen • Aktivierung von Baulücken gemäß Baulückenverzeichnis Erhaltenswerte Gebäudebestände mit Umnutzungs- und Anpassungsbedarf: • Denkmalbereiche, Flächendenkmale, Denkmalensembles • Bereiche/Quartiere/Blöcke mit baukulturell bedeutenden Gebäuden und Anlagen, Bereiche zur Erhaltung von Baukultur und Bewahrung der örtlichen und regionalen Identität <i>Eine weitergehende Vertiefung auf Grundlage eines Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes mit Beteiligung von Bürgerschaft und Behörden ist erforderlich. Die Darstellungen in diesem Plan erfolgen zum Teil nur beispielhaft.</i>
	
	
Planzeichen	2. Städtebauliche Konfliktbereiche, Bereiche bzw. Umgrenzung von Flächen mit Nutzungsbeschränkungen
	Im weiteren Verfahren zu klärende Aspekte, z.B.
	2.1 Wasserrechtliche Belange, Hochwasserschutz, HQ-100-Linie
	2.2 Immissionsschutzbelange
	2.3 Splitterartige Bereiche am Siedlungsrand: Klärung der Entwicklung
	<i>Diese und andere Aspekte sind im Rahmen des konkreten Bauleitplanverfahrens und eines Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes mit Beteiligung von Bürgerschaft und Behörden zu untersuchen bzw. zu vertiefen.</i>

Themenkarte/Beiplan: Städtebauliche Sonderaspekte für Aktivort Bodenwerder

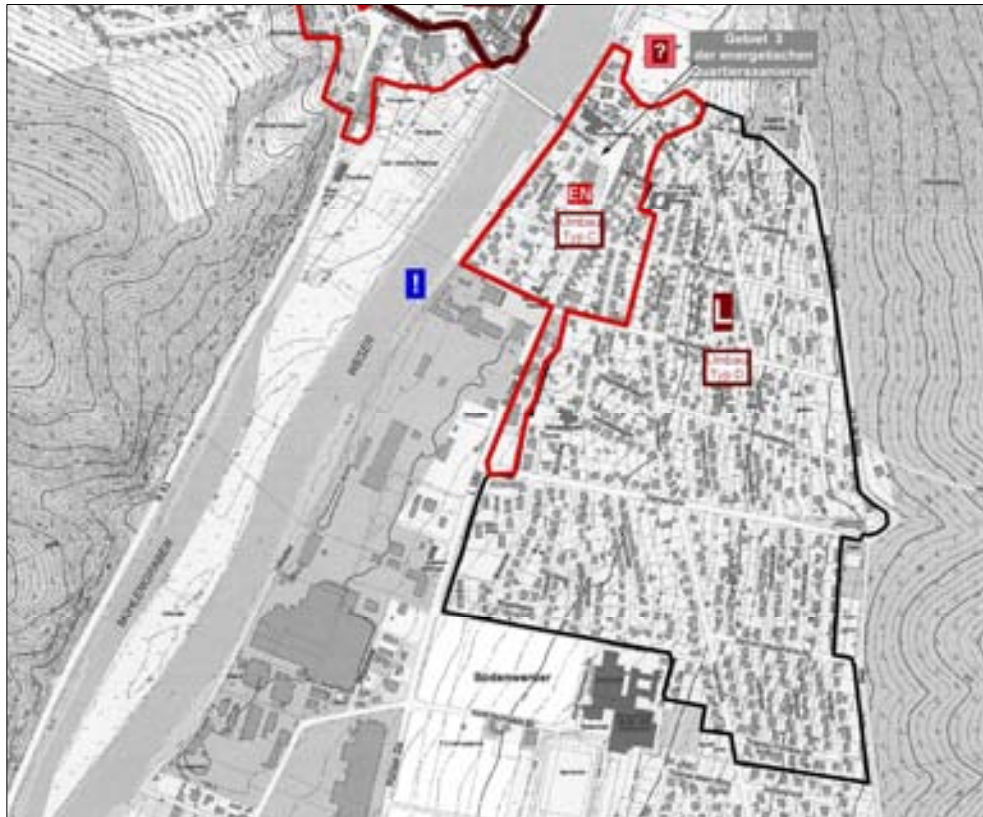
Aktivierung von Umbaugebieten und Innentwicklungspotenzialen:

Stadt- und Dorfumbaugebiet i.S.d. §§ 142 bzw. 171 b BauGB als Sanierungsgebiet,
Gebiet mit Anpassungsbedarf zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen

Bodenwerder



Typ 1: Ländliche Orte mit starkem Wohnwertpotenzial aufgrund umfassender Infrastrukurstärken



Übersichtskarte Südteil - Norden ↑

Kriterien Differenzierung der Umbaugebiete:	Funktions- verluste	Funktions- gefährdung	Substanz- schwächen	Denkmal- schutz
Umbau Typ A	X	X	X	X
Umbau Typ B	X	X	X	
Umbau Typ C	X		X	
Umbau Typ D	X			
	Zutreffende Kriterien X			

Funktions- verluste	Von Funktionsverlusten, Überangeboten u. zu erwartenden Funktionsverlusten erheblich betroffenes Gebiet (z.B. vorh. Leerstände, Risikoleerstände, Brachen)
Funktions- Gefährdung	Gefährdete Funktionsfähigkeit des Gebietes, der Zentrums- und Versorgungsfunktion
Substanz- Schwächen	Funktions- und Substanzschwächen der Bebauung/des Gebäudebestandes, (z.B. zu wenig alters- und zielgruppengerechte Baustrukturen)
Denkmal- schutz	Gefährdete Denkmalschutzbereiche (in Funktion und Substanz bedrohte Denkmalstrukturen und – sinngemäß - baukulturell wertvolle Altortstrukturen mit drohendem Identitätsverlust)

In Bodenwerder sind Umbaugebiete gemäß Typ A bis D gegeben.

Planlegende: Städtebauliche Sonderaspekte für Aktivort Bodenwerder

	1. Aktivierung von Umbaugebieten und Innentwicklungspotenzialen: Ziele: Aktivierung von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen in Umbaugebieten zur Behebung der städtebaulichen Missstände, Beseitigung von Funktionsverlusten, Maßnahmen zum städtebaulichen Denkmalschutz und zur erhaltenden Erneuerung in baukulturell wertvollen Altortlagen, Maßnahmen zur Anpassung der städtebaulichen Strukturen und zur Innenentwicklung. Aufbau eines Flächen- und Gebäudemanagements.
Planzeichen	1.2 Aktivierung von Maßnahmen in Umbaugebieten
	Stadt- und Dorfumbaugebiet i.S.d. §§ 142 bzw. 171 b BauGB als Sanierungsgebiet, Gebiet mit Anpassungsbedarf zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen aufgrund • städtebaulicher Missstände i.S.d. § 136 Abs. 3 BauGB (z.B. Funktions- und Substanzschwächen der Bebauung, gefährdete Funktionsfähigkeit des Gebietes) und/oder • erheblicher städtebaulicher Funktionsverluste mit bestehendem oder zu erwartendem Überangebot an Baustrukturen und/oder • in der Regel Mängeln im Bereich des Klimaschutzes Umbaugebiete: Typen A bis D siehe Erläuterungen Seite zuvor
	Umbaugebiete zur energetischen Quartierssanierung gem. § 171 a Abs. 2 BauGB als Bereiche mit erhöhtem energetischem Sanierungsbedarf. In der Regel betrifft dies in erster Linie Altortgebiete mit historisch-ortsbildprägendem Gebäudebestand und Siedlungsgebiete ab 1950er Jahre. Energetische Quartierssanierungen sind in diesen Gebieten jeweils ggf. unter Einbeziehung öffentlicher Infrastruktur bzw. von größeren Gewerbebetrieben vorzunehmen.
Planzeichen	1.2 Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen und Innenentwicklungs-Flächen
	mittels • Entwicklung von Mittelpunktbereichen, Aktivierung von Schlüssellagen mit hoher Impuls- und Strahlkraft und von Flächen für die Daseinsvorsorge (z.B. soziale und kulturelle Infrastruktur, Grundversorgung, Gesundheitsvorsorge, Energieversorgung und Arbeitsstätten) im Sinne der Schwerpunktbildung auch im interkommunalen Kontext; mit ggf. erhöhtem baulichem Verdichtungsbedarf • Quartierssanierungen zur baulichen Anpassung, Umnutzung erhaltenswerter Bausubstanzen, ggf. Nachverdichtung, behutsame Teilneuordnung mit Abbruch städtebaulich verzichtbarer Bausubstanzen und Flächenaktivierung in der Regel von Innenquartieren, Blockbereichen oder größeren Hofanlagen, ggf. städtebaulich angemessene Freiflächengestaltungen nach Gebäudeabbrüchen Ferner: • Umnutzung von prägnanten Hofanlagen, baukulturell wertvollen Gebäudekomplexen auf wichtigen Einzelgrundstücken z.B. zu Seniorenwohnhöfen, zur Ansiedlung von gebietsverträglichen Dienstleistungs- und Gewerbebetrieben zur Arbeitsplatzversorgung • Neuordnung von Bereichen für bauliche Entwicklung durch Abbruch bestehender Gebäude, Reaktivierung von größeren Brachflächen, ggf. städtebaulich angemessene Freiflächengestaltungen • Aktivierung von Baulücken gemäß Baulückenverzeichnis Erhaltenswerte Gebäudebestände mit Umnutzungs- und Anpassungsbedarf: • Denkmalbereiche, Flächendenkmale, Denkmalensembles • Bereiche/Quartiere/Blöcke mit baukulturell bedeutenden Gebäuden und Anlagen, Bereiche zur Erhaltung von Baukultur und Bewahrung der örtlichen und regionalen Identität <i>Eine weitergehende Vertiefung auf Grundlage eines Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes mit Beteiligung von Bürgerschaft und Behörden ist erforderlich. Die Darstellungen in diesem Plan erfolgen zum Teil nur beispielhaft.</i>
 	
Planzeichen	2. Städtebauliche Konfliktbereiche, Bereiche bzw. Umgrenzung von Flächen mit Nutzungsbeschränkungen
  	Im weiteren Verfahren zu klärende Aspekte, z.B. 2.1 Wasserrechtliche Belange, Hochwasserschutz, HQ-100-Linie 2.2 Immissionsschutzbelange 2.3 Splitterartige Bereiche am Siedlungsrand: Klärung der Entwicklung <i>Diese und andere Aspekte sind im Rahmen des konkreten Bauleitplanverfahrens und eines Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes mit Beteiligung von Bürgerschaft und Behörden zu untersuchen bzw. zu vertiefen.</i>

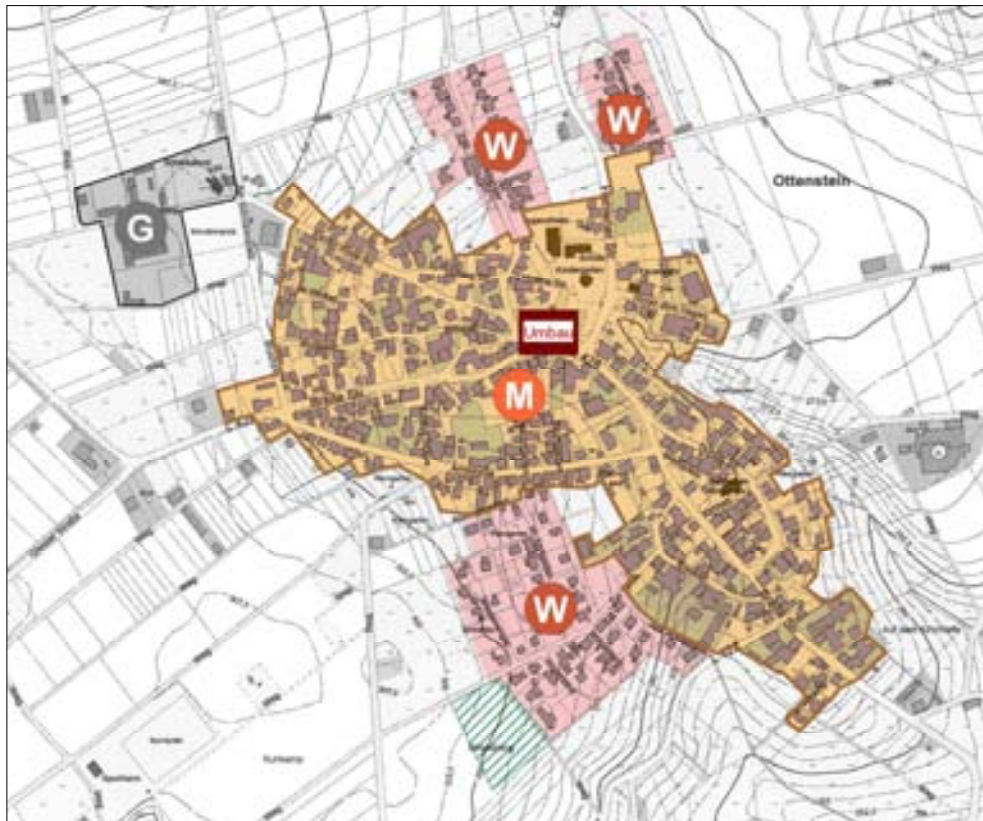
5.2 Ottenstein

Flächennutzungsplan-Konzept für Aktivort Ottenstein

Ottenstein



Typ 2: Ländliche Orte mit eher starkem Wohnwertpotenzial aufgrund guter Infrastrukturstärken



Karte Maßstab 1:10.000 – Norden ↑

Ortstypen



Typ 1: Ländliche Orte mit starkem Wohnwertpotenzial aufgrund umfassender Infrastrukturstärken



Typ 2: Ländliche Orte mit eher starkem Wohnwertpotenzial aufgrund guter Infrastrukturstärken



Typ 3: Ländliche Orte mit mittlerem Wohnwertpotenzial aufgrund mittlerer Infrastrukturstärken



Typ 4: Ländliche Orte mit eher schwachem Wohnwertpotenzial aufgrund eher geringer Infrastrukturstärken



Typ 5: Ländliche Orte mit schwachem Wohnwertpotenzial aufgrund geringer Infrastrukturstärken

Planlegende zum Flächennutzungsplan-Konzept Ottenstein:

Planzeichen	1. Flächen und Bereiche der Innenentwicklung (Art der baulichen Nutzung)
	1.1 Innenentwicklungsgebiet als Mischbaufläche gemäß § 1 Abs.1 Nr. 2 BauNVO und Flächen für Spiel- und Sportanlagen, Versorgungsanlagen, Grünflächen sowie sonstige mischbauflächenverträgliche Nutzungen. Sonderaspekte aufgrund der Funktionszuweisung als Aktivort der Ortstypenkategorie Typ 2: Gebiet zur Ansiedlung von gebietsverträglicher sozialer und kultureller Infrastruktur, Versorgung, Gemeinbedarf (Daseinsvorsorgeeinrichtungen) und Gewerbebetrieben zur Umsetzung von Schwerpunktbildungen/Funktionszuweisungen im interkommunalen Kontext: - Schwerpunkte der sozialen Infrastruktur: Seniorenversorgung, Medizinische Versorgung, Versorgung Kinder + Jugend - Schwerpunkte der weichen Infrastruktur: Kultur, Sport, Natur + Landschaft
	1.2 Innenentwicklungsgebiet als Wohnbaufläche gemäß § 1 Abs.1 Nr. 1 BauNVO. Im Einzelfall Ansiedlungsfläche für gebietsverträgliche soziale und kulturelle Infrastruktur, Versorgung, Gemeinbedarf (Daseinsvorsorgeeinrichtungen) im Sinne o.g. Schwerpunktbildungen
	1.3 Innenentwicklungsgebiet als gewerbliche Baufläche gemäß 1 Abs.1 Nr. 3 BauNVO. Im Einzelfall Ansiedlungsfläche für gebietsverträgliche soziale und kulturelle Infrastruktur, Gemeinbedarf (Daseinsvorsorgeeinrichtungen) und Sondernutzungen im Sinne o.g. Schwerpunktbildungen

Planzeichen	2. Flächen und Bereiche ohne bauliche Entwicklung oder Verdichtung - Rücknahme von Bauflächen zur Vermeidung von Außenentwicklungen und Überangeboten > künftige Darstellung i.d.R. als Grünfläche / Ausgleichsfläche / Fläche für Landwirtschaft
	Die Rücknahme von Flächenpotenzialen erfolgt in den Aktivorten durch Herausnahme von Bauflächen aus dem Flächennutzungsplan und durch Aufhebung von Bauflächen in nicht erschlossenen Bebauungsplangebieten. 2.1 Rücknahme von Wohnbauflächenreserven aus dem bisherigen Flächennutzungsplan: 8 Bauplätze Hinweise: Die Aufhebung von Bebauungsplänen kann unter Umständen zu Entschädigungsansprüchen führen. Eine juristische Prüfung im Einzelfall ist sinnvoll und vorzunehmen.

Planzeichen	3. Regelungen für die Stadterhaltung, Denkmalschutz und Klimaschutz
	Umbaugebiet: Stadt- und Dorfumbaugebiet i.S.d. §§ 142 bzw. 171 b BauGB als Sanierungsgebiet, Gebiet mit Anpassungsbedarf zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen aufgrund - städtebaulicher Missstände i.S.d. § 136 Abs. 3 BauGB (z.B. Funktions- und Substanzschwächen der Bebauung, gefährdete Funktionsfähigkeit des Gebietes) und/oder - erheblicher städtebaulicher Funktionsverluste mit bestehendem oder zu erwartendem Überangebot an Baustrukturen und/oder - in der Regel Mängeln im Bereich des Klimaschutzes Differenzierungen siehe Themenkarte/Beiplan: Städtebauliche Sonderaspekte
	Hinweis zum Konzept des Flächennutzungsplanes: Eine weitergehende Vertiefung auf Grundlage eines Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes mit Beteiligung von Bürgerschaft und Behörden ist erforderlich.

Themenkarte/Beiplan: Städtebauliche Sonderaspekte für Aktivort Ottenstein

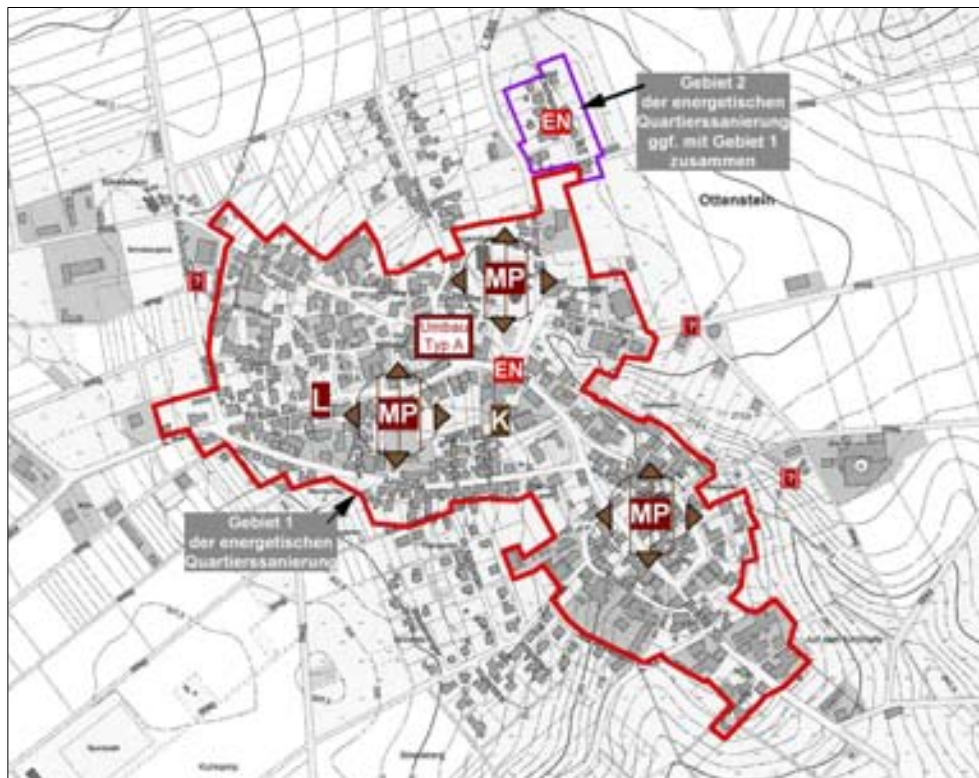
Aktivierung von Umbaugebieten und Innentwicklungspotenzialen:

Stadt- und Dorfumbaugebiet i.S.d. §§ 142 bzw. 171 b BauGB als Sanierungsgebiet,
Gebiet mit Anpassungsbedarf zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen

Ottenstein



Typ 2: Ländliche Orte mit eher starkem
Wohnwertpotenzial aufgrund guter
Infrastrukturstärken



Übersichtskarte - Norden ↑

Kriterien Differenzierung der Umbaugebiete:	Funktions- verluste	Funktions- gefährdung	Substanz- schwächen	Denkmal- schutz
Umbau Typ A	X	X	X	X
Umbau Typ B	X	X	X	
Umbau Typ C	X		X	
Umbau Typ D	X			
	Zutreffende Kriterien X			

Funktions- verluste	Von Funktionsverlusten, Überangeboten u. zu erwartenden Funktionsverlusten erheblich betroffenes Gebiet (z.B. vorh. Leerstände, Risikoleerstände, Brachen)
Funktions- Gefährdung	Gefährdete Funktionsfähigkeit des Gebietes, der Zentrums- und Versorgungsfunktion
Substanz- Schwächen	Funktions- und Substanzschwächen der Bebauung/des Gebäudebestandes, (z.B. zu wenig alters- und zielgruppengerechte Baustrukturen)
Denkmal- schutz	Gefährdete Denkmalschutzbereiche (in Funktion und Substanz bedrohte Denkmalstrukturen und – sinngemäß - baukulturell wertvolle Altortstrukturen mit drohendem Identitätsverlust)

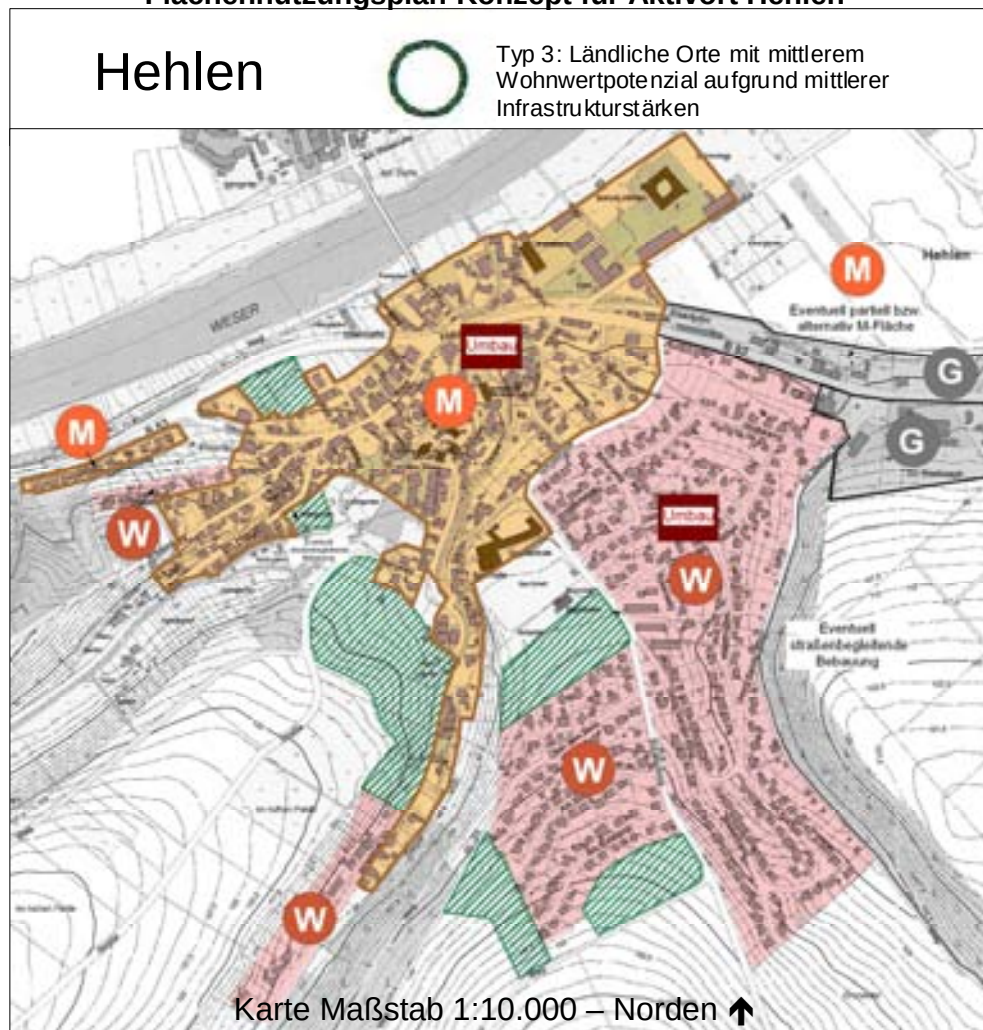
In Ottenstein ist ein Umbaugebiet gemäß Typ A gegeben.

Planlegende: Städtebauliche Sonderaspekte für Aktivort Ottenstein

	1. Aktivierung von Umbaugebieten und Innentwicklungspotenzialen: Ziele: Aktivierung von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen in Umbaugebieten zur Behebung der städtebaulichen Missstände, Beseitigung von Funktionsverlusten, Maßnahmen zum städtebaulichen Denkmalschutz und zur erhaltenden Erneuerung in baukulturell wertvollen Altortlagen, Maßnahmen zur Anpassung der städtebaulichen Strukturen und zur Innenentwicklung. Aufbau eines Flächen- und Gebäudemanagements.
Planzeichen	1.1 Aktivierung von Maßnahmen in Umbaugebieten
	Stadt- und Dorfumbaugebiet i.S.d. §§ 142 bzw. 171 b BauGB als Sanierungsgebiet, Gebiet mit Anpassungsbedarf zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen aufgrund • städtebaulicher Missstände i.S.d. § 136 Abs. 3 BauGB (z.B. Funktions- und Substanzschwächen der Bebauung, gefährdete Funktionsfähigkeit des Gebietes) und/oder • erheblicher städtebaulicher Funktionsverluste mit bestehendem oder zu erwartendem Überangebot an Baustrukturen und/oder • in der Regel Mängeln im Bereich des Klimaschutzes Umbaugebiete: Typen A bis D siehe Erläuterungen Seite zuvor
	Umbaugebiete zur energetischen Quartierssanierung gem. § 171 a Abs. 2 BauGB als Bereiche mit erhöhtem energetischem Sanierungsbedarf. In der Regel betrifft dies in erster Linie Altortgebiete mit historisch-ortsbildprägendem Gebäudebestand und Siedlungsgebiete ab 1950er Jahre. Energetische Quartierssanierungen sind in diesen Gebieten jeweils ggf. unter Einbeziehung öffentlicher Infrastruktur bzw. von größeren Gewerbebetrieben vorzunehmen.
Planzeichen	1.2 Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen und Innenentwicklungs-Flächen
	mittels • Entwicklung von Mittelpunktbereichen, Aktivierung von Schlüssellagen mit hoher Impuls- und Strahlkraft und von Flächen für die Daseinsvorsorge (z.B. soziale und kulturelle Infrastruktur, Grundversorgung, Gesundheitsvorsorge, Energieversorgung und Arbeitsstätten) im Sinne der Schwerpunktbildung auch im interkommunalen Kontext; mit ggf. erhöhtem baulichem Verdichtungsbedarf • Quartierssanierungen zur baulichen Anpassung, Umnutzung erhaltenswerter Bausubstanzen, ggf. Nachverdichtung, behutsame Teilneuordnung mit Abbruch städtebaulich verzichtbarer Bausubstanzen und Flächenaktivierung in der Regel von Innenquartieren, Blockbereichen oder größeren Hofanlagen, ggf. städtebaulich angemessene Freiflächengestaltungen nach Gebäudeabbrüchen Ferner: • Umnutzung von prägnanten Hofanlagen, baukulturell wertvollen Gebäudekomplexen auf wichtigen Einzelgrundstücken z.B. zu Seniorenwohnhöfen, zur Ansiedlung von gebietsverträglichen Dienstleistungs- und Gewerbebetrieben zur Arbeitsplatzversorgung • Neuordnung von Bereichen für bauliche Entwicklung durch Abbruch bestehender Gebäude, Reaktivierung von größeren Brachflächen, ggf. städtebaulich angemessene Freiflächengestaltungen • Aktivierung von Baulücken gemäß Baulückenverzeichnis Erhaltenswerte Gebäudebestände mit Umnutzungs- und Anpassungsbedarf: • Denkmalbereiche, Flächendenkmale, Denkmalensembles • Bereiche/Quartiere/Blöcke mit baukulturell bedeutenden Gebäuden und Anlagen, Bereiche zur Erhaltung von Baukultur und Bewahrung der örtlichen und regionalen Identität <i>Eine weitergehende Vertiefung auf Grundlage eines Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes mit Beteiligung von Bürgerschaft und Behörden ist erforderlich. Die Darstellungen in diesem Plan erfolgen zum Teil nur beispielhaft.</i>
Planzeichen	2. Städtebauliche Konfliktbereiche, Bereiche bzw. Umgrenzung von Flächen mit Nutzungsbeschränkungen
	Im weiteren Verfahren zu klärende Aspekte, z.B. 2.1 Wasserrechtliche Belange, Hochwasserschutz, HQ-100-Linie 2.2 Immissionsschutzbelange 2.3 Splitterartige Bereiche am Siedlungsrand: Klärung der Entwicklung <i>Diese und andere Aspekte sind im Rahmen des konkreten Bauleitplanverfahrens und eines Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes mit Beteiligung von Bürgerschaft und Behörden zu untersuchen bzw. zu vertiefen.</i>

5.3 Hehlen

Flächennutzungsplan-Konzept für Aktivort Hehlen



Ortstypen

-  Typ 1: Ländliche Orte mit starkem Wohnwertpotenzial aufgrund umfassender Infrastrukturstärken
-  Typ 2: Ländliche Orte mit eher starkem Wohnwertpotenzial aufgrund guter Infrastrukturstärken
-  Typ 3: Ländliche Orte mit mittlerem Wohnwertpotenzial aufgrund mittlerer Infrastrukturstärken
-  Typ 4: Ländliche Orte mit eher schwachem Wohnwertpotenzial aufgrund eher geringer Infrastrukturstärken
-  Typ 5: Ländliche Orte mit schwachem Wohnwertpotenzial aufgrund geringer Infrastrukturstärken

Planlegende zum Flächennutzungsplan-Konzept Hehlen:

Planzeichen	1. Flächen und Bereiche der Innenentwicklung (Art der baulichen Nutzung)
	1.1 Innenentwicklungsgebiet als Mischbaufläche gemäß § 1 Abs.1 Nr. 2 BauNVO und Flächen für Spiel- und Sportanlagen, Versorgungsanlagen, Grünflächen sowie sonstige mischbauflächenverträgliche Nutzungen. Sonderaspekte aufgrund der Funktionszuweisung als Aktivort der Ortstypenkategorie Typ 3: Gebiet zur Ansiedlung von gebietsverträglicher sozialer und kultureller Infrastruktur, Versorgung, Gemeinbedarf (Daseinsvorsorgeeinrichtungen) und Gewerbebetrieben zur Umsetzung von Schwerpunktbildungen/Funktionszuweisungen im interkommunalen Kontext: • Schwerpunkt der wirtschaftlichen Infrastruktur: Arbeitsstätten • Schwerpunkte der sozialen Infrastruktur: Medizinische Versorgung • Schwerpunkte der weichen Infrastruktur: Kultur, Sport
	1.2 Innenentwicklungsgebiet als Wohnbaufläche gemäß § 1 Abs.1 Nr. 1 BauNVO. Im Einzelfall Ansiedlungsfläche für gebietsverträgliche soziale und kulturelle Infrastruktur, Versorgung, Gemeinbedarf (Daseinsvorsorgeeinrichtungen) im Sinne o.g. Schwerpunktbildungen
	1.3 Innenentwicklungsgebiet als gewerbliche Baufläche gemäß § 1 Abs.1 Nr. 3 BauNVO. Im Einzelfall Ansiedlungsfläche für gebietsverträgliche soziale und kulturelle Infrastruktur, Gemeinbedarf (Daseinsvorsorgeeinrichtungen) und Sondernutzungen im Sinne o.g. Schwerpunktbildungen

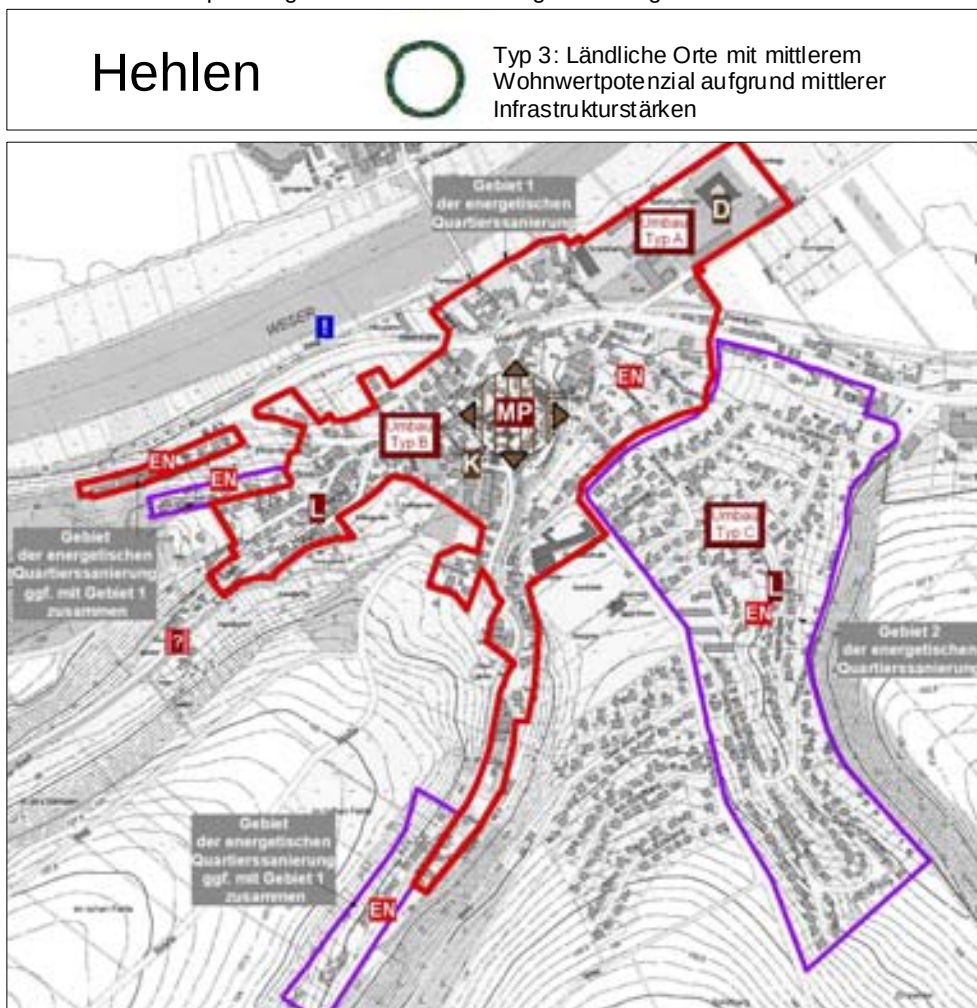
Planzeichen	2. Flächen und Bereiche ohne bauliche Entwicklung oder Verdichtung - Rücknahme von Bauflächen zur Vermeidung von Außenentwicklungen und Überangeboten > künftige Darstellung i.d.R. als Grünfläche / Ausgleichsfläche / Fläche für Landwirtschaft
	Die Rücknahme von Flächenpotenzialen erfolgt in den Aktivorten durch Herausnahme von Bauflächen aus dem Flächennutzungsplan und durch Aufhebung von Bauflächen in nicht erschlossenen Bebauungsplangebieten. 2.1 Rücknahme von Wohnbauflächenreserven aus dem bisherigen Flächennutzungsplan: 38 Bauplätze 2.2 Rücknahme von Wohnbauflächenreserven aus genehmigten nicht erschlossenen Bebauungsplangebieten: 32 Bauplätze Hinweise: Die Aufhebung von Bebauungsplänen kann unter Umständen zu Entschädigungsansprüchen führen. Eine juristische Prüfung im Einzelfall ist sinnvoll und vorzunehmen.

Planzeichen	3. Regelungen für die Stadterhaltung, Denkmalschutz und Klimaschutz
	Umbaugebiet: Stadt- und Dorfumbaugebiet i.S.d. §§ 142 bzw. 171 b BauGB als Sanierungsgebiet, Gebiet mit Anpassungsbedarf zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen aufgrund • städtebaulicher Missstände i.S.d. § 136 Abs. 3 BauGB (z.B. Funktions- und Substanzschwächen der Bebauung, gefährdete Funktionsfähigkeit des Gebietes) und/oder • erheblicher städtebaulicher Funktionsverluste mit bestehendem oder zu erwartendem Überangebot an Baustrukturen und/oder • in der Regel Mängeln im Bereich des Klimaschutzes Differenzierungen siehe Themenkarte/Beiplan: Städtebauliche Sonderaspekte
	Hinweis zum Konzept des Flächennutzungsplanes: Eine weitergehende Vertiefung auf Grundlage eines Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes mit Beteiligung von Bürgerschaft und Behörden ist erforderlich.

Themenkarte/Beiplan: Städtebauliche Sonderaspekte für Aktivort Hehlen

Aktivierung von Umbaugebieten und Innentwicklungspotenzialen:

Stadt- und Dorfumbaugebiet i.S.d. §§ 142 bzw. 171 b BauGB als Sanierungsgebiet,
Gebiet mit Anpassungsbedarf zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen



Übersichtskarte - Norden ↑

Kriterien Differenzierung der Umbaugebiete:	Funktions- verluste	Funktions- gefährdung	Substanz- schwächen	Denkmal- schutz
Umbau Typ A	X	X	X	X
Umbau Typ B	X	X	X	
Umbau Typ C	X		X	
Umbau Typ D	X			
Zutreffende Kriterien X				

Funktions- verluste	Von Funktionsverlusten, Überangeboten u. zu erwartenden Funktionsverlusten erheblich betroffenes Gebiet (z.B. vorh. Leerstände, Risikoleerstände, Brachen)
Funktions- Gefährdung	Gefährdete Funktionsfähigkeit des Gebietes, der Zentrums- und Versorgungsfunktion
Substanz- Schwächen	Funktions- und Substanzschwächen der Bebauung/des Gebäudebestandes, (z.B. zu wenig alters- und zielgruppengerechte Baustrukturen)
Denkmal- schutz	Gefährdete Denkmalschutzbereiche (in Funktion und Substanz bedrohte Denkmalstrukturen und – sinngemäß - baukulturell wertvolle Altortstrukturen mit drohendem Identitätsverlust)

In Hehlen sind Umbaugebiete gemäß Typ A, B, C gegeben.

Planlegende: Städtebauliche Sonderaspekte für Aktivort Hehlen

	1. Aktivierung von Umbaugebieten und Innentwicklungspotenzialen: Ziele: Aktivierung von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen in Umbaugebieten zur Behebung der städtebaulichen Missstände, Beseitigung von Funktionsverlusten, Maßnahmen zum städtebaulichen Denkmalschutz und zur erhaltenden Erneuerung in baukulturell wertvollen Altortlagen, Maßnahmen zur Anpassung der städtebaulichen Strukturen und zur Innenentwicklung. Aufbau eines Flächen- und Gebäudemanagements.
Planzeichen	1.1 Aktivierung von Maßnahmen in Umbaugebieten
	Stadt- und Dorfumbaugebiet i.S.d. §§ 142 bzw. 171 b BauGB als Sanierungsgebiet, Gebiet mit Anpassungsbedarf zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen aufgrund • städtebaulicher Missstände i.S.d. § 136 Abs. 3 BauGB (z.B. Funktions- und Substanzschwächen der Bebauung, gefährdete Funktionsfähigkeit des Gebietes) und/oder • erheblicher städtebaulicher Funktionsverluste mit bestehendem oder zu erwartendem Überangebot an Baustrukturen und/oder • in der Regel Mängeln im Bereich des Klimaschutzes Umbaugebiete: Typen A bis D siehe Erläuterungen Seite zuvor
	Umbaugebiete zur energetischen Quartierssanierung gem. § 171 a Abs. 2 BauGB als Bereiche mit erhöhtem energetischem Sanierungsbedarf. In der Regel betrifft dies in erster Linie Altortgebiete mit historisch-ortsbildprägendem Gebäudebestand und Siedlungsgebiete ab 1950er Jahre. Energetische Quartierssanierungen sind in diesen Gebieten jeweils ggf. unter Einbeziehung öffentlicher Infrastruktur bzw. von größeren Gewerbebetrieben vorzunehmen.
Planzeichen	1.2 Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen und Innenentwicklungs-Flächen
	mittels • Entwicklung von Mittelpunktbereichen, Aktivierung von Schlüssellagen mit hoher Impuls- und Strahlkraft und von Flächen für die Daseinsvorsorge (z.B. soziale und kulturelle Infrastruktur, Grundversorgung, Gesundheitsvorsorge, Energieversorgung und Arbeitsstätten) im Sinne der Schwerpunktbildung auch im interkommunalen Kontext; mit ggf. erhöhtem baulichem Verdichtungsbedarf • Quartierssanierungen zur baulichen Anpassung, Umnutzung erhaltenswerter Bausubstanzen, ggf. Nachverdichtung, behutsame Teilneuordnung mit Abbruch städtebaulich verzichtbarer Bausubstanzen und Flächenaktivierung in der Regel von Innenquartieren, Blockbereichen oder größeren Hofanlagen, ggf. städtebaulich angemessene Freiflächengestaltungen nach Gebäudeabbrüchen Ferner: • Umnutzung von prägnanten Hofanlagen, baukulturell wertvollen Gebäudekomplexen auf wichtigen Einzelgrundstücken z.B. zu Seniorenwohnhöfen, zur Ansiedlung von gebietsverträglichen Dienstleistungs- und Gewerbebetrieben zur Arbeitsplatzversorgung • Neuordnung von Bereichen für bauliche Entwicklung durch Abbruch bestehender Gebäude, Reaktivierung von größeren Brachflächen, ggf. städtebaulich angemessene Freiflächengestaltungen • Aktivierung von Baulücken gemäß Baulückenverzeichnis Erhaltenswerte Gebäudebestände mit Umnutzungs- und Anpassungsbedarf: • Denkmalbereiche, Flächendenkmale, Denkmalensembles • Bereiche/Quartiere/Blöcke mit baukulturell bedeutenden Gebäuden und Anlagen, Bereiche zur Erhaltung von Baukultur und Bewahrung der örtlichen und regionalen Identität <i>Eine weitergehende Vertiefung auf Grundlage eines Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes mit Beteiligung von Bürgerschaft und Behörden ist erforderlich. Die Darstellungen in diesem Plan erfolgen zum Teil nur beispielhaft.</i>
Planzeichen	2. Städtebauliche Konfliktbereiche, Bereiche bzw. Umgrenzung von Flächen mit Nutzungsbeschränkungen
	Im weiteren Verfahren zu klärende Aspekte, z.B. 2.1 Wasserrechtliche Belange, Hochwasserschutz, HQ-100-Linie 2.2 Immissionsschutzbelange 2.3 Splitterartige Bereiche am Siedlungsrand: Klärung der Entwicklung <i>Diese und andere Aspekte sind im Rahmen des konkreten Bauleitplanverfahrens und eines Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes mit Beteiligung von Bürgerschaft und Behörden zu untersuchen bzw. zu vertiefen.</i>

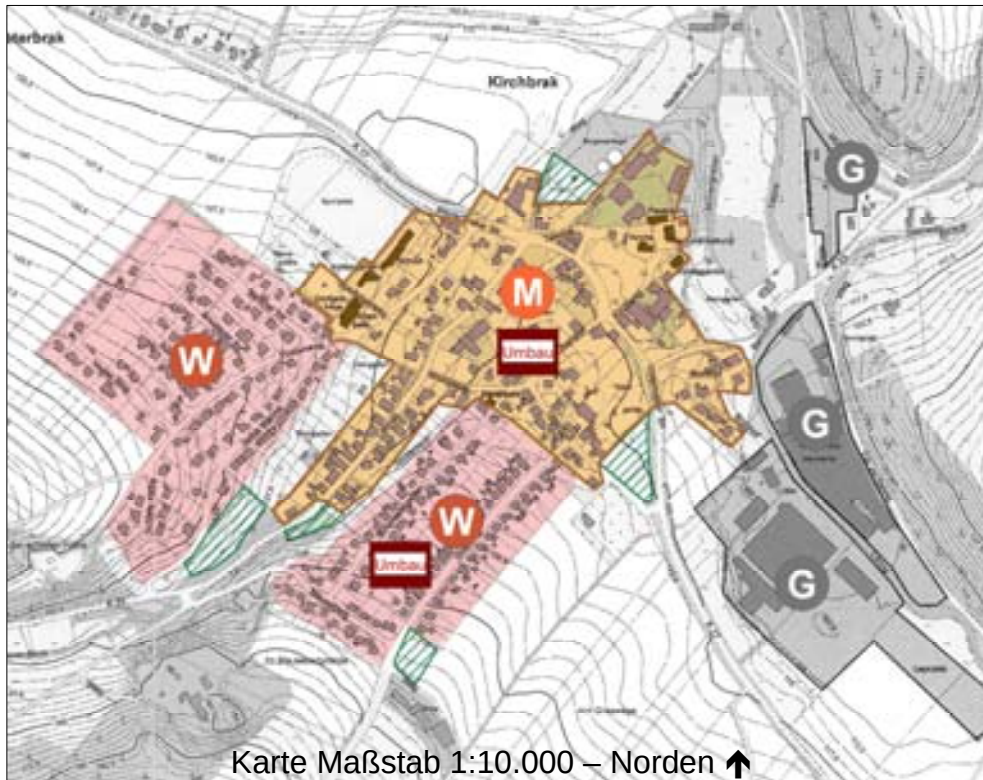
5.4 Kirchbrak

Flächennutzungsplan-Konzept für Kirchbrak (Ortstyp 4 – Aktivort)

Kirchbrak



Typ 4: Ländliche Orte mit eher schwachem Wohnwertpotenzial aufgrund eher geringer Infrastrukurstärken



Ortstypen



Typ 1: Ländliche Orte mit starkem Wohnwertpotenzial aufgrund umfassender Infrastrukurstärken



Typ 2: Ländliche Orte mit eher starkem Wohnwertpotenzial aufgrund guter Infrastrukurstärken



Typ 3: Ländliche Orte mit mittlerem Wohnwertpotenzial aufgrund mittlerer Infrastrukurstärken



Typ 4: Ländliche Orte mit eher schwachem Wohnwertpotenzial aufgrund eher geringer Infrastrukurstärken



Typ 5: Ländliche Orte mit schwachem Wohnwertpotenzial aufgrund geringer Infrastrukurstärken

Planlegende zum Flächennutzungsplan-Konzept Kirchbrak:

Planzeichen	1. Flächen und Bereiche der Innenentwicklung (Art der baulichen Nutzung)
	1.1 Innenentwicklungsgebiet als Mischbaufläche gemäß § 1 Abs.1 Nr. 2 BauNVO und Flächen für Spiel- und Sportanlagen, Versorgungsanlagen, Grünflächen sowie sonstige mischbauflächenverträgliche Nutzungen. Sonderaspekte aufgrund der Funktionszuweisung als Aktivort der Ortstypenkategorie Typ 4: Gebiet zur Ansiedlung von gebietsverträglicher sozialer und kultureller Infrastruktur, Versorgung, Gemeinbedarf (Daseinsvorsorgeeinrichtungen) und Gewerbebetrieben zur Umsetzung von Schwerpunktbildungen/Funktionszuweisungen im interkommunalen Kontext: • Schwerpunkt der wirtschaftlichen Infrastruktur: Arbeitsstätten • Schwerpunkte der weichen Infrastruktur: Kultur, Sport, Natur und Landschaft • Keine weitere Ansiedlung öffentlicher sozialer Infrastruktur außer im vorgenannten Sinne der Schwerpunktbildung ohne interkommunale Abstimmung.
	1.2 Innenentwicklungsgebiet als Wohnbaufläche gemäß § 1 Abs.1 Nr. 1 BauNVO. Im Einzelfall Ansiedlungsfläche für gebietsverträgliche soziale und kulturelle Infrastruktur, Versorgung, Gemeinbedarf (Daseinsvorsorgeeinrichtungen) im Sinne o.g. Schwerpunktbildungen
	1.3 Innenentwicklungsgebiet als gewerbliche Baufläche gemäß § 1 Abs.1 Nr. 3 BauNVO. Im Einzelfall Ansiedlungsfläche für gebietsverträgliche soziale und kulturelle Infrastruktur, Gemeinbedarf (Daseinsvorsorgeeinrichtungen) und Sondernutzungen im Sinne o.g. Schwerpunktbildungen

Planzeichen	2. Flächen und Bereiche ohne bauliche Entwicklung oder Verdichtung - Rücknahme von Bauflächen zur Vermeidung von Außenentwicklungen und Überangeboten > künftige Darstellung i.d.R. als Grünfläche / Ausgleichsfläche / Fläche für Landwirtschaft
	Die Rücknahme von Flächenpotenzialen erfolgt in den Aktivorten durch Herausnahme von Bauflächen aus dem Flächennutzungsplan und durch Aufhebung von Bauflächen in nicht erschlossenen Bebauungsplangebieten. 2.1 Rücknahme von Wohnbauflächenreserven aus dem bisherigen Flächennutzungsplan: 15 Bauplätze 2.2 Rücknahme von Wohnbauflächenreserven aus genehmigten nicht erschlossenen Bebauungsplan-Gebieten: 4 Bauplätze Hinweise: Die Aufhebung von Bebauungsplänen kann unter Umständen zu Entschädigungsansprüchen führen. Eine juristische Prüfung im Einzelfall ist sinnvoll und vorzunehmen.

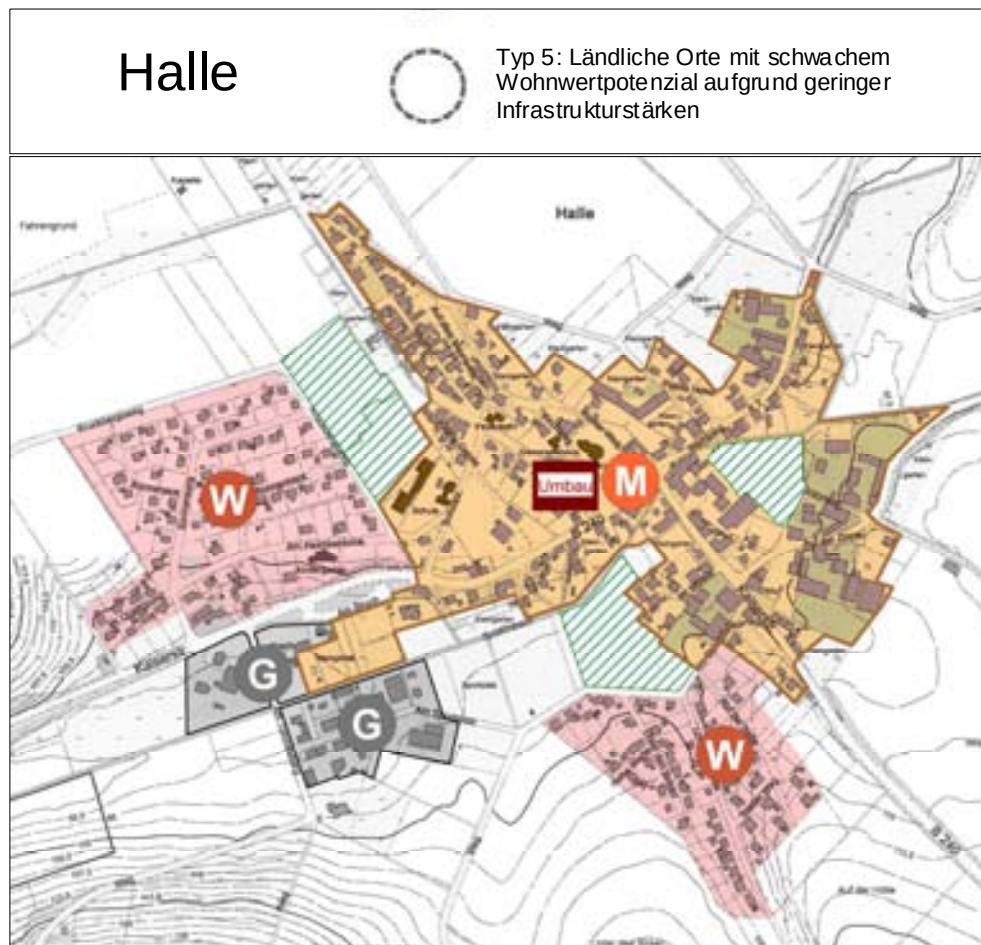
Planzeichen	3. Regelungen für die Stadterhaltung, Denkmalschutz und Klimaschutz
	Umbaugebiet: Stadt- und Dorfumbaugebiet i.S.d. §§ 142 bzw. 171 b BauGB als Sanierungsgebiet, Gebiet mit Anpassungsbedarf zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen aufgrund • städtebaulicher Missstände i.S.d. § 136 Abs. 3 BauGB (z.B. Funktions- und Substanzschwächen der Bebauung, gefährdete Funktionsfähigkeit des Gebietes) und/oder • erheblicher städtebaulicher Funktionsverluste mit bestehendem oder zu erwartendem Überangebot an Baustrukturen und/oder • in der Regel Mängeln im Bereich des Klimaschutzes Differenzierungen siehe Themenkarte/Beiplan: Städtebauliche Sonderaspekte
	Hinweis zum Konzept des Flächennutzungsplanes: Eine weitergehende Vertiefung auf Grundlage eines Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes mit Beteiligung von Bürgerschaft und Behörden ist erforderlich.

Planlegende: Städtebauliche Sonderaspekte für Aktivort Kirchbrak

	1. Aktivierung von Umbaugebieten und Innenentwicklungspotenzialen: Ziele: Aktivierung von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen in Umbaugebieten zur Behebung der städtebaulichen Missstände, Beseitigung von Funktionsverlusten, Maßnahmen zum städtebaulichen Denkmalschutz und zur erhaltenden Erneuerung in baukulturell wertvollen Altortlagen, Maßnahmen zur Anpassung der städtebaulichen Strukturen und zur Innenentwicklung. Aufbau eines Flächen- und Gebäudemanagements.
Planzeichen	1.1 Aktivierung von Maßnahmen in Umbaugebieten
	Stadt- und Dorfumbaugebiet i.S.d. §§ 142 bzw. 171 b BauGB als Sanierungsgebiet, Gebiet mit Anpassungsbedarf zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen aufgrund • städtebaulicher Missstände i.S.d. § 136 Abs. 3 BauGB (z.B. Funktions- und Substanzschwächen der Bebauung, gefährdete Funktionsfähigkeit des Gebietes) und/oder • erheblicher städtebaulicher Funktionsverluste mit bestehendem oder zu erwartendem Überangebot an Baustrukturen und/oder • in der Regel Mängeln im Bereich des Klimaschutzes Umbaugebiete: Typen A bis D siehe Erläuterungen Seite zuvor
	Umbaugebiete zur energetischen Quartierssanierung gem. § 171 a Abs. 2 BauGB als Bereiche mit erhöhtem energetischem Sanierungsbedarf. In der Regel betrifft dies in erster Linie Altortgebiete mit historisch-ortsbildprägendem Gebäudebestand und Siedlungsgebiete ab 1950er Jahre. Energetische Quartierssanierungen sind in diesen Gebieten jeweils ggf. unter Einbeziehung öffentlicher Infrastruktur bzw. von größeren Gewerbebetrieben vorzunehmen.
Planzeichen	1.2 Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen und Innenentwicklungs-Flächen
	mittels • Entwicklung von Mittelpunktbereichen, Aktivierung von Schlüssellagen mit hoher Impuls- und Strahlkraft und von Flächen für die Daseinsvorsorge (z.B. soziale und kulturelle Infrastruktur, Grundversorgung, Gesundheitsvorsorge, Energieversorgung und Arbeitsstätten) im Sinne der Schwerpunktbildung auch im interkommunalen Kontext; mit ggf. erhöhtem baulichem Verdichtungsbedarf • Quartierssanierungen zur baulichen Anpassung, Umnutzung erhaltenswerter Bausubstanzen, ggf. Nachverdichtung, behutsame Teilneuordnung mit Abbruch städtebaulich verzichtbarer Bausubstanzen und Flächenaktivierung in der Regel von Innenquartieren, Blockbereichen oder größeren Hofanlagen, ggf. städtebaulich angemessene Freiflächengestaltungen nach Gebäudeabbrüchen Ferner: • Umnutzung von prägnanten Hofanlagen, baukulturell wertvollen Gebäudekomplexen auf wichtigen Einzelgrundstücken z.B. zu Seniorenwohnhöfen, zur Ansiedlung von gebietsverträglichen Dienstleistungs- und Gewerbebetrieben zur Arbeitsplatzversorgung • Neuordnung von Bereichen für bauliche Entwicklung durch Abbruch bestehender Gebäude, Reaktivierung von größeren Brachflächen, ggf. städtebaulich angemessene Freiflächengestaltungen • Aktivierung von Baulücken gemäß Baulückenverzeichnis Erhaltenswerte Gebäudebestände mit Umnutzungs- und Anpassungsbedarf: • Denkmalbereiche, Flächendenkmale, Denkmalensembles • Bereiche/Quartiere/Blöcke mit baukulturell bedeutenden Gebäuden und Anlagen, Bereiche zur Erhaltung von Baukultur und Bewahrung der örtlichen und regionalen Identität <i>Eine weitergehende Vertiefung auf Grundlage eines Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes mit Beteiligung von Bürgerschaft und Behörden ist erforderlich. Die Darstellungen in diesem Plan erfolgen zum Teil nur beispielhaft.</i>
 	
Planzeichen	2. Städtebauliche Konfliktbereiche, Bereiche bzw. Umgrenzung von Flächen mit Nutzungsbeschränkungen
  	Im weiteren Verfahren zu klärende Aspekte, z.B. 2.1 Wasserrechtliche Belange, Hochwasserschutz, HQ-100-Linie 2.2 Immissionsschutzbelange 2.3 Splitterartige Bereiche am Siedlungsrand: Klärung der Entwicklung <i>Diese und andere Aspekte sind im Rahmen des konkreten Bauleitplanverfahrens und eines Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes mit Beteiligung von Bürgerschaft und Behörden zu untersuchen bzw. zu vertiefen.</i>

5.5 Halle

Flächennutzungsplan-Konzept für Halle



Karte Maßstab 1:10.000 – Norden ↑

Ortstypen

-  Typ 1: Ländliche Orte mit starkem Wohnwertpotenzial aufgrund umfassender Infrastrukurstärken
-  Typ 2: Ländliche Orte mit eher starkem Wohnwertpotenzial aufgrund guter Infrastrukurstärken
-  Typ 3: Ländliche Orte mit mittlerem Wohnwertpotenzial aufgrund mittlerer Infrastrukurstärken
-  Typ 4: Ländliche Orte mit eher schwachem Wohnwertpotenzial aufgrund eher geringer Infrastrukurstärken
-  Typ 5: Ländliche Orte mit schwachem Wohnwertpotenzial aufgrund geringer Infrastrukurstärken

Planlegende zum Flächennutzungsplan-Konzept Halle:

Planzeichen	1. Flächen und Bereiche der Innenentwicklung (Art der baulichen Nutzung)
	1.1 Innenentwicklungsgebiet als Mischbaufläche gemäß § 1 Abs.1 Nr. 2 BauNVO und Flächen für Spiel- und Sportanlagen, Versorgungsanlagen, Grünflächen sowie sonstige mischbauflächenverträgliche Nutzungen. Sonderaspekte aufgrund der Funktionszuweisung als Nicht-Aktivort der Ortstypenkategorie Typ 5: Kein Gebiet zur Ansiedlung von sozialer und kultureller Infrastruktur, die anderen Kommunen zur Umsetzung von Schwerpunktbildungen/Funktionszuweisungen im interkommunalen Kontext vorbehalten ist bzw. keine weitere Ansiedlung öffentlicher sozialer Infrastruktur ohne interkommunale Abstimmung. Lediglich Schwerpunktbildung im Bereich der weichen Infrastruktur: Natur + Landschaft.
	1.2 Innenentwicklungsgebiet als Wohnbaufläche gemäß § 1 Abs.1 Nr. 1 BauNVO. Im Einzelfall Ansiedlungsfläche für gebietsverträgliche soziale und kulturelle Infrastruktur, Versorgung, Gemeinbedarf (Daseinsvorsorgeeinrichtungen) im Sinne o.g. Schwerpunktbildungen
	1.3 Innenentwicklungsgebiet als gewerbliche Baufläche gemäß 1 Abs.1 Nr. 3 BauNVO. Im Einzelfall Ansiedlungsfläche für gebietsverträgliche soziale und kulturelle Infrastruktur, Gemeinbedarf (Daseinsvorsorgeeinrichtungen) und Sondernutzungen im Sinne o.g. Schwerpunktbildungen

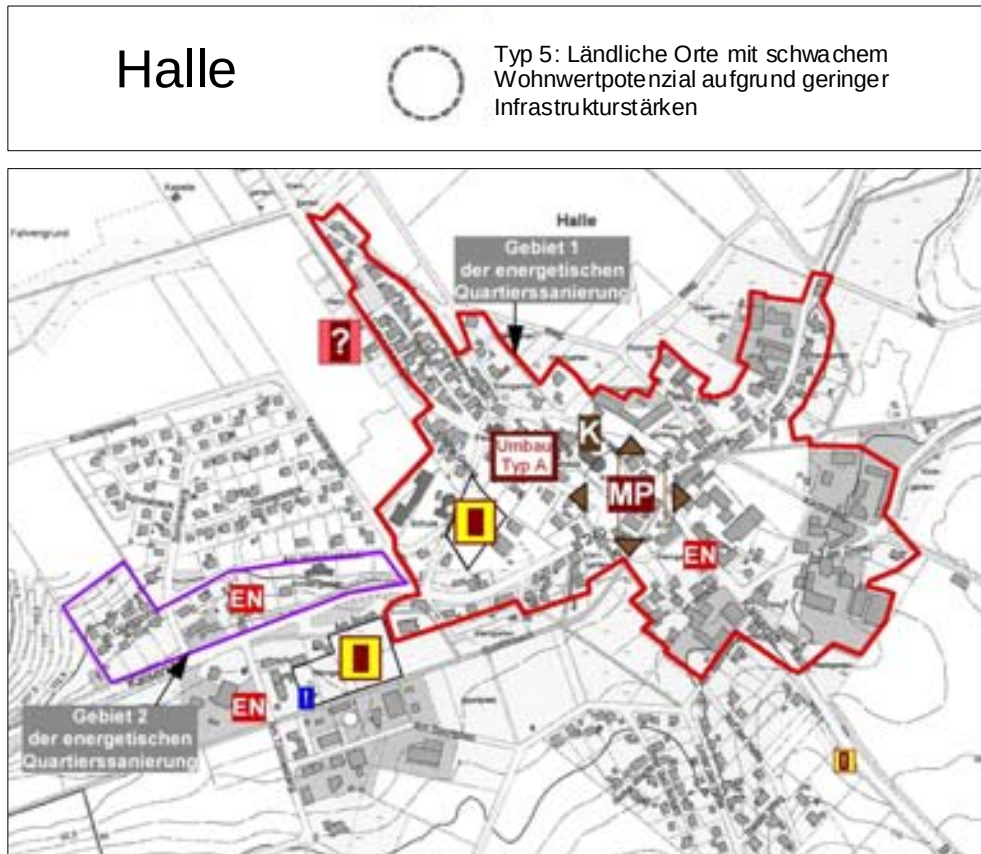
Planzeichen	2. Flächen und Bereiche ohne bauliche Entwicklung oder Verdichtung - Rücknahme von Bauflächen zur Vermeidung von Außenentwicklungen und Überangeboten > künftige Darstellung i.d.R. als Grünfläche / Ausgleichsfläche / Fläche für Landwirtschaft
	Die Rücknahme von Flächenpotenzialen erfolgt in den Nicht-Aktivorten durch Herausnahme von Bauflächen aus dem Flächennutzungsplan und durch Aufhebung von Bauflächen in erschlossenen und nicht erschlossenen Bebauungsplangebieten. 2.1 Rücknahme von Wohnbauflächenreserven aus dem bisherigen Flächennutzungsplan: 31 Bauplätze 2.2 Rücknahme von Wohnbauflächenreserven aus genehmigten nicht erschlossenen Bebauungsplan-Gebieten: 9 Bauplätze 2.3 Rücknahme von Wohnbauflächenreserven aus genehmigten erschlossenen Bebauungsplan-Gebieten: 14 Bauplätze Hinweise: Die Aufhebung von Bebauungsplänen kann unter Umständen zu Entschädigungsansprüchen führen. Eine juristische Prüfung im Einzelfall wäre/ist sinnvoll. Der Rückbau von bereits erschlossenem Bauland übersteigt in der Regel die Vorstellungs- und Finanzkraft der Kommunen. Ggf. wären/sind hier Fördermittel sinnvoll. Denkbar ist auch die Einbeziehung in ein regionales Ausgleichsflächenkonzept.

Planzeichen	3. Regelungen für die Stadterhaltung, Denkmalschutz und Klimaschutz
	Umbaugebiet: Stadt- und Dorfumbaugebiet i.S.d. §§ 142 bzw. 171 b BauGB als Sanierungsgebiet, Gebiet mit Anpassungsbedarf zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen aufgrund • städtebaulicher Missstände i.S.d. § 136 Abs. 3 BauGB (z.B. Funktions- und Substanzschwächen der Bebauung, gefährdete Funktionsfähigkeit des Gebietes) und/oder • erheblicher städtebaulicher Funktionsverluste mit bestehendem oder zu erwartendem Überangebot an Baustrukturen und/oder • in der Regel Mängeln im Bereich des Klimaschutzes Differenzierungen siehe Themenkarte/Beiplan: Städtebauliche Sonderaspekte
	Hinweis zum Konzept des Flächennutzungsplanes: Eine weitergehende Vertiefung auf Grundlage eines Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes mit Beteiligung von Bürgerschaft und Behörden ist erforderlich.

Themenkarte/Beiplan: Städtebauliche Sonderaspekte für Halle

Aktivierung von Umbaugebieten und Innentwicklungspotenzialen:

Stadt- und Dorfumbaugebiet i.S.d. §§ 142 bzw. 171 b BauGB als Sanierungsgebiet,
Gebiet mit Anpassungsbedarf zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen



Übersichtskarte – Norden ↑

Kriterien Differenzierung der Umbaugebiete:	Funktions- verluste	Funktions- gefährdung	Substanz- schwächen	Denkmal- schutz
Umbau Typ A	X	X	X	X
Umbau Typ B	X	X	X	
Umbau Typ C	X		X	
Umbau Typ D	X			
Zutreffende Kriterien X				

Funktions- verluste	Von Funktionsverlusten, Überangeboten u. zu erwartenden Funktionsverlusten erheblich betroffenes Gebiet (z.B. vorh. Leerstände, Risikoleerstände, Brachen)
Funktions- Gefährdung	Gefährdete Funktionsfähigkeit des Gebietes, der Zentrums- und Versorgungsfunktion
Substanz- Schwächen	Funktions- und Substanzschwächen der Bebauung/des Gebäudebestandes, (z.B. zu wenig alters- und zielgruppengerechte Baustrukturen)
Denkmal- schutz	Gefährdete Denkmalschutzbereiche (in Funktion und Substanz bedrohte Denkmalstrukturen und – sinngemäß - baukulturell wertvolle Altortstrukturen mit drohendem Identitätsverlust)

In Halle ist ein Umbaugebiet gemäß Typ A gegeben.

Planlegende: Städtebauliche Sonderaspekte für Halle

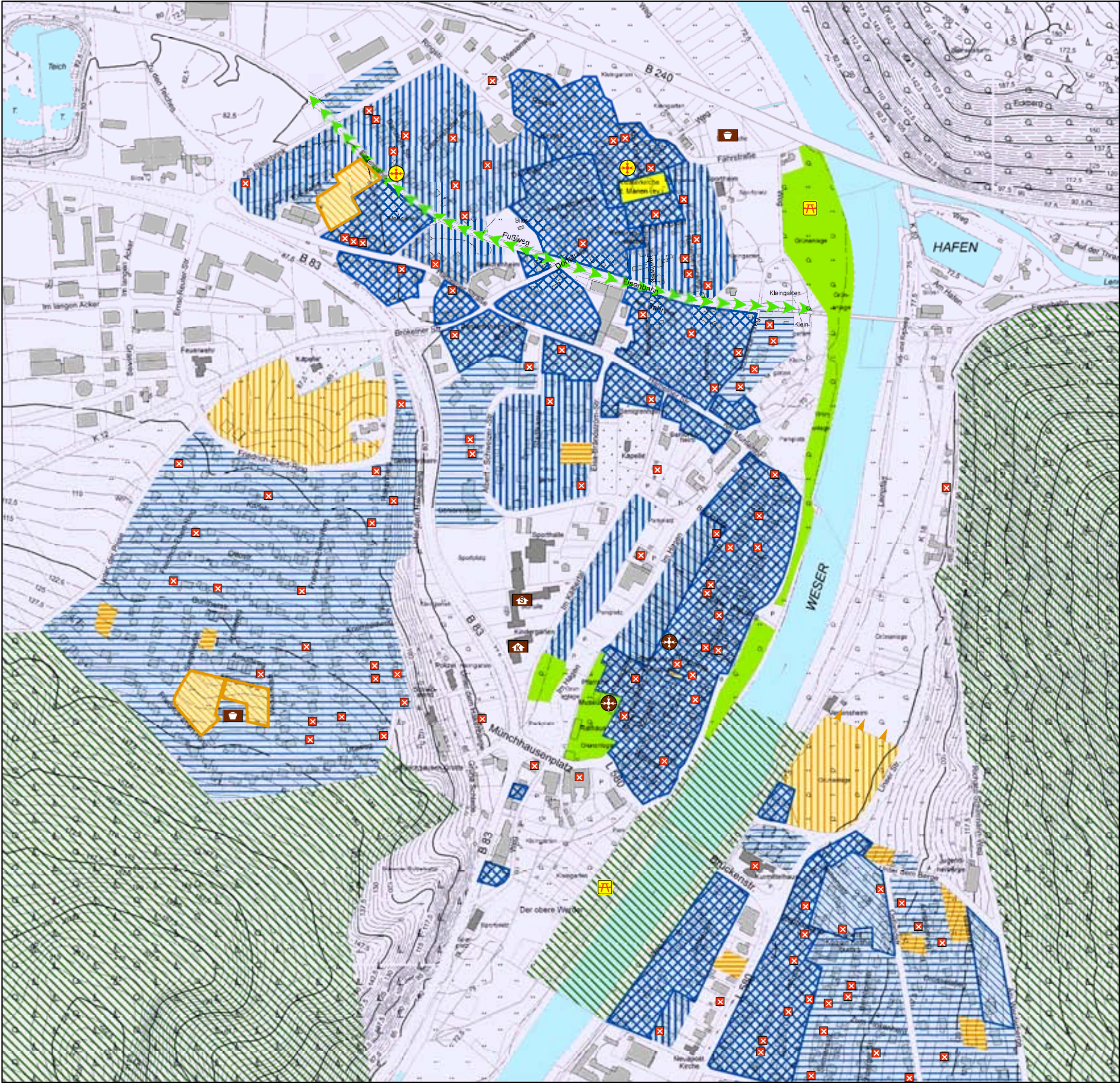
	1. Aktivierung von Umbaugebieten und Innentwicklungspotenzialen: Ziele: Aktivierung von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen in Umbaugebieten zur Behebung der städtebaulichen Missstände, Beseitigung von Funktionsverlusten, Maßnahmen zum städtebaulichen Denkmalschutz und zur erhaltenden Erneuerung in baukulturell wertvollen Altortlagen, Maßnahmen zur Anpassung der städtebaulichen Strukturen und zur Innenentwicklung. Aufbau eines Flächen- und Gebäudemanagements.
Planzeichen	1.1 Aktivierung von Maßnahmen in Umbaugebieten
	Stadt- und Dorfumbaugebiet i.S.d. §§ 142 bzw. 171 b BauGB als Sanierungsgebiet, Gebiet mit Anpassungsbedarf zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen aufgrund • städtebaulicher Missstände i.S.d. § 136 Abs. 3 BauGB (z.B. Funktions- und Substanzschwächen der Bebauung, gefährdete Funktionsfähigkeit des Gebietes) und/oder • erheblicher städtebaulicher Funktionsverluste mit bestehendem oder zu erwartendem Überangebot an Baustrukturen und/oder • in der Regel Mängeln im Bereich des Klimaschutzes Umbaugebiete: Typen A bis D siehe Erläuterungen Seite zuvor
	Umbaugebiete zur energetischen Quartierssanierung gem. § 171 a Abs. 2 BauGB als Bereiche mit erhöhtem energetischem Sanierungsbedarf. In der Regel betrifft dies in erster Linie Altortgebiete mit historisch-ortsbildprägendem Gebäudebestand und Siedlungsgebiete ab 1950er Jahre. Energetische Quartierssanierungen sind in diesen Gebieten jeweils ggf. unter Einbeziehung öffentlicher Infrastruktur bzw. von größeren Gewerbebetrieben vorzunehmen.
Planzeichen	1.2 Aktivierung von Innentwicklungspotenzialen und Innenentwicklungs-Flächen
 	mittels • Entwicklung von Mittelpunktbereichen, Aktivierung von Schlüssellagen mit hoher Impuls- und Strahlkraft und von Flächen für die Daseinsvorsorge (z.B. soziale und kulturelle Infrastruktur, Grundversorgung, Gesundheitsvorsorge, Energieversorgung und Arbeitsstätten) im Sinne der Schwerpunktbildung auch im interkommunalen Kontext; mit ggf. erhöhtem baulichem Verdichtungsbedarf • Quartierssanierungen zur baulichen Anpassung, Umnutzung erhaltenswerter Bausubstanzen, ggf. Nachverdichtung, behutsame Teilneuordnung mit Abbruch städtebaulich verzichtbarer Bausubstanzen und Flächenaktivierung in der Regel von Innenquartieren, Blockbereichen oder größeren Hofanlagen, ggf. städtebaulich angemessene Freiflächengestaltungen nach Gebäudeabbrüchen Ferner: • Umnutzung von prägnanten Hofanlagen, baukulturell wertvollen Gebäudekomplexen auf wichtigen Einzelgrundstücken z.B. zu Seniorenwohnhöfen, zur Ansiedlung von gebietsverträglichen Dienstleistungs- und Gewerbebetrieben zur Arbeitsplatzversorgung • Neuordnung von Bereichen für bauliche Entwicklung durch Abbruch bestehender Gebäude, Reaktivierung von größeren Brachflächen, ggf. städtebaulich angemessene Freiflächengestaltungen • Aktivierung von Baulücken gemäß Baulückenverzeichnis Erhaltenswerte Gebäudebestände mit Umnutzungs- und Anpassungsbedarf: • Denkmalbereiche, Flächendenkmale, Denkmalensembles • Bereiche/Quartiere/Blöcke mit baukulturell bedeutenden Gebäuden und Anlagen, Bereiche zur Erhaltung von Baukultur und Bewahrung der örtlichen und regionalen Identität <i>Eine weitergehende Vertiefung auf Grundlage eines Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes mit Beteiligung von Bürgerschaft und Behörden ist erforderlich. Die Darstellungen in diesem Plan erfolgen zum Teil nur beispielhaft.</i>
Planzeichen	2. Städtebauliche Konfliktbereiche, Bereiche bzw. Umgrenzung von Flächen mit Nutzungsbeschränkungen
  	Im weiteren Verfahren zu klärende Aspekte, z.B. 2.1 Wasserrechtliche Belange, Hochwasserschutz, HQ-100-Linie 2.2 Immissionsschutzbelange 2.3 Splitterartige Bereiche am Siedlungsrand: Klärung der Entwicklung <i>Diese und andere Aspekte sind im Rahmen des konkreten Bauleitplanverfahrens und eines Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes mit Beteiligung von Bürgerschaft und Behörden zu untersuchen bzw. zu vertiefen.</i>

6. ANHANG

Anhang 1: Bestands- und Analysepläne der fünf Beispielorte (vgl. Kapitel 2)

Anhang 2: Gutachten zur Baulandabgabe mit Innenentwicklungsfonds (BLAI) (vgl. Kapitel 1.4.2)

Platz für Notizen:



Legende

Leerstand

⊠ Risikoleerstand

Wohnquartier mit Entstehungsschwerpunkt

- 1990-heute
- 1970-1990
- 1950-1970
- Vorkriegs-Wohnbebauung

Wohnfolgeeinrichtung

- Spielplatz
- Kinderbetreuung
- Schule
- Platzanlage mit Aufenthaltsqualität
- Park/Grünanlage mit Aufenthaltsqualität
- Wohnungsnaher Erholungsraum, erschlossen

Entwicklungspotenzial

- Nachverdichtung/Innenentwicklung
- Potenzial durch Baulücken/Brachflächen oder gärtnerisch genutzte Flächen
- Siedlungsentwicklung (Option)
- ▲ ▲ ▲ Richtungsanzeige der Siedlungsentwicklung

Empfehlung

- Aufenthaltsmobiliar
- Platz mit Gestaltungsbedarf
- ➡ Entwicklungsoption (Grünverbindung/Wohnungsnaher Erholung)
- Gestaltungsbedarf/Aufwertung Ortsbild

"Modell eines neuen Flächennutzungsplanes"

"Umbau statt Zuwachs-regional abgestimmte Siedlungsentwicklung"

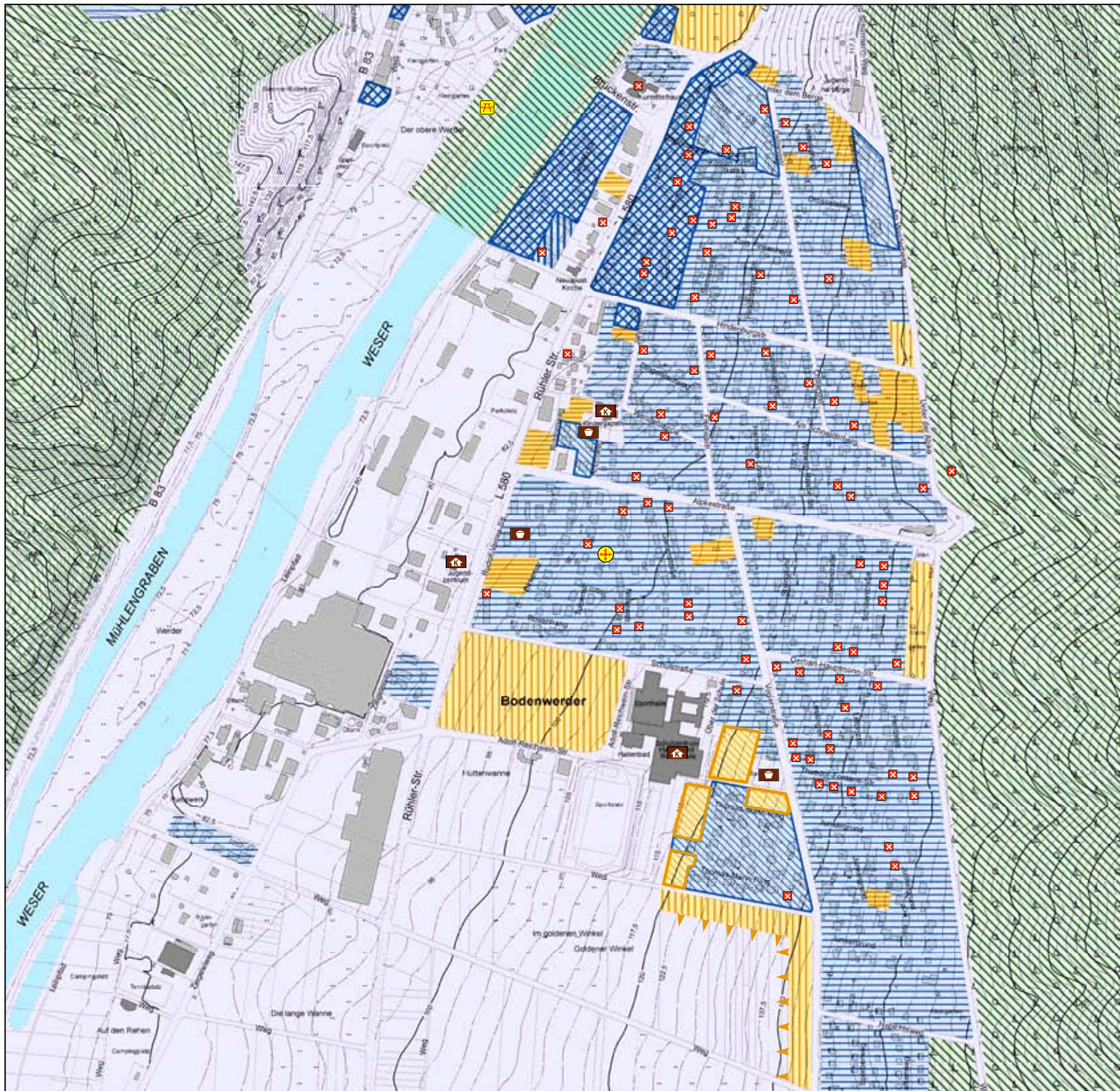
Plan: Wohnen und Wohnfolgeeinrichtungen
Bodenwerder



in Projektgemeinschaft mit:
Dipl.-Ing. Hajo Brudniok

Stand: 03.05.2012 im Original Maßstab: 1:6.000
100m





Legende

Leerstand

- Risikoleerstand

Wohnquartier mit Entstehungsschwerpunkt

- 1990-heute
- 1970-1990
- 1950-1970
- Vorkriegs-Wohnbebauung

Wohnfolgeeinrichtung

- Spielplatz
- Kinderbetreuung
- Schule
- Platzanlage mit Aufenthaltsqualität
- Park/Grünanlage mit Aufenthaltsqualität
- Wohnungsnaher Erholungsraum, erschlossen

Entwicklungspotenzial

- Nachverdichtung/Innenentwicklung
- Potenzial durch Baulücken/Brachflächen oder gärtnerisch genutzte Flächen
- Siedlungsentwicklung (Option)
- Richtungsanzeige der Siedlungsentwicklung

Empfehlung

- Aufenthaltsmobiliar
- Platz mit Gestaltungsbedarf
- Entwicklungsoption (Grünverbindung/Wohnungsnahe Erholung)
- Gestaltungsbedarf/Aufwertung Ortsbild

"Modell eines neuen Flächennutzungsplanes"

"Umbau statt Zuwachs-regional abgestimmte Siedlungsentwicklung"

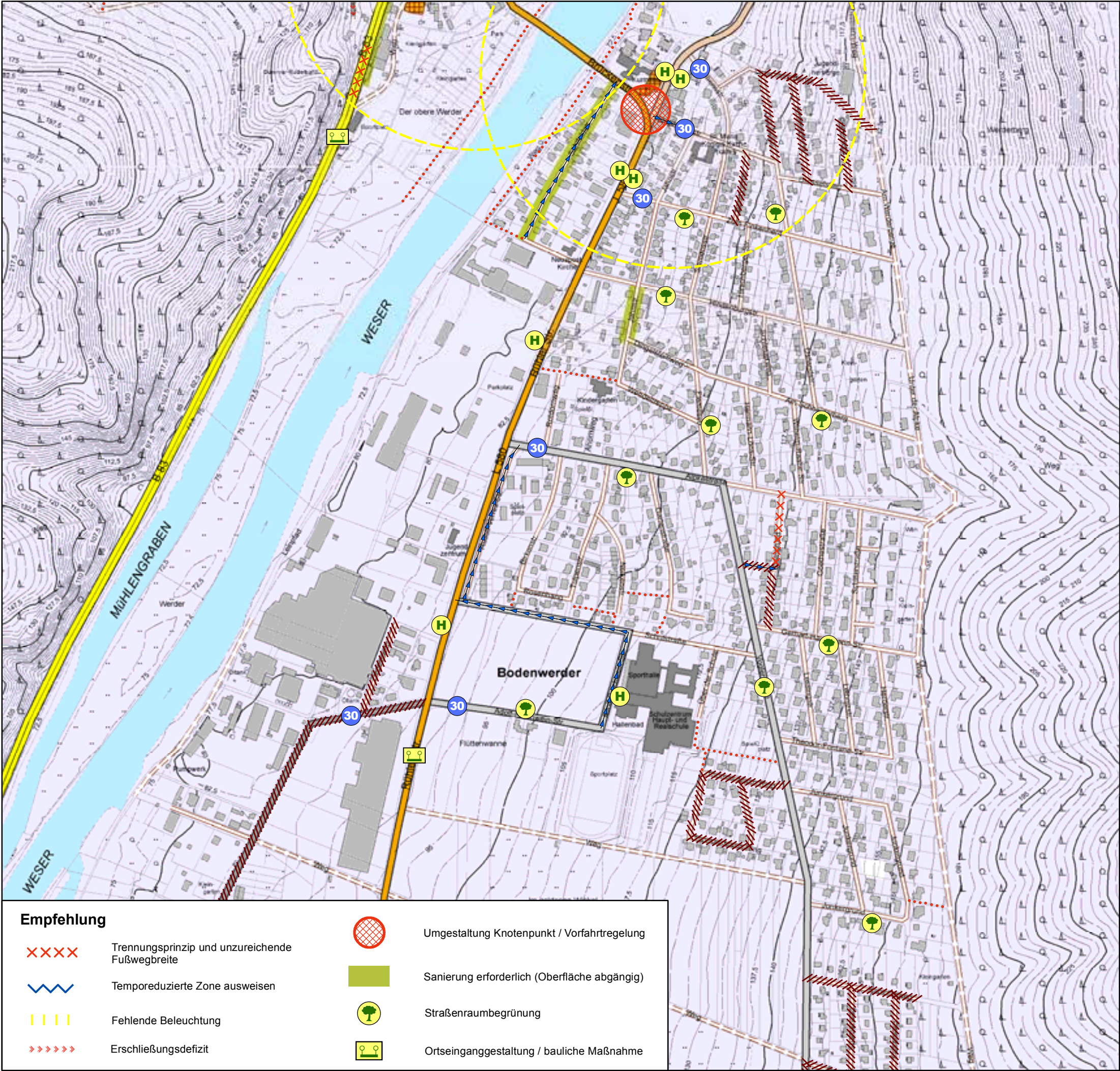
Plan: Wohnen und Wohnfolgeeinrichtungen Bodenwerder



in Projektgemeinschaft mit:
Dipl.-Ing. Hajo Brudniok

Stand: 03.05.2012
im Original Maßstab: 1:6.000
100m

Norden



Legende

Straßenklassifikation

- Bundesstraße (Hauptverkehrsstraße)
- Landesstraße (Hauptverkehrsstraße)
- Kreisstraße (Hauptverkehrsstraße)
- Sammelstraße (Erschließungsstraße)
- Gewerbestraße (Erschließungsstraße)
- Örtliche Geschäftsstraße (Erschließungsstraße)
- Wohnstraßen und -wege
- Wirtschaftsweg

Verkehrsordnungsrecht / Ausbauprinzip

- Temporeduzierte Zone
- Straßenschäden
- Spielstraße
- Mischverkehrsfläche
- Einbahnstraße
- Fußgängerzone

Ruhender Verkehr

- Gebündelte Stellplatzanlage

Nicht motorisierter Verkehr

- Fußwegeverbindung

ÖPNV

- Haltestelle
- Einzugsradius 300 m

Empfehlung

- Trennungsprinzip und unzureichende Fußwegbreite
- Temporeduzierte Zone ausweisen
- Fehlende Beleuchtung
- Erschließungsdefizit
- Umgestaltung Knotenpunkt / Vorfahrtregelung
- Sanierung erforderlich (Oberfläche abgängig)
- Straßenraumbegrünung
- Ortseingangsgestaltung / bauliche Maßnahme

"Modell eines neuen Flächennutzungsplanes"

"Umbau statt Zuwachs-regional abgestimmte Siedlungsentwicklung"

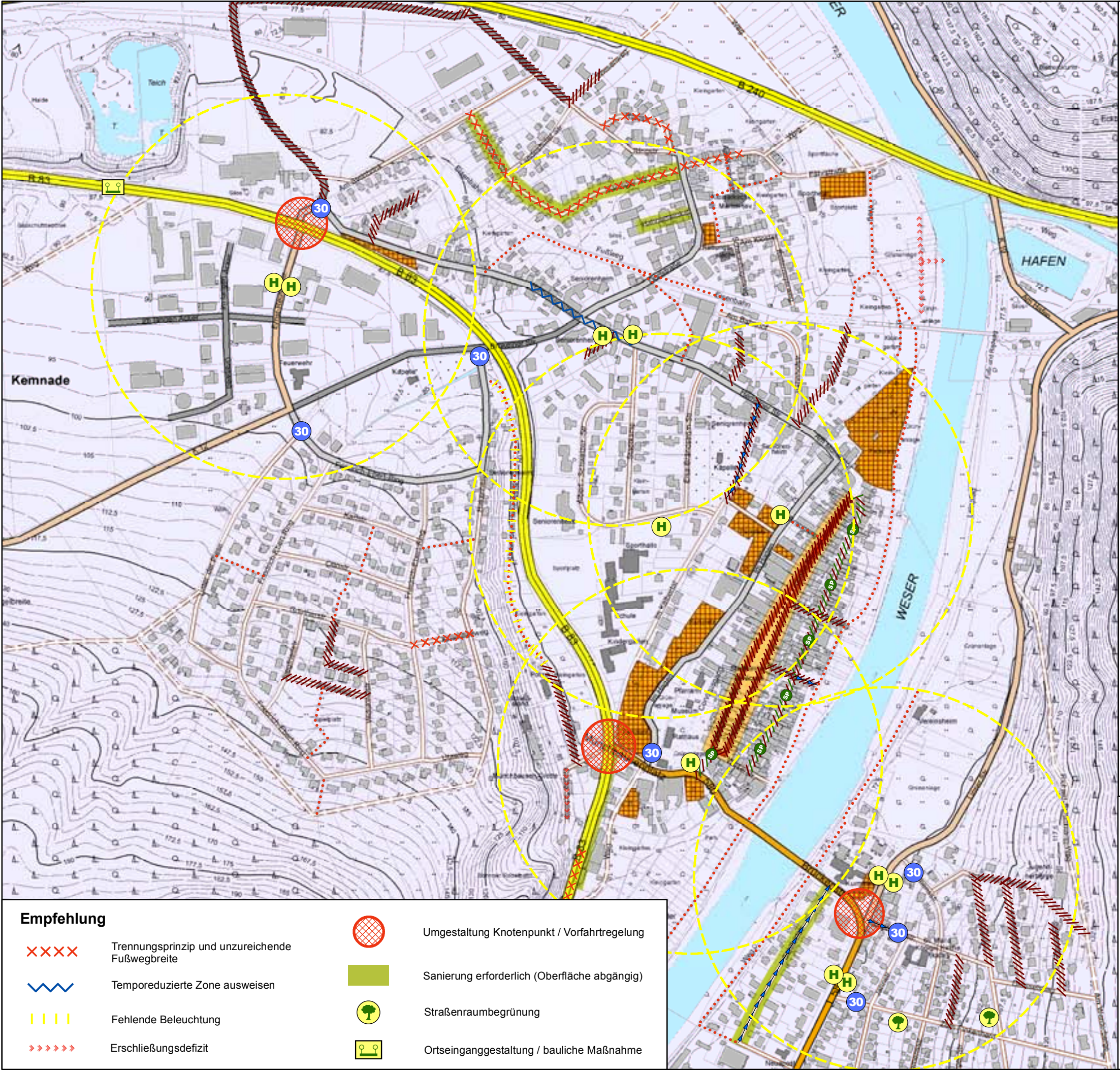
Plan: Mobilität und Verkehr
Bodenwerder



in Projektgemeinschaft mit:
Dipl.-Ing. Hajo Brudniok

Stand: 03.05.2012
im Original Maßstab: 1:6.000
100m

Norden



Legende

Straßenklassifikation

- Bundesstraße (Hauptverkehrsstraße)
- Landesstraße (Hauptverkehrsstraße)
- Kreisstraße (Hauptverkehrsstraße)
- Sammelstraße (Erschließungsstraße)
- Gewerbestraße (Erschließungsstraße)
- Örtliche Geschäftsstraße (Erschließungsstraße)
- Wohnstraßen und -wege
- Wirtschaftsweg

Verkehrsordnungsrecht / Ausbauprinzip

- 30 Temporeduzierte Zone
- ! Straßenschäden
- SP Spielstraße
- Mischverkehrsfläche
- Einbahnstraße
- Fußgängerzone

Ruhender Verkehr

- Gebündelte Stellplatzanlage

Nicht motorisierter Verkehr

- Fußwegeverbindung

ÖPNV

- Haltestelle
- Einzugsradius 300 m

Empfehlung

- Trennungsprinzip und unzureichende Fußwegbreite
- Temporeduzierte Zone ausweisen
- Fehlende Beleuchtung
- Erschließungsdefizit
- Umgestaltung Knotenpunkt / Vorfahrtregelung
- Sanierung erforderlich (Oberfläche abgängig)
- Straßenraumbegrünung
- Ortseingangsgestaltung / bauliche Maßnahme

"Modell eines neuen Flächennutzungsplanes"

"Umbau statt Zuwachs-regional abgestimmte Siedlungsentwicklung"

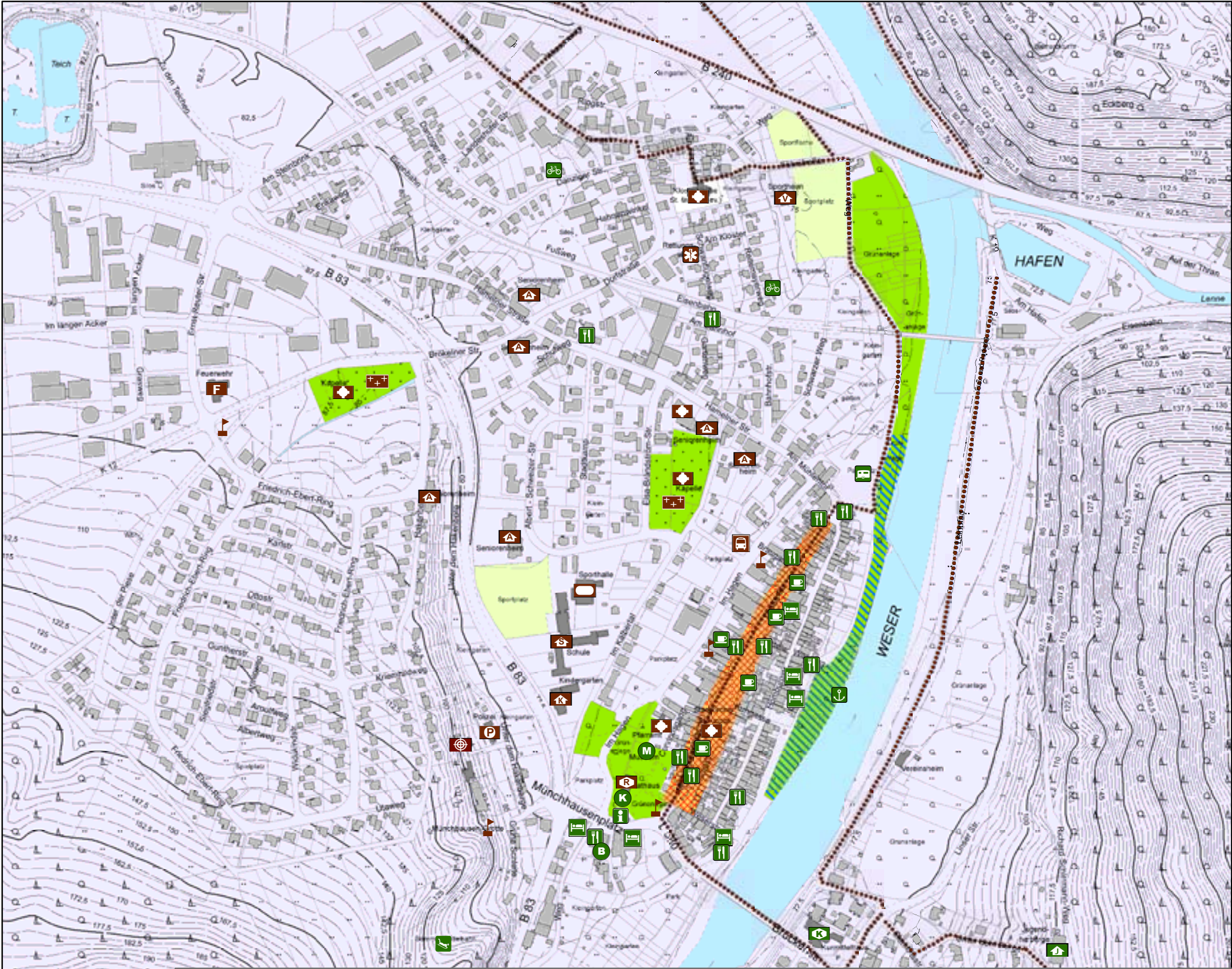
Plan: Mobilität und Verkehr
Bodenwerder



in Projektgemeinschaft mit:
Dipl.-Ing. Hajo Brudniok

Stand: 03.05.2012
im Original Maßstab: 1:6.000
100m

Norden



Legende

Infrastruktur

- Kirche, kirchliche Einrichtung
- Friedhof
- Feuerwehr
- Stadtverwaltung, Rathaus
- Vereinshaus
- Schießstand
- Schule
- Kindergarten/-betreuung
- Sporthalle
- Seniorenwohnheim
- Hallenbad
- Jugendheim/-zentrum
- Polizei
- Notfalldienst/Rettungswache
- Zentraler Busbahnhof
- Denkmal
- Sportplatz
- Tennisplatz
- Grünanlage
- Fußgängerzone/Geschäftszentrum Innenstadt

Handlungsbedarf

- Gestalterische Aufwertung Weserpromenade
- Gestalterische Aufwertung Fußgängerzone

Legende

Ergänzende (touristische) Angebote

- Gaststätte/Restaurant/Imbiss
- Hotel
- Cafe
- Camping/Caravaning
- Bootsanleger
- Fahrradverleih/-werkstatt
- Sommerrodelbahn
- Kurverwaltung/-haus
- Jugendherberge
- Museum
- Bowling
- Kunstinstallation
- Touristen-Information
- beschilderte Wanderwege

"Modell eines neuen Flächennutzungsplanes"

"Umbau statt Zuwachs-regional abgestimmte Siedlungsentwicklung"

Plan: Freizeit, Kultur und Tourismus

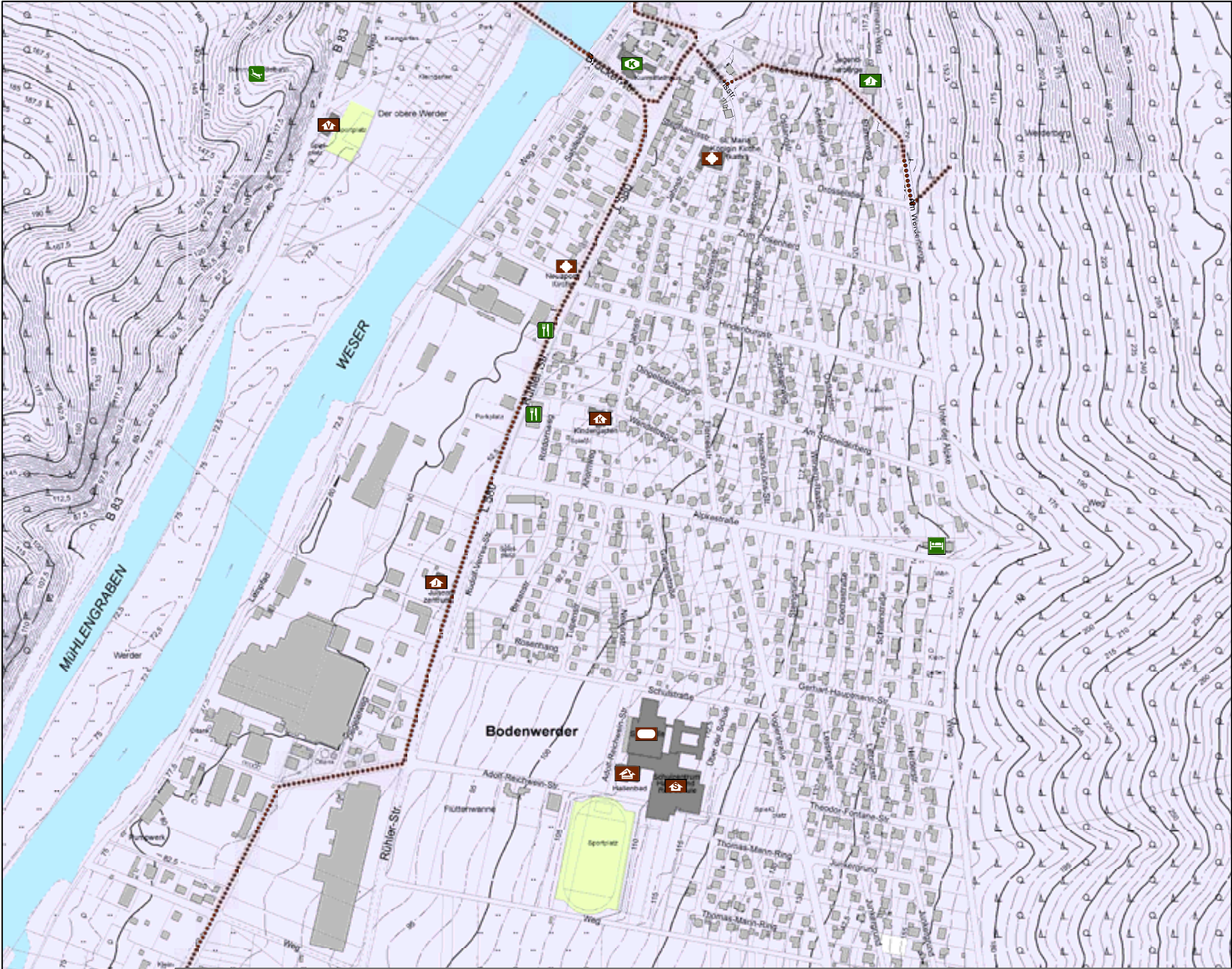
Bodenwerder



in Projektgemeinschaft mit:
Dipl.-Ing. Hajo Brudniok

Stand: 03.05.2012
im Original Maßstab: 1:6.000
100m





Legende

Ergänzende (touristische) Angebote

- Gaststätte/Restaurant/Imbiss
- Hotel
- Cafe

- Camping/Caravanning
- Bootsanleger
- Fahrradverleih/-werkstatt
- Sommerrodelbahn

- Kurverwaltung/-haus
- Jugendherberge
- Museum
- Bowling

- Kunstinstallation
- Touristen-Information
- beschilderte Wanderwege

Legende

Infrastruktur

- Kirche, kirchliche Einrichtung
- Friedhof
- Feuerwehr
- Stadtverwaltung, Rathaus
- Vereinshaus
- Schießstand
- Schule
- Kindergarten/-betreuung
- Sporthalle
- Seniorenwohnheim
- Hallenbad
- Jugendheim/-zentrum
- Polizei
- Notfalldienst/Rettungswache
- Zentraler Busbahnhof
- Denkmal
- Sportplatz
- Tennisplatz
- Grünanlage
- Fußgängerzone/Geschäftszentrum Innenstadt

Handlungsbedarf

- Gestalterische Aufwertung Weserpromenade
- Gestalterische Aufwertung Fußgängerzone

"Modell eines neuen Flächennutzungsplanes"

"Umbau statt Zuwachs-regional abgestimmte Siedlungsentwicklung"

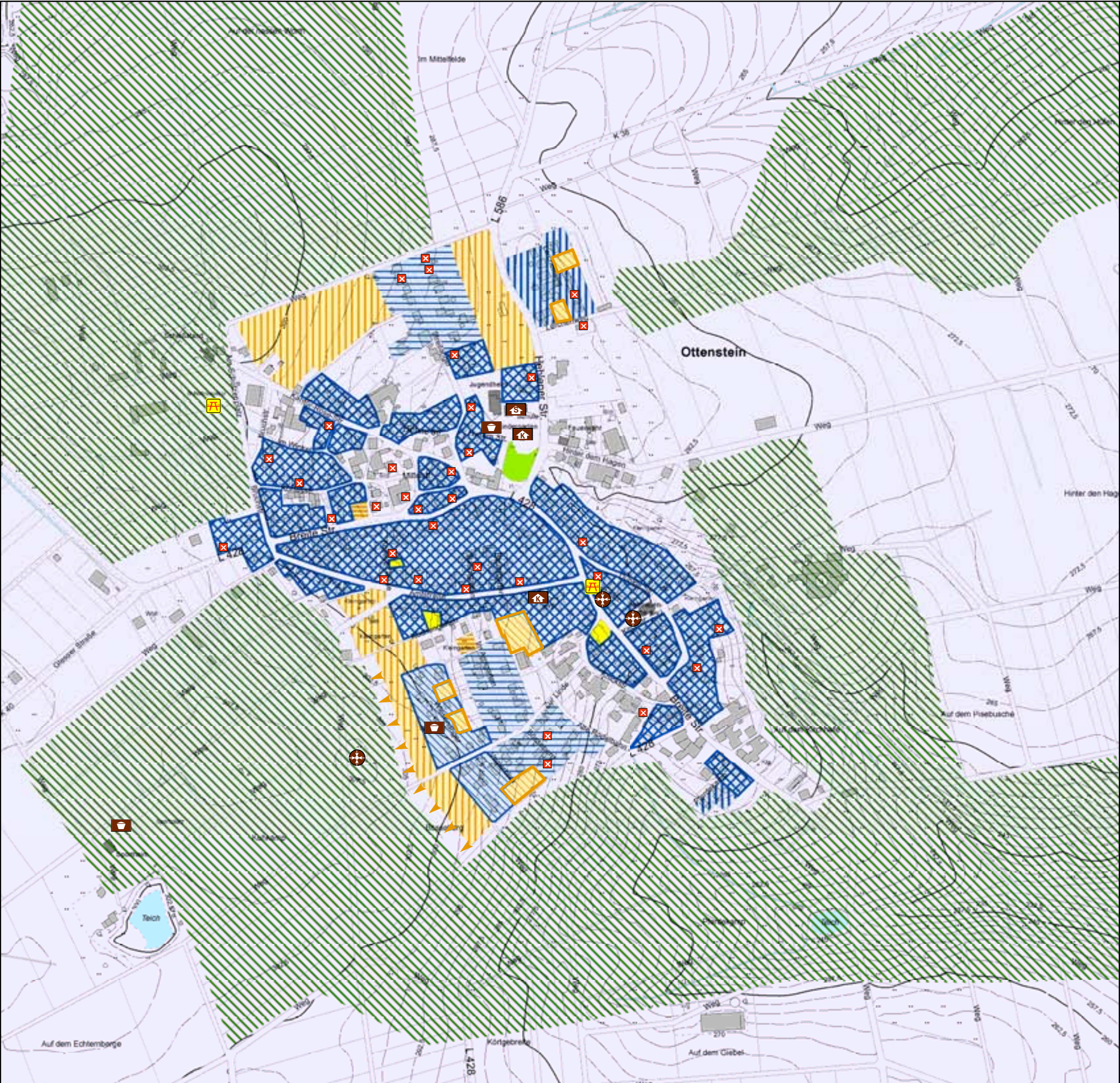
Plan: Freizeit, Kultur und Tourismus
Bodenwerder



in Projektgemeinschaft mit:
Dipl.-Ing. Hajo Brudniok

Stand: 03.05.2012
im Original Maßstab: 1:6.000
100m





Legende

Leerstand

Risikoleerstand

Wohnquartier mit Entstehungsschwerpunkt

- 1990-heute
- 1970-1990
- 1950-1970
- Vorkriegs-Wohnbebauung

Wohnfolgeeinrichtung

- Spielplatz
- Kinderbetreuung
- Schule
- Platzanlage mit Aufenthaltsqualität
- Park/Grünanlage mit Aufenthaltsqualität
- Wohnungsnaher Erholungsraum, erschlossen

Entwicklungspotenzial

- Nachverdichtung/Innenentwicklung
- Potenzial durch Baulücken/Brachflächen oder gärtnerisch genutzte Flächen
- Siedlungsentwicklung (Option)
- Richtungsanzeige der Siedlungsentwicklung

Empfehlung

- Aufenthaltsmobiliar
- Gestaltungsbedarf/Aufwertung Ortsbild

"Modell eines neuen Flächennutzungsplanes"

"Umbau statt Zuwachs-regional abgestimmte Siedlungsentwicklung"

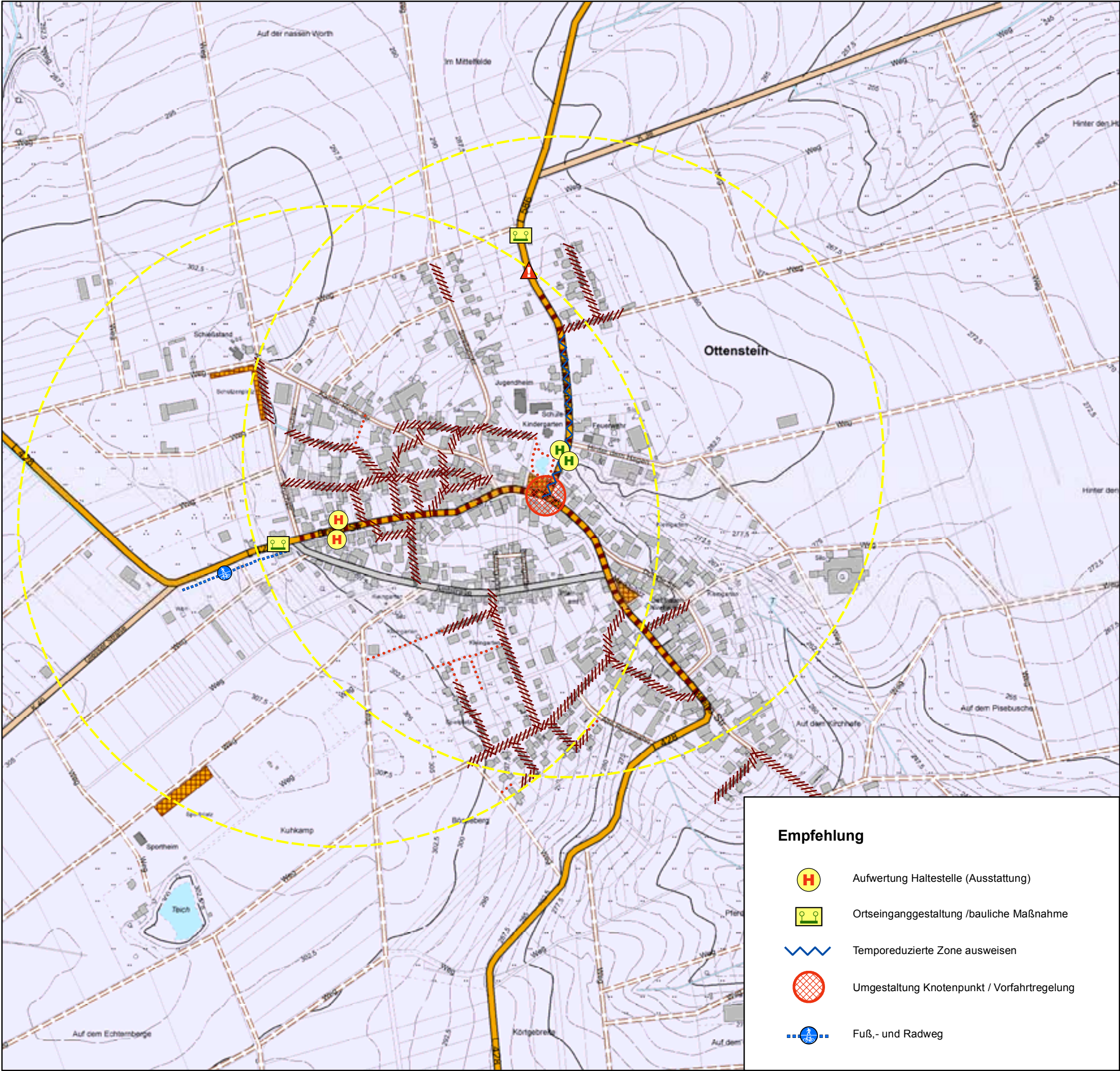
Plan: Wohnen und Wohnfolgeeinrichtungen
Ottenstein



in Projektgemeinschaft mit:
Dipl.-Ing. Hajo Brudniok

Stand: 03.05.2012
im Original Maßstab: 1:6.000





Legende

Straßenklassifikation

- Bundesstraße (Hauptverkehrsstraße)
- Landesstraße (Hauptverkehrsstraße)
- Kreisstraße (Hauptverkehrsstraße)
- Dörfliche Hauptstraße (Hauptverkehrsstraße)
- Sammelstraße (Erschließungsstraße)
- Wohnstraßen und -wege
- Wirtschaftsweg

Verkehrsordnungsrecht / Ausbauprinzip

- Straßenschäden
- Mischverkehrsfläche

Ruhender Verkehr

- Gebündelte Stellplatzanlage

Nicht motorisierter Verkehr

- Fußwegeverbindung

ÖPNV

- Haltestelle
- Einzugsradius 500 m

Empfehlung

- Aufwertung Haltestelle (Ausstattung)
- Ortseingangsgestaltung / bauliche Maßnahme
- Temporeduzierte Zone ausweisen
- Umgestaltung Knotenpunkt / Vorfahrtregelung
- Fuß-, - und Radweg

"Modell eines neuen Flächennutzungsplanes"

"Umbau statt Zuwachs-regional abgestimmte Siedlungsentwicklung"

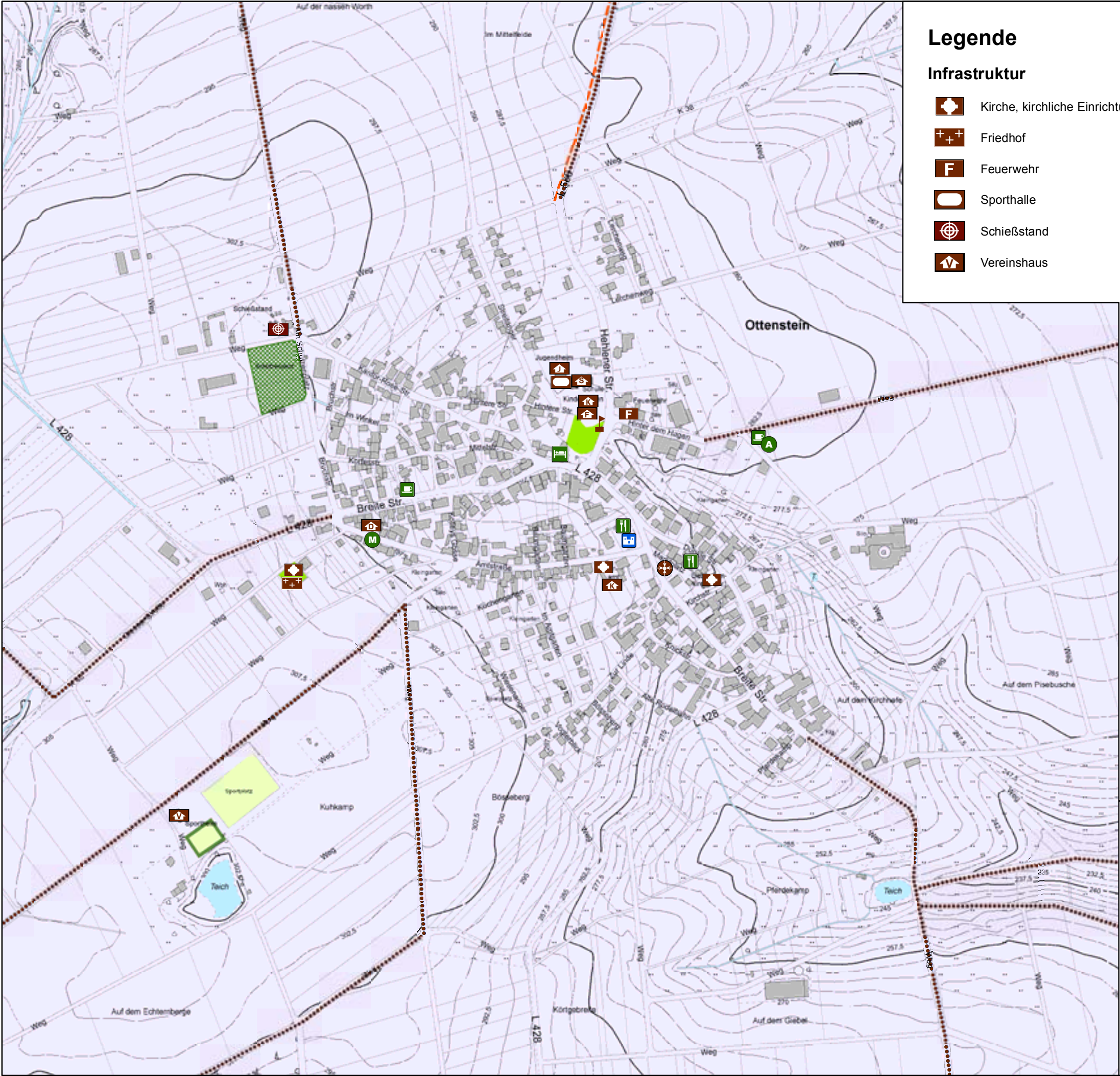
Plan: Mobilität und Verkehr
Ottenstein



in Projektgemeinschaft mit:
Dipl.-Ing. Hajo Brudniok

Stand: 03.05.2012 im Original Maßstab: 1:6.000
100m





Legende

Infrastruktur

- Kirche, kirchliche Einrichtung
- Friedhof
- Feuerwehr
- Sporthalle
- Schießstand
- Vereinshaus

- Schule
- Kindergarten/-betreuung
- Jugendheim/-zentrum
- Familienzentrum
- Dorfgemeinschaftshaus / Heimatstube
- Stadtplatz / Marktplatz
- Denkmal

- Sportplatz
- Tennisplatz
- Grünanlage
- Festplatz

Ergänzende (touristische) Angebote

- Gaststätte/Restaurant/Imbiss
- Hotel
- Cafe
- Museum
- Akademie

- beschilderte Wanderwege
- Niedersächsische Mühlenstraße

Entwicklungspotenzial

Nutzungen intensivieren

- Burg Ottenstein

"Modell eines neuen Flächennutzungsplanes"

"Umbau statt Zuwachs-regional abgestimmte Siedlungsentwicklung"

Plan: Freizeit, Kultur und Tourismus
Ottenstein



in Projektgemeinschaft mit:
Dipl.-Ing. Hajo Brudniok

Stand: 03.05.2012 im Original Maßstab: 1:6.000
100m





Legende

Infrastruktur

- D** Dienstleistungen
- G** Gewerbe / Handwerk
- NL** Nahversorgung / Lebensmittel
- H** sonst. Handel
- A** Ärztl. Versorgung, Apotheke

Besondere Funktionsbereiche

- Dorfzentrum (Gemeindeleben)
- Gebiet mit gewerblichem Schwerpunkt
- Neuzeitliches Wohnquartier mit hohem Schutzanspruch
- Versorgungsachse

Landwirtschaft

- Landwirtschaftliche Betriebe (Haupt-/Nebenerwerb)

Leerstand

- Gewerblicher Leerstand

Empfehlung

- Ausbau moderner Kommunikation

"Modell eines neuen Flächennutzungsplanes"

"Umbau statt Zuwachs-regional abgestimmte Siedlungsentwicklung"

Plan: Versorgung, Wirtschaft und Arbeit
Ottenstein

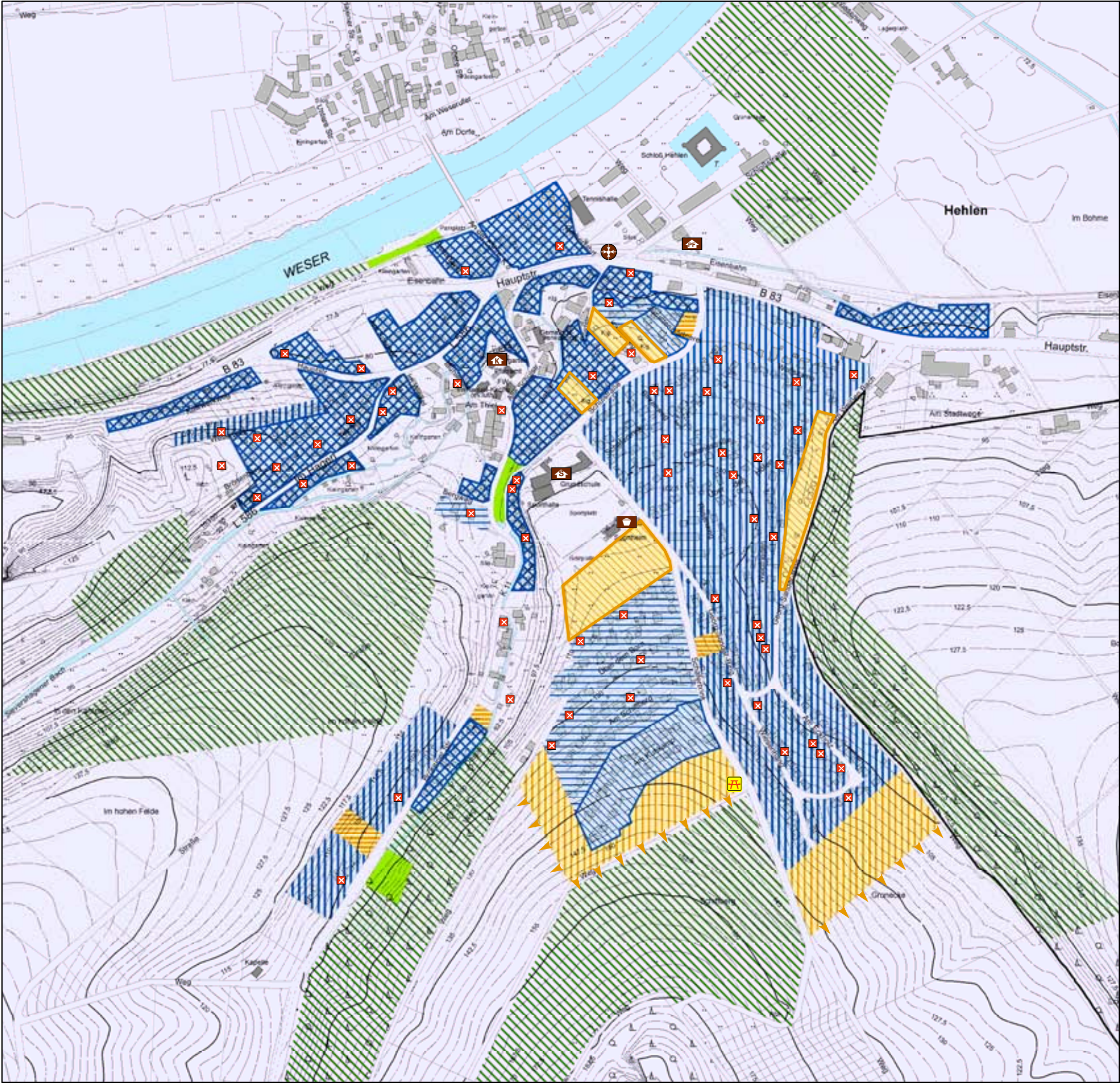


in Projektgemeinschaft mit:
Dipl.-Ing. Hajo Brudniok

Stand: 03.05.2012

im Original Maßstab: 1:6.000

Norden



Legende

Leerstand

 Risikoleerstand

Wohnquartier mit Entstehungsschwerpunkt

-  1990-heute
-  1970-1990
-  1950-1970
-  Vorkriegs-Wohnbebauung

Wohnfolgeeinrichtung

-  Pflegestation
-  Spielplatz
-  Kinderbetreuung
-  Schule
-  Platzanlage mit Aufenthaltsqualität
-  Park/Grünanlage mit Aufenthaltsqualität
-  Wohnungsnaher Erholungsraum, erschlossen

Entwicklungspotenzial

-  Nachverdichtung/Innenentwicklung
-  Potenzial durch Baulücken/Brachflächen oder gärtnerisch genutzte Flächen
-  Siedlungsentwicklung (Option)
-  Richtungsanzeige der Siedlungsentwicklung

Empfehlung

-  Aufenthaltsmobiliar
-  Gestaltungsbedarf/Aufwertung Ortsbild
-  Entwicklungsoption (Grünverbindung/Dorfpark)

"Modell eines neuen Flächennutzungsplanes"

"Umbau statt Zuwachs-regional abgestimmte Siedlungsentwicklung"

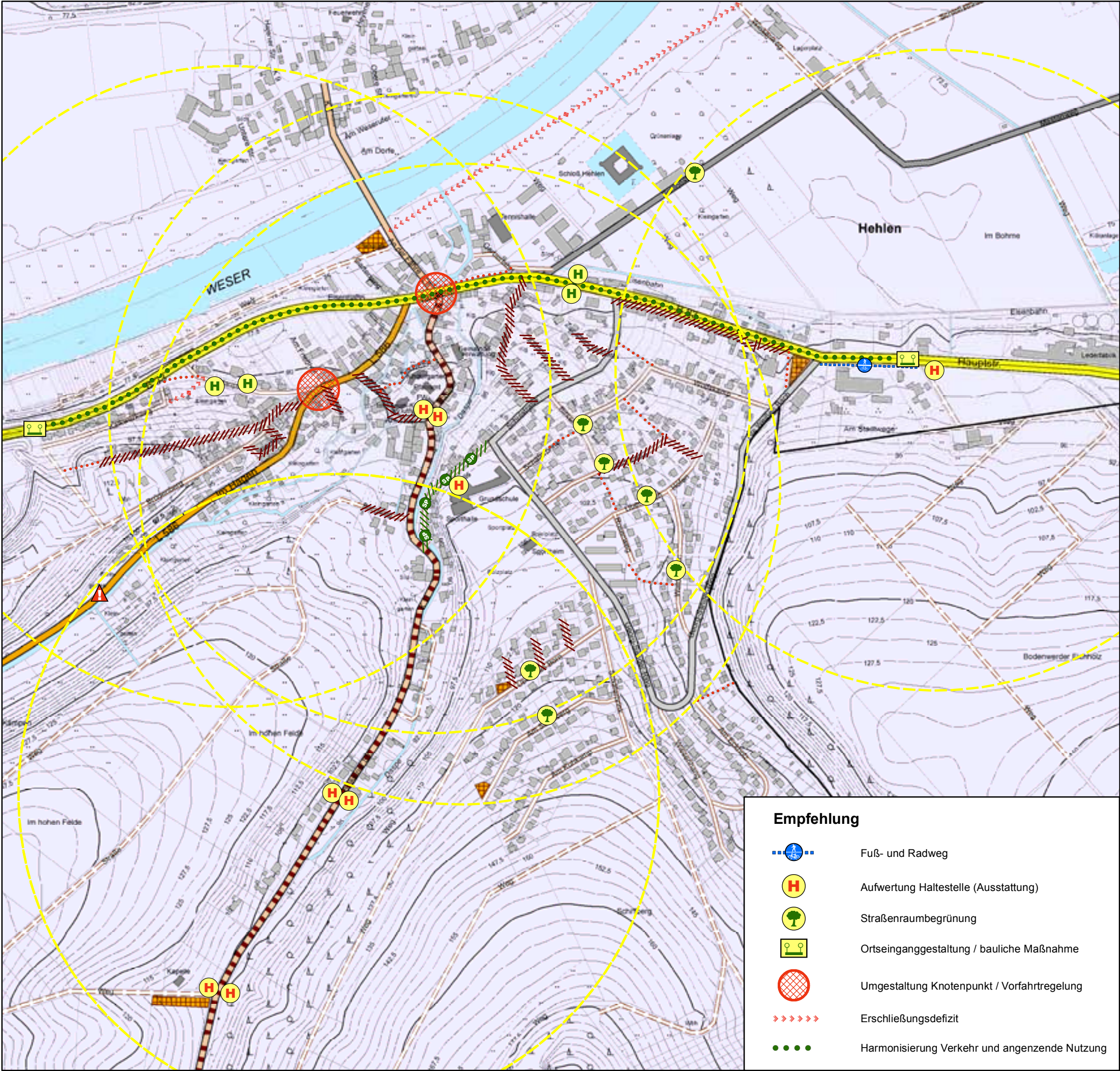
**Plan: Wohnen und Wohnfolgeeinrichtungen
Hehlen**



in Projektgemeinschaft mit:
Dipl.-Ing. Hajo Brudniok

Stand: 03.05.2012
im Original Maßstab: 1:6.000
100m

Norden

Legende

Straßenklassifikation

- Bundesstraße (Hauptverkehrsstraße)
- Landesstraße (Hauptverkehrsstraße)
- Kreisstraße (Hauptverkehrsstraße)
- Dörfliche Hauptstraße (Hauptverkehrsstraße)
- Sammelstraße (Erschließungsstraße)
- Gewerbestraße (Erschließungsstraße)
- Wohnstraßen und -wege
- Wirtschaftsweg

Verkehrsordnungsrecht / Ausbauprinzip

- Spielstraße
- Mischverkehrsfläche
- Straßenschäden

Ruhender Verkehr

- Gebündelte Stellplatzanlage

Nicht motorisierter Verkehr

- Fußwegeverbindung

ÖPNV

- Haltestelle
- Einzugsradius 500 m

Empfehlung

- Fuß- und Radweg
- Aufwertung Haltestelle (Ausstattung)
- Straßenraumbegrünung
- Ortseingangsgestaltung / bauliche Maßnahme
- Umgestaltung Knotenpunkt / Vorfahrtregelung
- Erschließungsdefizit
- Harmonisierung Verkehr und angrenzende Nutzung

"Modell eines neuen Flächennutzungsplanes"

"Umbau statt Zuwachs-regional abgestimmte Siedlungsentwicklung"

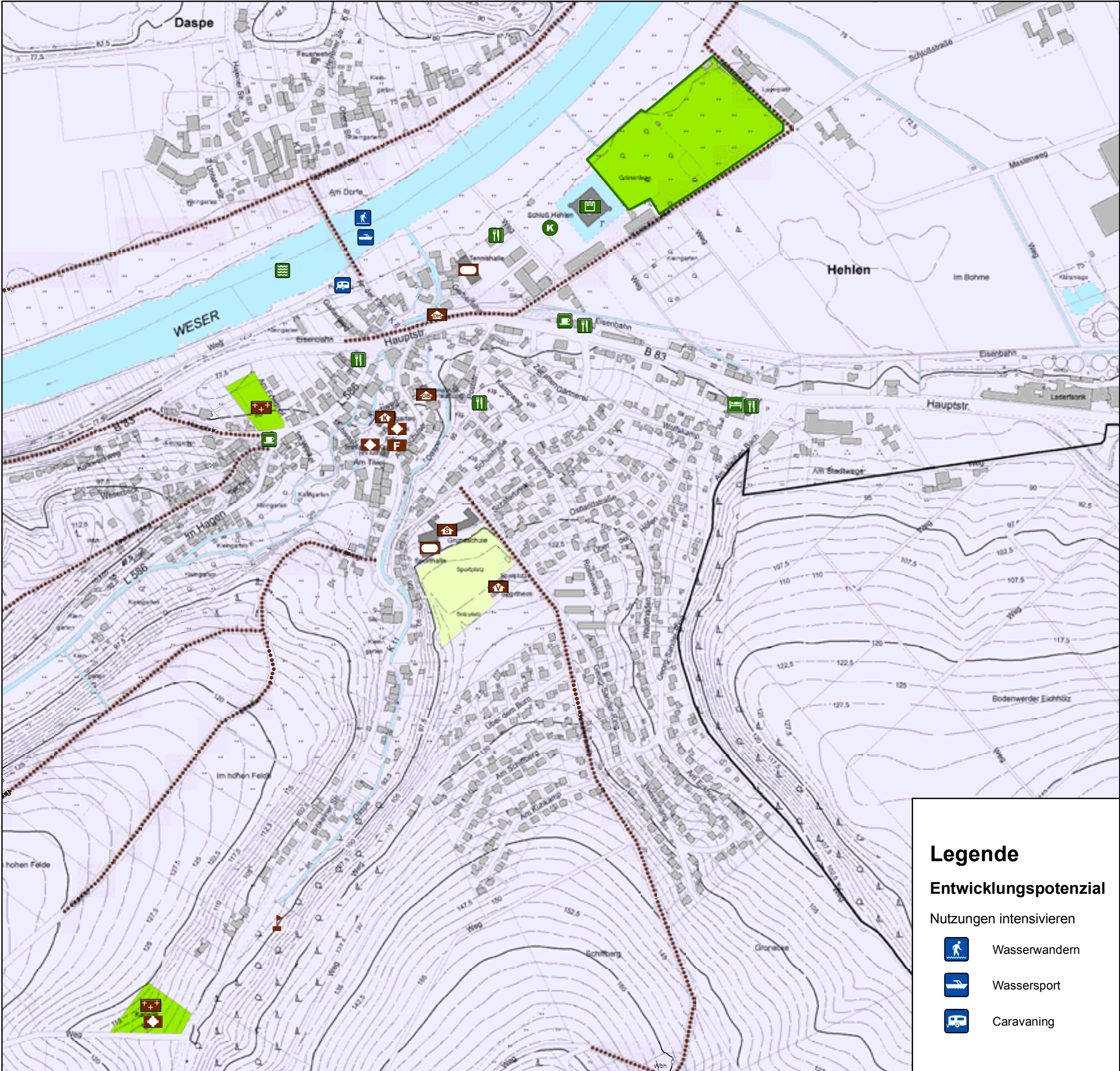
Plan: Mobilität und Verkehr
Hehlen



in Projektgemeinschaft mit:
Dipl.-Ing. Hajo Brudniok

Stand: 03.05.2012
im Original Maßstab: 1:6.000
100m





Legende

Infrastruktur

- Kirche, kirchliche Einrichtung
- Friedhof
- Feuerwehr
- Vereinshaus
- Schule
- Kindergarten/-betreuung
- Gemeindeverwaltung mit Bücherei
- Dorfgemeinschaftshaus / Heimatstube
- Sporthalle
- Denkmal
- Sportplatz
- Grünanlage

Ergänzende (touristische) Angebote

- Gaststätte/Restaurant/Imbiss
- Hotel
- Cafe
- Weser
- Schloss
- Kunstinstallation
- beschilderte Wanderwege
- Grünanlage (privat)

Legende

Entwicklungspotenzial

- Nutzungen intensivieren
- Wasserwandern
 - Wassersport
 - Caravaning

"Modell eines neuen Flächennutzungsplanes"

"Umbau statt Zuwachs-regional abgestimmte Siedlungsentwicklung"

Plan: Freizeit, Kultur und Tourismus
Hehlen



in Projektgemeinschaft mit:
Dipl.-Ing. Hajo Brudniok

Stand: 03.05.2012
im Original Maßstab: 1:6.000
100m





Legende

Infrastruktur

- D Dienstleistungen
- G Gewerbe / Handwerk
- NL Nahversorgung / Lebensmittel
- H sonst. Handel

Besondere Funktionsbereiche

- Dorfzentrum (Gemeindeleben)
- Gebiet mit gewerblichem Schwerpunkt
- Neuzeitliches Wohnquartier mit hohem Schutzanspruch
- Versorgungsachse

Landwirtschaft

- Landwirtschaftliche Betriebe (Haupt-/Nebenerwerb)

Leerstand

- Gewerblicher Leerstand

Empfehlung

- Ausbau moderner Kommunikation

"Modell eines neuen Flächennutzungsplanes"

"Umbau statt Zuwachs-regional abgestimmte Siedlungsentwicklung"

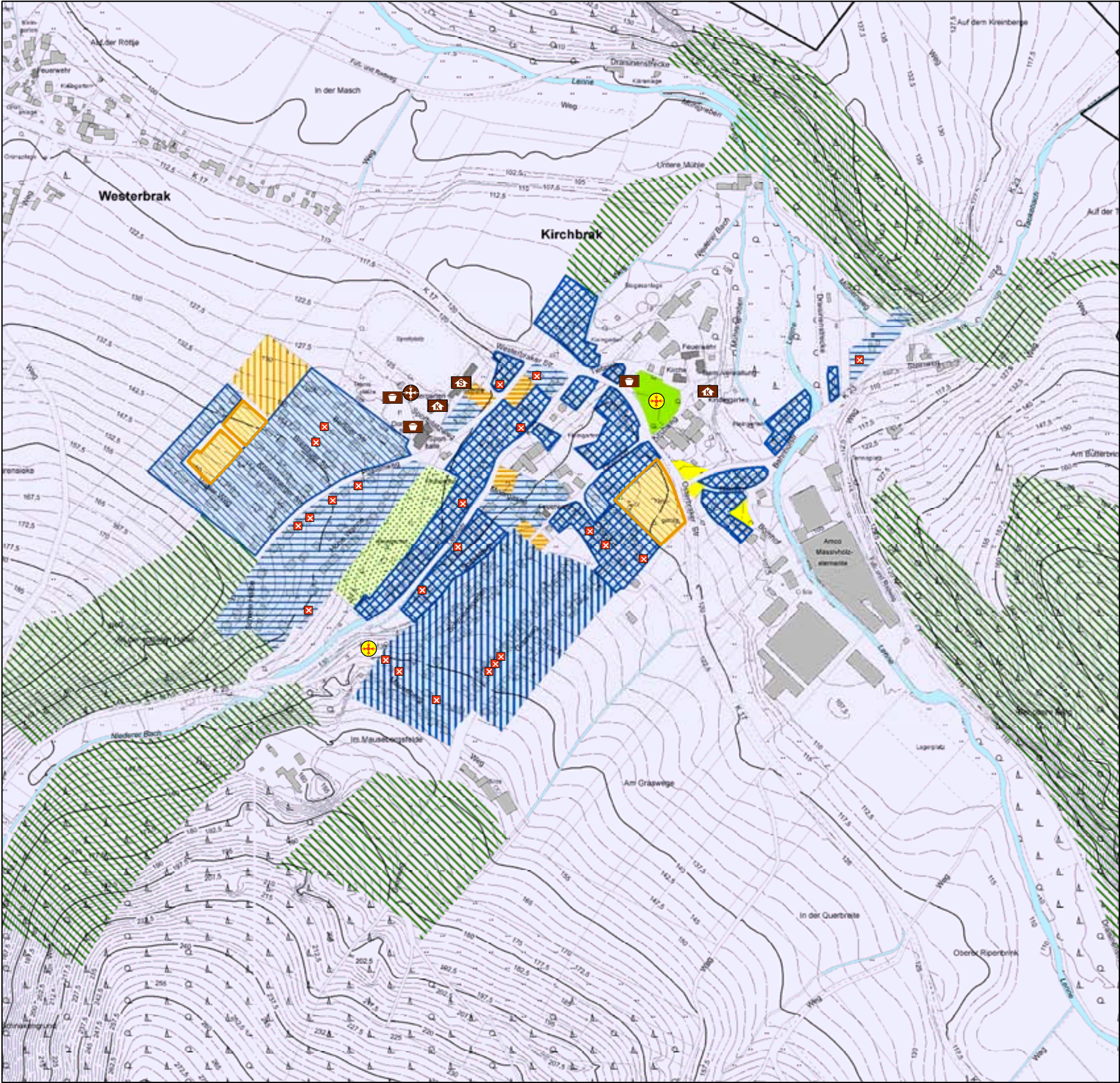
Plan: Versorgung, Wirtschaft und Arbeit
Hehlen



in Projektgemeinschaft mit:
Dipl.-Ing. Hajo Brudniok

Stand: 03.05.2012
im Original Maßstab: 1:6.000





Legende

Leerstand

- Risikoleerstand
- 1990-heute
- 1970-1990
- 1950-1970
- Vorkriegs-Wohnbebauung

Wohnfolgeeinrichtung

- Spielplatz
- Kinderbetreuung
- Schule
- Platzanlage mit Aufenthaltsqualität
- Park/Grünanlage mit Aufenthaltsqualität
- Wohnungsnaher Erholungsraum, erschlossen

Entwicklungspotenzial

- Nachverdichtung/Innenentwicklung
- Potenzial durch Baulücken/Brachflächen oder gärtnerisch genutzte Flächen
- Siedlungsentwicklung (Option)

Empfehlung

- Platz mit Gestaltungsbedarf
- Gestaltungsbedarf/Aufwertung Ortsbild
- Entwicklungsoption (Grünverbindung/Dorfpark)

"Modell eines neuen Flächennutzungsplanes"

"Umbau statt Zuwachs-regional abgestimmte Siedlungsentwicklung"

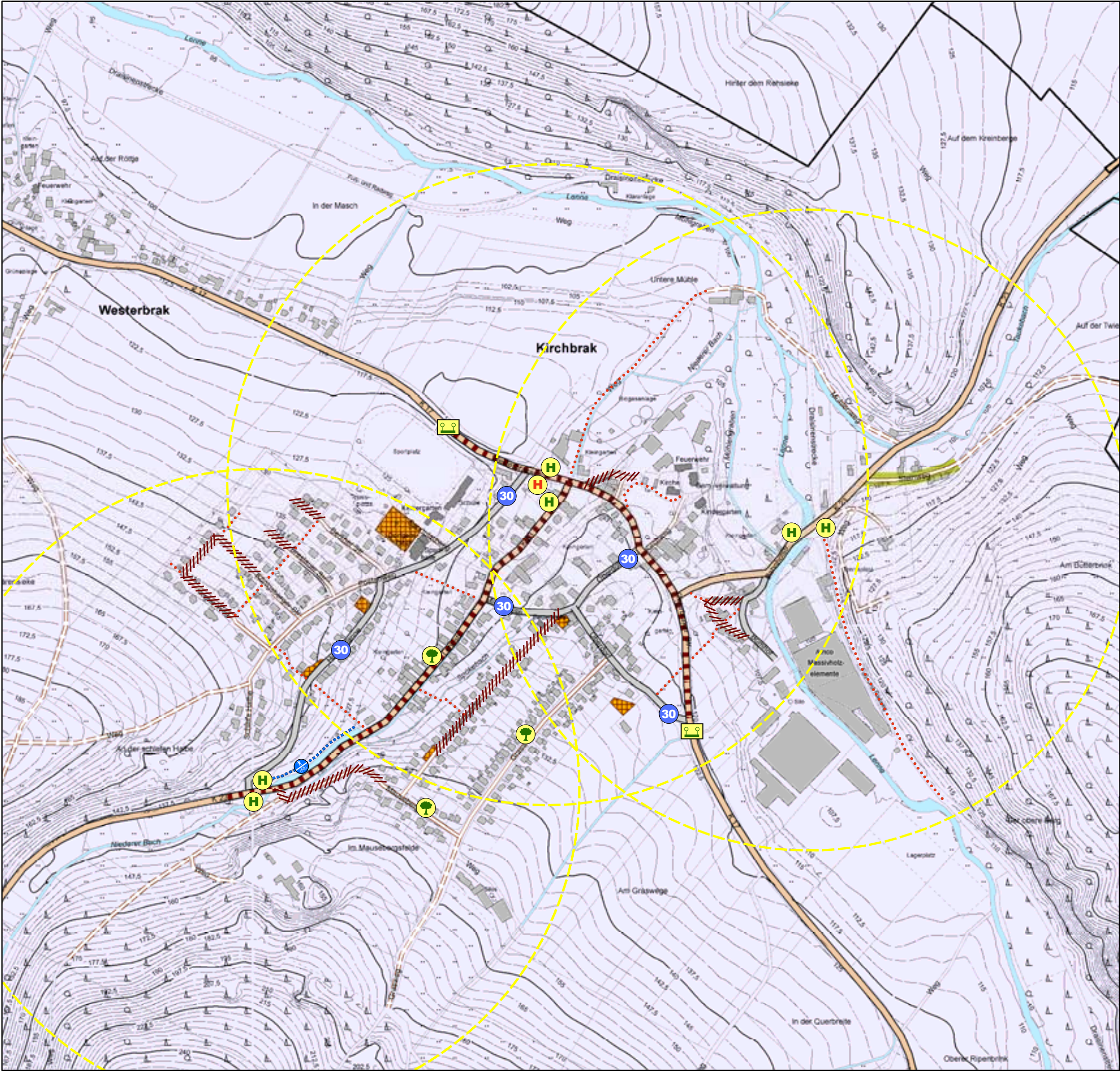
Plan: Wohnen und Wohnfolgeeinrichtungen
Kirchbrak



in Projektgemeinschaft mit:
Dipl.-Ing. Hajo Brudniok

Stand: 03.05.2012
im Original Maßstab: 1:6.000
100m





Legende

Straßenklassifikation

- Kreisstraße (Hauptverkehrsstraße)
- Dörfliche Hauptstraße (Hauptverkehrsstraße)
- Sammelstraße (Erschließungsstraße)
- Wohnstraßen und -wege
- Wirtschaftsweg

Verkehrsordnungsrecht / Ausbauprinzip

- Temporeduzierte Zone
- Mischverkehrsfläche

Ruhender Verkehr

- Gebündelte Stellplatzanlage

Nicht motorisierter Verkehr

- Fußwegeverbindung

ÖPNV

- Haltestelle
- Einzugsradius 500 m

Empfehlung

- Fuß- und Radweg
- Aufwertung Haltestelle (Ausstattung)
- Ortseingangsgestaltung / bauliche Maßnahme
- Sanierung erforderlich (Oberfläche abgängig)
- Straßenraumbegrünung

"Modell eines neuen Flächennutzungsplanes"

"Umbau statt Zuwachs-regional abgestimmte Siedlungsentwicklung"

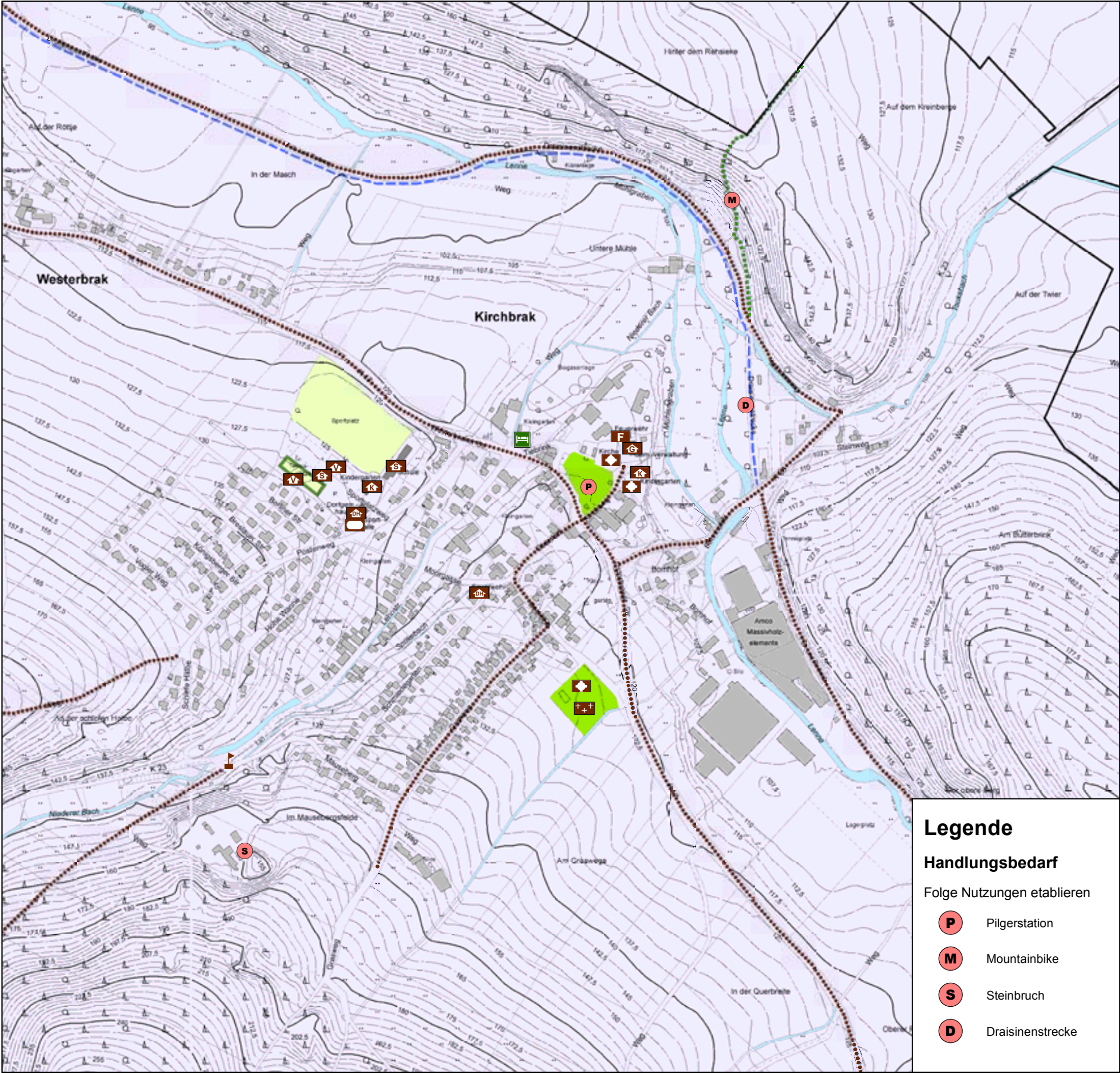
Plan: Mobilität und Verkehr
Kirchbrak



in Projektgemeinschaft mit:
Dipl.-Ing. Hajo Brudniok

Stand: 03.05.2012
im Original Maßstab: 1:6.000





Legende

Infrastruktur

- Kirche, kirchliche Einrichtung
- Friedhof
- Feuerwehr
- Vereinshaus
- Schule
- Kindergarten/-betreuung
- Gemeindeverwaltung
- Dorfgemeinschaftshaus / Heimatstube
- Sporthalle
- Denkmal
- Sportplatz
- Tennisplatz
- Grünanlage

Ergänzende (touristische) Angebote

- Hotel
- beschilderte Wanderwege
- Draisinenstrecke
- Mountainbike-Tour

Legende

Handlungsbedarf

Folge Nutzungen etablieren

- Pilgerstation
- Mountainbike
- Steinbruch
- Draisinenstrecke

"Modell eines neuen Flächennutzungsplanes"

"Umbau statt Zuwachs-regional abgestimmte Siedlungsentwicklung"

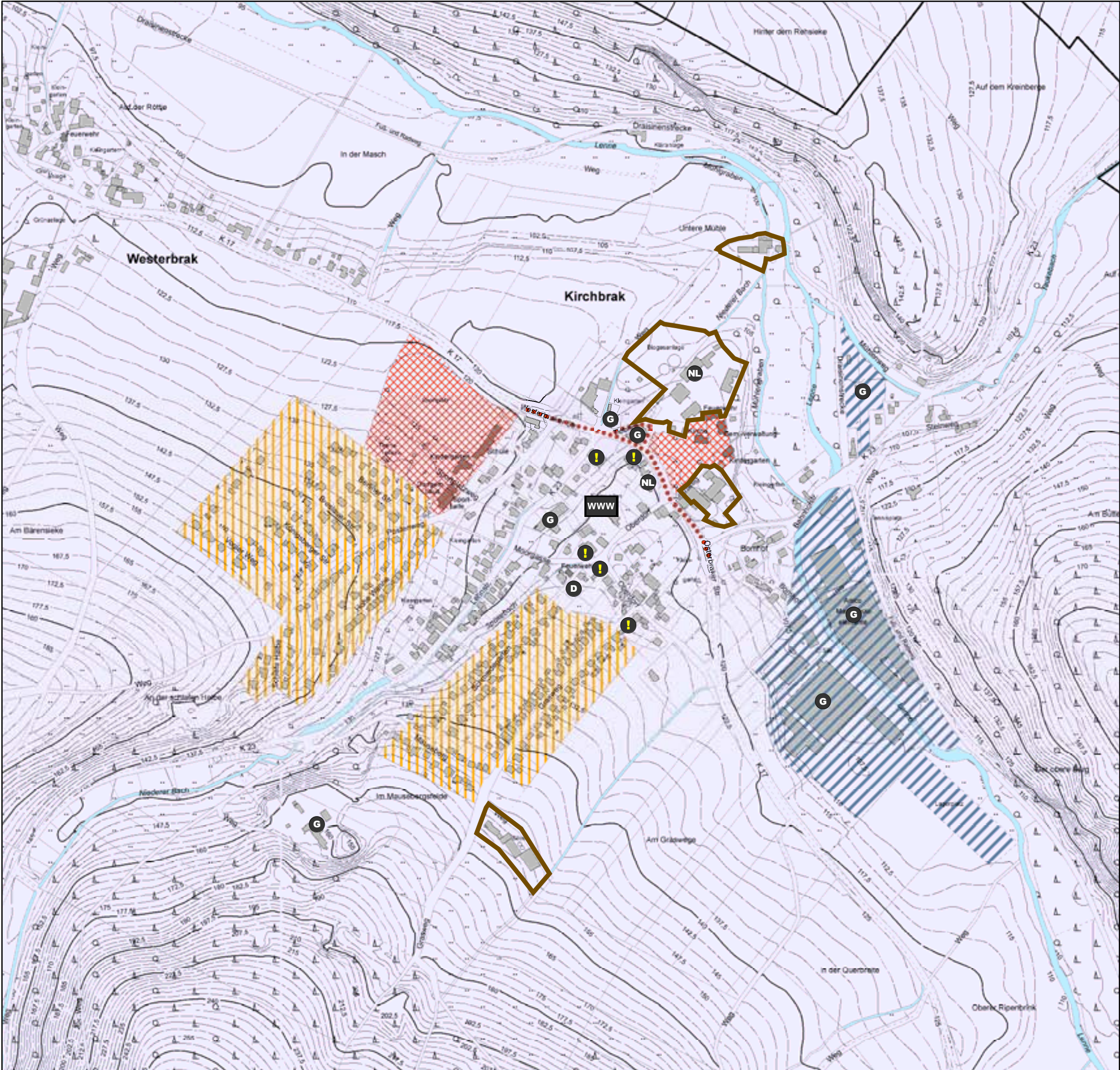
Plan: Freizeit, Kultur und Tourismus
Kirchbrak



in Projektgemeinschaft mit:
Dipl.-Ing. Hajo Brudniok

Stand: 03.05.2012
im Original Maßstab: 1:6.000
100m





Legende

Infrastruktur

- D** Dienstleistungen
- G** Gewerbe / Handwerk
- NL** Nahversorgung / Lebensmittel

Besondere Funktionsbereiche

- Dorfzentrum (Gemeindeleben)
- Gebiet mit gewerblichem Schwerpunkt
- Neuzeitliches Wohnquartier mit hohem Schutzanspruch
- Versorgungsachse

Landwirtschaft

- Landwirtschaftliche Betriebe (Haupt-/Nebenerwerb)

Leerstand

- Gewerblicher Leerstand

Empfehlung

- Ausbau moderner Kommunikation

"Modell eines neuen Flächennutzungsplanes"

"Umbau statt Zuwachs-regional abgestimmte Siedlungsentwicklung"

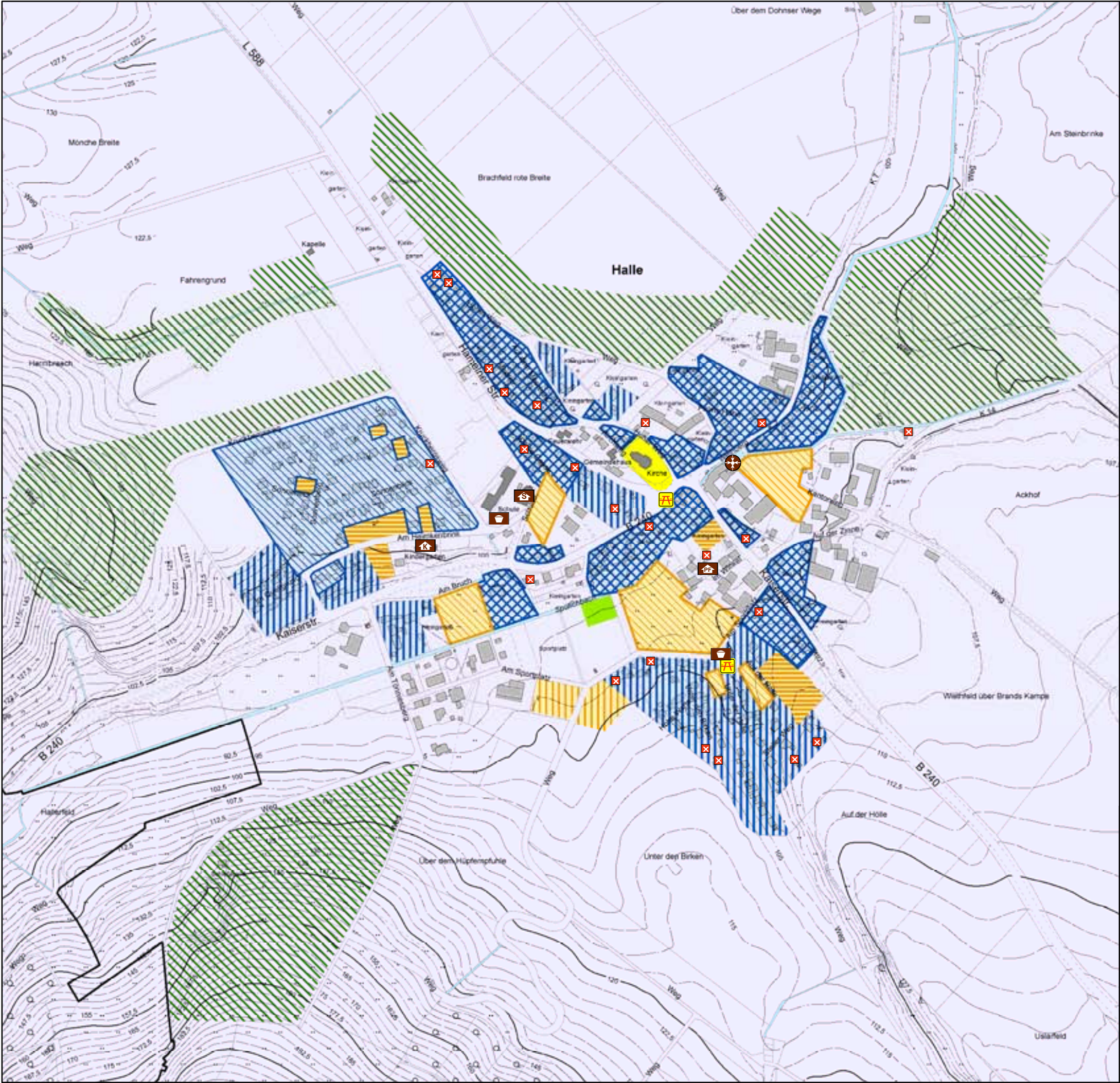
Plan: Versorgung, Wirtschaft und Arbeit
Kirchbrak



in Projektgemeinschaft mit:
Dipl.-Ing. Hajo Brudniok

Stand: 03.05.2012
im Original Maßstab: 1:6.000

Norden



Legende

Leerstand

Risikoleerstand

Wohnquartier mit Entstehungsschwerpunkt

- 1990-heute
- 1970-1990
- 1950-1970
- Vorkriegs-Wohnbebauung

Wohnfolgeeinrichtung

- Pflegestation
- Spielplatz
- Kinderbetreuung
- Schule
- Platzanlage mit Aufenthaltsqualität
- Park/Grünanlage mit Aufenthaltsqualität
- Wohnungsnaher Erholungsraum, erschlossen

Entwicklungspotenzial

- Nachverdichtung/Innenentwicklung
- Potenzial durch Baulücken/Brachflächen oder gärtnerisch genutzte Flächen
- Siedlungsentwicklung (Option)

Empfehlung

- Aufenthaltsmobiliar
- Gestaltungsbedarf/Aufwertung Ortsbild

"Modell eines neuen Flächennutzungsplanes"

"Umbau statt Zuwachs-regional abgestimmte Siedlungsentwicklung"

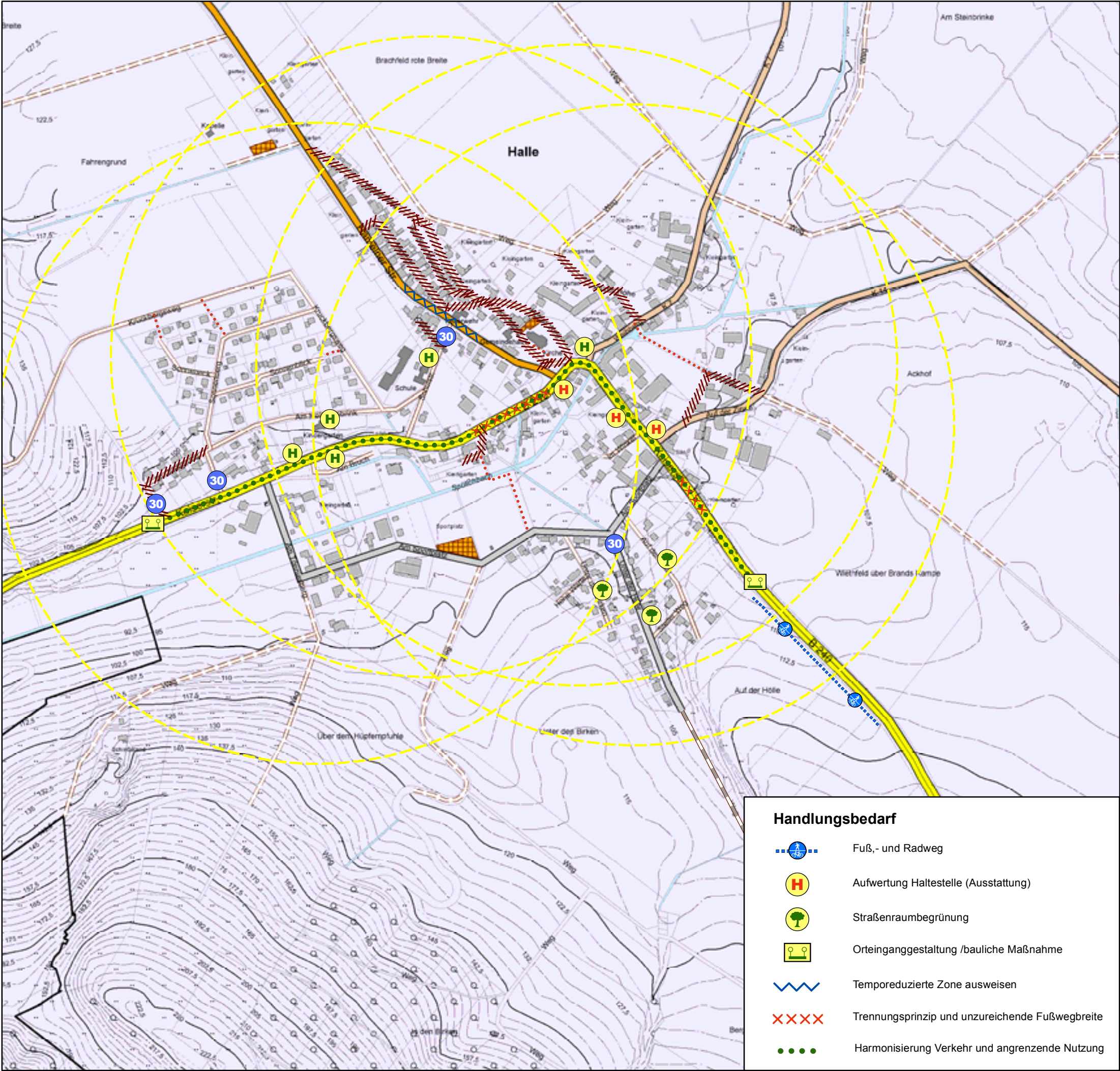
Plan: Wohnen und Wohnfolgeeinrichtungen
Halle



in Projektgemeinschaft mit:
Dipl.-Ing. Hajo Brudniok

Stand: 03.05.2012
im Original Maßstab: 1:6.000





Legende

Straßenklassifikation

- Bundesstraße (Hauptverkehrsstraße)
- Landstraße (Hauptverkehrsstraße)
- Kreisstraße (Hauptverkehrsstraße)
- Sammelstraße (Erschließungsstraße)
- Gemeindeverbindungsstraße (Erschließungsstraße)
- Wohnstraße und -wege
- Wirtschaftsweg

Verkehrsordnungsrecht Ausbauprinzip

- 30 Temporeduzierte Zone
- Mischverkehrsfläche

Ruhender Verkehr

- Gebündelte Stellplatzanlage

Nicht motorisierter Verkehr

- Fußwegeverbindung

ÖPNV

- Haltestelle
- Einzugsradius 500 m

Handlungsbedarf

- Fuß-, und Radweg
- Aufwertung Haltestelle (Ausstattung)
- Straßenraumbegrünung
- Orteingangsgestaltung / bauliche Maßnahme
- Temporeduzierte Zone ausweisen
- Trennungsprinzip und unzureichende Fußwegbreite
- Harmonisierung Verkehr und angrenzende Nutzung

"Modell eines neuen Flächennutzungsplanes"

"Umbau statt Zuwachs-regional abgestimmte Siedlungsentwicklung"

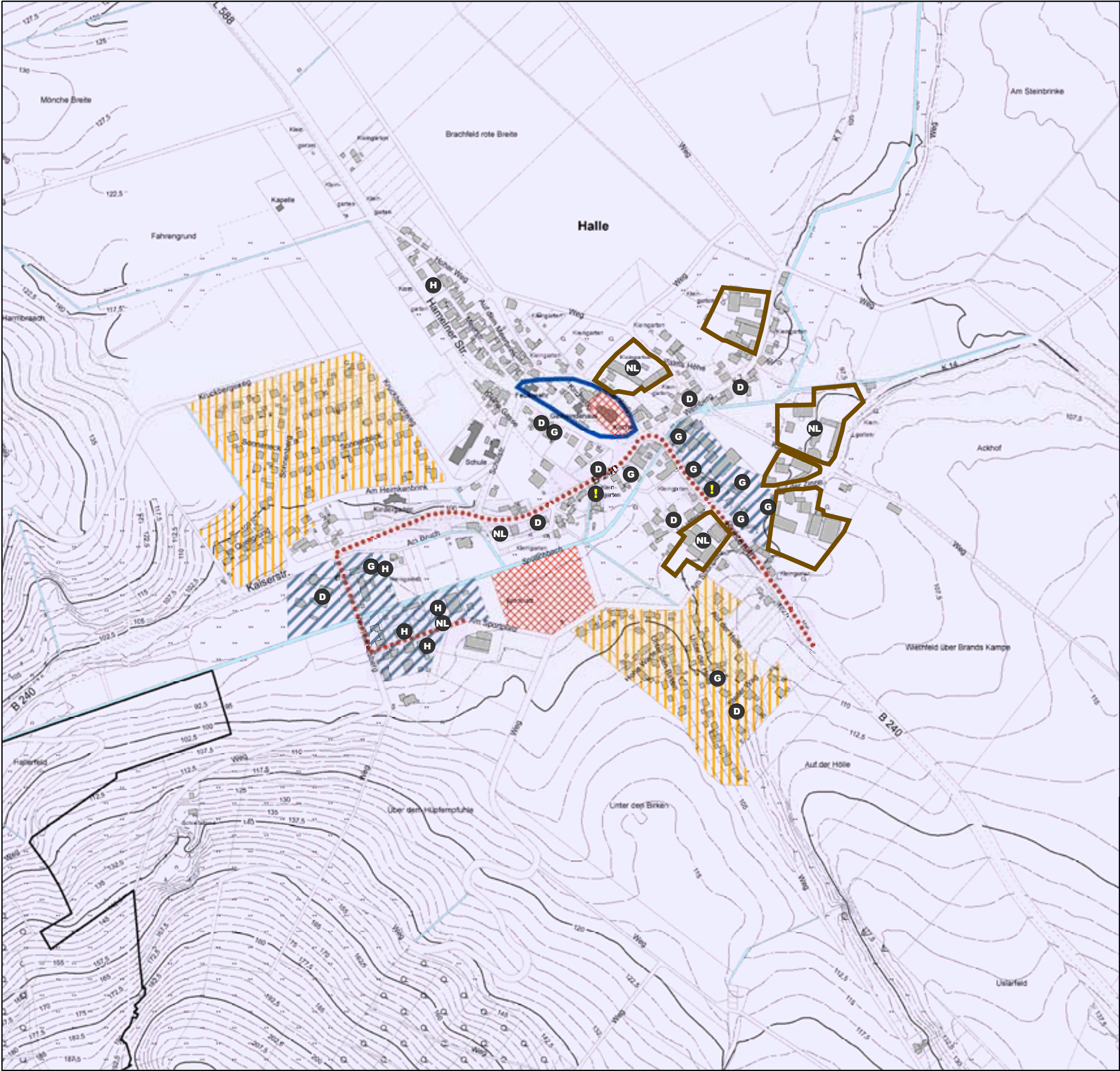
Plan: Mobilität und Verkehr
Halle



in Projektgemeinschaft mit:
Dipl.-Ing. Hajo Brudniok

Stand: 03.05.2012 im Original Maßstab: 1:6.000
100m





Legende

Infrastruktur

- D** Dienstleistungen
- G** Gewerbe / Handwerk
- NL** Nahversorgung / Lebensmittel
- H** sonst. Handel

Besondere Funktionsbereiche

-  Dorfzentrum (Gemeindeleben)
-  Gebiet mit gewerblichem Schwerpunkt
-  Neuzeitliches Wohnquartier mit hohem Schutzanspruch
-  Versorgungsachse

Landwirtschaft

-  Landwirtschaftliche Betriebe (Haupt-/Nebenerwerb)

Leerstand

-  Gewerblicher Leerstand

Empfehlung

-  Ausbau moderner Kommunikation
-  Ausbau/Entwicklung Dorfzentrum

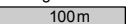
"Modell eines neuen Flächennutzungsplanes"

"Umbau statt Zuwachs-regional abgestimmte Siedlungsentwicklung"

Plan: Versorgung, Wirtschaft und Arbeit
Halle



in Projektgemeinschaft mit:
Dipl.-Ing. Hajo Brudniok

Stand: 03.05.2012
im Original Maßstab: 1:6.000




Prof. Dr. Arnim Goldbach

Kapellenweg 2, 31303 Burgdorf-Otze

Wissenschaftliche Beratung und Qualifizierung zur doppelten Gemeindehaushaltswirtschaft

Prof. Dr. Arnim Goldbach, Kapellenweg 2, 31303 Burgdorf-Otze

Herrn

Dipl.-Ing. Dirk Puche

Stadtplaner – Architekt - Geschäftsführer
Häuserstraße 1

37154 Northeim

E-Mail: Arnim.Goldbach@gmx.net

Tel.: 0 51 36 / 8 44 63

Handy: 0171 / 82 49 741

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Mein Zeichen, meine Nachricht vom
Go / Puche

Burgdorf, 15.08.2012

ARNIM GOLDBACH:

Gutachten

„Ökonomische Steuerung der Baulandreduzierung“ (aus „Endbericht“ 4.1.5.)

Grundkonzeptionelle Entwicklung eines Modells zur ökonomischen Steuerung der Baulandbegrenzung: Baulandabgabe mit Innenentwicklungsfonds (BLAI)

1. Ausgangslage, Grundannahmen und Problemstellung sowie Aufgaben und Bereiche der Untersuchung

1.1 Ausgangsfragestellung, Anknüpfungspunkt und Anspruch der Studie

Die vorliegende Studie hat die Aufgabe, konstruktive, wissenschaftlich abgesicherte Vorschläge zur Konkretisierung des in Abschnitt 4.1.5 des „Endberichts“¹ skizzierten „Fondsmodells“ zur Reduzierung von Siedlungsflächenreserven und zur Innenentwicklung der Kommunen aufgrund des demografischen Wandels zu entwickeln. Dabei werden folgende Aspekte dieses Demografiewandels betont: zunehmende Alterung der Bevölkerung (Strukturproblem) und Rückgang der Bevölkerungszahl (Mengenproblem), das aber regional in unterschiedlicher Intensität (Regionalproblem). Diese

¹ Planungsgruppe lange puche architektur, stadt- und umweltplanung gmbh: Flächennutzungsplanung und Infrastruktur – Spielregeln der interkommunalen Abstimmung im Planungsraum Samtgemeinde Bodenwerder-Polle und Gemeinde Emmerthal. Im Rahmen des Modellprojekts „Umbau statt Zuwachs - regional abgestimmte Siedlungsentwicklung“ in der Region Weserbergland^{plus}. Endbericht, Northeim, den 08.11.2011 (hier und im Folgenden zitiert als: „Endbericht“).

Bankverbindung:
Commerzbank Hannover
BLZ 250 800 20
Kto.-Nr. 05 514 654 00

Finanzamt Burgdorf
Steuernummer: 16/115/18234

Aspekte werfen neue Fragen der Sicherung der Daseinsvorsorge auf, an die sich die kommunalen Infrastrukturen anzupassen haben.¹

Ziel kann es dabei m. E. „in diesem ersten Zugriff“ nur sein, einige Grundsatzfragen aufzuwerfen, zu diskutieren und ansatzweise zu klären sowie Entwicklungsmöglichkeiten und Problemlagen tendenziell und perspektivisch aufzuzeigen, ohne schon ganz konkrete Realisierungsvarianten entwickeln zu können.² Gleichwohl besteht der Anspruch, auch solche allgemeineren und „argumentierenden“ Aussagen als Diskussionsgrundlage wissenschaftlich abzusichern.³

Zur Abgrenzung des Problemfeldes sei betont,

- dass es sich einerseits um *Baugrundstücke einer Kommune handelt, die für Siedlungszwecke gedacht sind (Wohn- und Gewerbesiedlungen)*; kommunaleigene Gemeingebrauchsflächen sind hier nicht gemeint und damit nicht Gegenstand der nachfolgenden Untersuchung und
- dass es sich andererseits um *Privatgrundstücke* handelt, die zur Bebauung vorgesehen sind (je nach Planungsstand: Bauerwartungsland gem. Flächennutzungsplan, Rohbauland gem. Bebauungsplan nicht erschlossen oder bereits erschlossenes Bauland, also Baureifes Land gem. Bebauungsplan).

Je nach dem, um welche Form von Bauland es sich handelt (öffentlich oder privat), sind die entwickelten Aussagen zu differenzieren, da sie rechtlich und wirtschaftlich unterschiedliche Problemlagen und Wirkungsweisen vermuten lassen.

1.2. Grundannahmen und Rahmenbedingungen der Studie

Wenn das Ziel „Umbau statt Zuwachs“ gewollt ist (einschl. Abbau von öffentlichen und privaten Siedlungsflächenreserven), so müssen die grundsätzlichen Wirkungsweisen von (empirisch basierten) Prognosen und von (normativ getragenen) Umbau- und Rückbaumaßnahmen aufgedeckt werden. Demnach ist zu unterstellen, dass folgende (mögliche) Wirkungen (ggf. auch Nebenwirkungen und Gefahren) akzeptiert werden:

- Umbau und Rückbau in Verbindung mit der örtlichen Innenentwicklung im ländlichen Raum wird zu Zentralisierungstendenzen hin zu den „Zentralen Orten“ (große Gemeinden, Städte, Großräume usw.) führen.⁴ Eine weitere Ausdünnung ländlicher Gebiete wird die Folge sein, auch könnte die ohnehin schon zu beobachtende „Landflucht“ dadurch noch verstärkt werden. Ziel des Projekts (und damit auch des Fondsmodells) ist primär nicht ein aktives Gegensteuern gegen den Bevölkerungsrückgang durch die aktive Stärkung und Erhaltung der Vielfaltig-

¹ Siehe den Überblick im „Endbericht“, Kap. 0. Ausführlich dazu auch die Niedersächsische Landesregierung: Entwurf Handlungskonzept „Demografischer Wandel“, o. O. (Hannover), o. J. (2012) – im Folgenden zitiert als Handlungskonzept „Demografischer Wandel“ 2012.

² Diese Zielsetzung ist mit der des Auftraggebers kompatibel (nochmals betont auf der Sitzung vom 13.07.2012 bei LK Hameln-Pyrmont in Hameln).

³ Die anfängliche Überlegung, ob nicht immobilienrechtliche und -wirtschaftliche Expertise (z. B. vonseiten einer „kompetenten“ Hochschule) eingeholt werden sollte (z. B. zum Grundstücksrecht, zur Grundstücksbewertung als Basis für Fonds-Beiträge usw. oder auch für weitere Fragen aus dem Erfassungsbereich des „Endberichts“), konnte aus Zeitgründen nicht weiter verfolgt werden.

⁴ Das wird von der Landesregierung offensichtlich ausdrücklich verfolgt: siehe Handlungskonzept „Demografischer Wandel“ 2012, S. 40, 44, 45, 47, 60.

keit des ländlichen Raums;¹ ggf. könnte eine Attraktivitätssteigerung kleinerer Orte nur durch sehr selektive Profilbildungen erreicht werden (z. B. besondere touristische Angebote).

- Prognosen von Bevölkerungsrückgängen können (wie alle Prognosen) die Gefahr sich selbst erfüllender Erwartungen in sich bergen. D. h. beispielsweise: Ein derzeit übertrieben prognostizierter Bevölkerungsrückgang (z. B. „worst case“ im Rahmen der Szenario-Methode wird als real angesehen) kann das zukünftige Verhalten der Bevölkerung derart steuern, dass viele Personen „in vorauseilendem Gehorsam“ tatsächlich durch die düstere (aber ggf. falsche) Prognose das ländliche Gebiet verlassen und damit zum Bevölkerungsrückgang zusätzlich beitragen und so die düstere Prognose „bewahrheiten“ – ja sie könnte die fatale Entwicklung sogar verstärken (durch Regelkreismechanismen hin zum Teufelskreislauf).²

Diese grundsätzlichen Wirkungsmöglichkeiten müssen auch von den übergeordneten öffentlichen Ebenen mitgetragen bzw. gewollt sein. Das gilt sowohl für Land und Bund, aber auch für die EU-Ebene. Wenn diese Bedingung erfüllt ist, steigt die Chance auf Gewinnung von Fördermitteln aus dem staatlichen und überstaatlichen Bereich.³

Die vorliegende Studie geht von der Grundannahme aus, dass die oben angedeuteten Wirkungen gewollt oder zumindest in Kauf genommen werden, ohne sie hier einer Wertung zu unterziehen. Wenn aber diese Grundannahme gelten soll, so muss andererseits betont werden, dass sich ein Programm „Umbau statt Zuwachs“ durch Rückbau nicht auf Grundstücke beschränken darf; vielmehr wären grundsätzlich dann auch die anderen „überflüssigen“ Immobilienvermögensteile (Gebäude, Infrastrukturvermögen usw.) „abzubauen“.⁴

Exkurs: Dass eine derartige Annahme der geordneten Rückführung kommunaler Kapazitäten (gerade im Bereich des immobilien Vermögens) durchaus begründet ist, zeigt ein Blick auf typische Vermögensstrukturen in kommunalen Bilanzen (nach dem doppelischen Haushaltsrecht), wie nachfolgendes Schaubild zeigt (siehe nächste Seite): Danach ist der Anteil des immobilien Vermögens überragend hoch. Das bedeutet einen hohen Anteil von Fixkosten, die nur in „großen Schüben“ abzubauen sind (Problem der „sprungfixen“ Kosten). Das geht nicht von heute auf morgen, sondern bedarf der langfristigen Strategieplanung, wenn man ökonomische und soziale Verwerfungen vermeiden möchte. Außerdem wären bei rückläufiger Kapazitätsauslastung (durch demografische Entwicklungen) höhere Leerkosten zulasten der Nutzkosten zu erwarten, die nicht gebührenfähig sind (siehe Urteil des OVG Schleswig-Holstein vom 30.01.1995 – 2 L 128/94). Hier würde der Ergebnishaushalt von der Ertragsseite belastet. Hinzu kämen höhere Betriebs- und Wartungskosten bei manchen Infrastruktur-

¹ Dass ein aktives Gegensteuern Erfolg versprechend sein kann, zeigt das Beispiel der Ortschaft „Tifflingerode“ der Stadt Duderstadt im Landkreis Göttingen (mit Auftritt des MP des Landes Niedersachsen). Allerdings könnte sich der „Erfolg“ als ein „kurzfristiger“ erweisen, wie jüngst bekannt wurde.

² Wie „anfällig“ solche Prognosen sein können, zeigt das Beispiel „Hannover“: siehe dazu den Bericht in der Hannoverschen Allgemeinen Zeitung (HAZ) vom 13.04.2012, S. 1 (auch unter www.hannover.de - dort: „Bevölkerungsprognose“).

³ So hat das Land Niedersachsen bereits „positive Signale“ ausgesendet, um Kommunen bei der Lösung des Demografieproblems zu helfen: siehe den Beitrag „McAllisters Anti-Schrumpf-Szenario“, in: Hannoversche Allgemeine Zeitung (HAZ) vom 11.04.2012, S. 6 – und der kommentierte Beitrag: Niedersächsische Landesregierung: Entwurf Handlungskonzept „Demografischer Wandel“, o. O. (Hannover), o. J. (2012); dort werden tatsächlich vor allem in den Kapiteln 7, 8 und 11 das Ziel der zentralörtlichen Konzentration formuliert, dazu die interkommunale Zusammenarbeit angemahnt und Fördermöglichkeiten des Landes Niedersachsens vorgestellt. Dazu vor allem in Kapitel 5 mehr.

⁴ So sind bereits etliche Kommunen dabei, ein Leerstandskataster zu entwickeln (wie beispielsweise die Gemeinde Katlenburg-Lindau): siehe dazu auch den Hinweis im Handlungskonzept „Demografischer Wandel“ 2012, Abschnitt 8.1.5.

objekten, die weniger ausgelastet sind (z. B. Wasserleitungen, Abwasserleitungen: zusätzliche Kosten für besondere Hygienemaßnahmen). Hier würde der Ergebnishaushalt von der Aufwandsseite belastet. Mit dem obigen Argument zusammen würden beide Haushaltsbelastungen eine „Zangenwirkung“ ausmachen, die zukünftige Haushaltssanierungen vorprogrammieren würden. Schließlich und endlich bedeutet überschüssiges immobiles Vermögen eine große Liquiditätsbelastung durch unnötige Kapitalbindung, was den Finanzhaushalt belastet.

Exkurs: Zur Notwendigkeit einer „geordneten Rückführung“ kommunalen Vermögens bei der zu erwartenden demografischen Entwicklung: Bilanzbilder

Erste Eröffnungsbilanzen im Vergleich: relative Zahlen (gerundet) 01.01.2010 (Burgdorf), 01.01.2008 (Uetze), 01.01.2005 (Katlenburg-Lindau)							
Aktiva				Passiva			
	Bgd.	Uetze	KaLi		Bgd.	Uetze	KaLi
Immaterielle Vermögensgegenstände	0,03	0,22	6,38	Nettoposition mit SoPo („Eigenkapital“ i.w.S.)	86,13	55,36	81,74
Sach- / Infrastrukturvermögen	97,91	94,12	92,01	Schulden (Verbindlichkeiten)	6,41	34,41	10,10
Finanzvermögen	0,72	5,27	0,64	Rückstellungen	7,37	10,23	8,12
Liquide Mittel	1,20	0,03	0,97	Passive Rechnungsabgrenzung	0,08	0,00	0,03
Aktive Rechnungsabgrenzung	0,13	0,34	0,00				
	100	100	100		100	100	100

Überragender Anteil der Sachanlagen, vor allem der Immobilien, bedeutet hohe Fixkosten (Gefahr von Leerkosten: Ertragsschwäche), relativiert den hohen Anteil an „Eigenkapital“ und erfordert aufgrund der Liquiditätsferne eine relativ hohe Liquiditätsvorsorge

Prof. Dr. Arnim Goldbach: Gutachten: BLAI (Puche: 4.1.5) Hameln, 13./17.07.2012

Die vorliegende Studie geht weiterhin von den gewonnenen empirischen Erkenntnissen und Schlussfolgerungen über die Kommunen aus, wie sie in den Kapiteln 1-3 des „Endberichts“ referiert sind (insbesondere: unterstellte Demografieentwicklung in Form des angenommenen Rückgangs sowie Alters- und Regionalstrukturveränderung der Bevölkerung,¹ erhebliches Bauplatzreservenpotenzial, erhebliche Leerstände gegenwärtig und in Zukunft, zu viele Siedlungsflächenreserven, bedeutender Wohnungsrückbau usw.). Diese Basis wird hier nicht geprüft, sondern als gegeben unterstellt.

Die vorliegende Studie stellt schlussendlich auch nicht die normativen Festlegungen des Basis-Gutachtens infrage, sondern nimmt sie als gegeben an: Dabei handelt es sich vor allem um die Festlegung von Profilbildungen dahingehend, dass die Entwicklung nicht nach dem Gleichheitsprinzip (kann auch Rasenmäherprinzip bedeuten) gesteuert werden soll, sondern „nicht-kompensatorische“ *Entwicklungsschwerpunkt-bildungen* prägend sein sollen (vor allem gemessen am jeweiligen Wohnwertpotenzial, an der Zukunftsfähigkeit der Standorte, an der Schaffung von Infrastrukturschwerpunkten): Danach sollen die ohnehin (relativ) attraktiven Orte noch gefördert werden, während die unattraktiven Orte durch besondere „Mobilitätskonzepte“ vor der weiteren Isolierung bewahrt werden sollen.² Dazu soll das Fondsmodell „Baulandabgabe mit Innenentwicklungsfonds (BLAI)“ einen entscheidenden Beitrag leisten.

¹ Siehe dazu vor allem das Handlungskonzept „Demografischer Wandel“ 2012, Kapitel „Einleitung“.

² Auf der Grundlage vom Handlungskonzept „Demografischer Wandel“ 2012, insbes. Kap. 7, 8 und 11.

1.3. Problemstellung: Vorliegender konzeptioneller Rahmen des zu prüfenden und zu konkretisierenden Fondsmodells „BLAI“ mit Anschlussfragen

Das Fondsmodell ist mit wenigen kennzeichnenden Merkmalen beschrieben worden, die nachfolgend (auszugsweise) dargestellt und kurz kommentiert (*kursiv*) werden (ggf. in Form von Fragen):¹

Zunächst werden zwei alternative ökonomische Steuerungsinstrumente zur Begrenzung von Bauland angesprochen, die bereits bekannt und erprobt worden sind: sog. Flächenausweisungszertifikate (FAZ) und die Baulandausweisungsumlage (BLAU). Beide Modelle sind nach Prüfung als für die hier anstehende Problematik ungeeignet eingeschätzt worden. Sie werden deshalb ohne weitere Prüfung nicht weiter verfolgt.

Im nächsten Schritt werden die wesentlichen Modellvariablen des favorisierten Fondsmodells „Baulandabgabe mit Innenentwicklungsfonds (BLAI)“ skizziert. Sie gilt es – nach Prüfung und Konkretisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen (siehe Kapitel 2 – 4) – zu prüfen und zu konkretisieren; ggf. sind auch Alternativvorschläge zu entwickeln (siehe Kapitel 5). Dazu werden nachfolgend die Modellvariablen nicht nur beschrieben, sondern auch (in einem ersten Zugriff) *kommentiert, kritisch hinterfragt und problematisiert*.

Zunächst werden die Modalitäten der Zahlungen der Kommunen an den Fonds (kommunale Auszahlungen) vorgestellt:

- Abbaubar sind (hier) nur Flächenreserven (Siedlungsflächenreserven). Sind solche vorhanden, sollen die Kommunen dafür pro Grundstück² eine „Abgabe“³ in einer noch zu bestimmenden Höhe in einen Fonds⁴ zahlen. *Wir werden fragen müssen, ob die Bemessungsgrundlage „Anzahl der Grundstücke“ für die Zahlungshöhe geeignet ist und „in die gewollte Richtung“ steuert. Sie erscheint zwar einfach, aber Steuerungsprobleme sind (vielleicht gerade deshalb) nicht ausgeschlossen.*
- Je höher dieser zu zahlende Betrag ist, um so höher wird der Handlungsdruck angenommen. *Das wäre dann richtig, wenn keine Freiwilligkeit für die Kommunen besteht, an dem Baulandreduzierungsprogramm teilzunehmen. Da freiwillige Teilnahme aber aus kommunalrechtlichen und aus wirtschaftlich-motivationalen Gründen unabdingbar ist, kann ein überhöht angesetzter Betrag pro Grundstück auch dazu führen, dass die Nachteile, Grundstücke los zu werden, größer sind (werden), als die Nachteile, die Grundstücke zu behalten. Dann wären die Kosten der Fondseinzahlung höher als die Kosten des Behaltens der Grundstücke (entweder im kommunalen Eigentum oder im Belassen des Bebauungsplans bei Privatgrundstücken).⁵ Da könnte der Anreiz für die Kommunen schnell verfliegen sein – zumal dann, wenn sie ohnehin Liquiditätsprobleme haben.*
- Unter der Annahme, dass die (zunehmende) Höhe des Zahlungsbetrages den Handlungsdruck erhöht, würde natürlich auch der Fonds (c. p.) davon profitieren und an Attraktivität gewinnen. *Wenn aber die oben bereits herausgestellten Be-*

¹ Siehe Abschnitt 4.1.5 des „Endberichts“.

² Das gilt sowohl für öffentliche (kommunale) als auch für private Siedlungsflächenreserven.

³ Begrifflich etwas unglücklich, da eine Verwechslung mit der „öffentliche Abgabe“ nach kommunalem Abgabenrecht befürchtet werden muss. Hier handelt es sich eher „umgangssprachlich“ um einen Betrag, der von der Kommune abzugeben (also an den Fonds auszuzahlen) ist.

⁴ Zur rechtlichen Ausgestaltung siehe Kapitel 3.

⁵ Hinzu kommen noch etliche weitere Kostenfaktoren, wie sich später zeigen wird.

denken greifen, kann auch genau das Gegenteil eintreten. Dann würde die Höhe des Zahlungsbetrages ab einer bestimmten „Schmerzgrenze“ prohibitiv wirken – zumal bei privaten Siedlungsflächenreserven zusätzliche auch zahlungswirksame Kosten in nicht unbeträchtlicher Höhe anfallen könnten (siehe dazu Kapitel 5).

- Nach der bekannten und gebräuchlichen Einteilung der Grundstücke (siehe bereits Abschnitt 1.1) in „Baureifes Land“ (erschlossen: BRL gem. Bebauungsplan), „Rohbauland“ (unerschlossen: RBL gem. Bebauungsplan) und „Bauerwartungsland“ (BEL gem. Flächennutzungsplan) soll die Zahlungshöhe ausgehend von 100 % jeweils um die Hälfte niedriger angesetzt werden: Wenn für das erschlossene Bauland der Betrag in voller Höhe anfällt (100 %), so wäre danach für Rohbauland 50 % und für Bauerwartungsland nur 25 % des vollen Betrages (nach der obigen Festlegung) fällig. Hier soll zusätzlich zum Bemessungskriterium „Grundstückszahl“ das Kriterium „Grundstückswert“ hinzugenommen werden. *Danach wäre der höhere Grundstückswert auch mit einer höheren Abgabe belastet. Das ist im Grundsatz zu begrüßen, da allein die Grundstückszahl wenig valide erscheint, sowohl die Interessen der Kommune als auch des Fonds angemessen zu berücksichtigen. Allerdings ist zu fragen, ob damit das Werthaltigkeitsphänomen von Grundstücken umfassend berücksichtigt ist; immerhin gibt es noch weitere wertbeeinflussende Faktoren, die berücksichtigt werden sollten – auch oder gerade bei privaten Siedlungsflächenreserven (siehe Kapitel 5).*

Während es in den obigen vier Aspekten um die Einzahlung in den Fonds ging (also für die Kommune eine Auszahlung), beschäftigen sich die folgenden beiden Modellvariablen mit den Auszahlungsmodalitäten des Fonds an die anspruchsberechtigten Kommunen (die also die obigen Bedingungen erfüllt und Baulandreserven – öffentliche oder / und private – abgebaut haben: kommunale Einzahlungen):

- Wenn eine Kommune ihre Baulandreserven (nach der obigen Differenzierung) reduziert hat, soll sie das Geld nach derselben Bemessung („nach dem gleichen Schlüssel“) wie bei der „Abgabe“ zurückbekommen. *Damit hätte die Kommune ihre vorherige Auszahlung an den Fonds („Abgabe“) durch eine Einzahlung aus dem Fonds praktisch wieder erwirtschaftet (Input-Output-Verhältnis). Diese Zeitspanne zwischen Auszahlung und Einzahlung kann aber recht groß sein – zumal dann, wenn die Kommune die Siebenjahresfrist für die Rücknahme des Bebauungsplans abwarten will, um keine Regressansprüche zu riskieren. Spätestens dann stellt sich aber die Frage, ob der Betrag vom Fonds nicht verzinst wieder ausgezahlt werden sollte, um der Kommune keinen Verlust an realem Geldwert zu bringen. Bei hohen Vorleistungskosten (Bebauungsplanung, Flächennutzungsplanung usw.) hat die Kommune ohnehin schon mehr an Input geleistet, als der reine Fondsbeitrag ausmacht. Handelt es sich um Siedlungsflächenreserven im Eigentum der Kommune kann sie zwei Einzahlungen erwirtschaften: eine Einzahlung vonseiten des Fonds und eine Einzahlung durch den Verkauf des Grundstücks. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Grundstückswert dann erheblich sinken dürfte (und die entsprechende Einzahlung schmälert), wenn der Bebauungsplan aufgehoben werden sollte. Dann würde zwar bereits die Fondszahlung an die Kommune fällig, zugleich müsste aber eine mehr oder weniger erhebliche außerordentliche Abschreibung auf die ehemaligen Baugrundstücke (neben einer Umbuchung) vorgenommen werden (gem. § 47 Abs. 6 GemHKVO). Ob unter diesen vielschichtigen Voraussetzungen das „einfache Input-Output-Modell“ funktioniert, mag zwar auf den ersten Blick nahe liegen, ist aber noch lange nicht ausgemacht. Wenn ein baureifes (also erschlossenes) Grundstück bebaut wird, soll die bereits gezahlte Bauland-*

abgabe im Fonds verbleiben und für andere Zwecke zur Verfügung stehen. *Dann aber wäre ggf. der Nachweis erbracht, dass es sich gar nicht um eine Reserve handelt, die deshalb auch nicht mit einer Abgabe zu belegen gewesen wäre.* Wie auch immer: Die Zwecke sollen sich allgemein auf die Betonung der Innenentwicklung einer Kommune zu Lasten ihrer Außenentwicklung beziehen. *Dass ein Fonds für solche Zwecke (wenn man sie normativ akzeptiert) genügend Mittel bereit halten muss, steht außer Frage. Eine andere Frage ist aber, ob diese Mittel für solche Innenentwicklungsprojekte ausreichen. Eine weitere Frage ist, wie der Fonds solche Anreize zur Innenentwicklung in ausreichendem Umfang geben kann, wenn alle Kommunen sich von den fraglichen Grundstücken trennen bzw. wenn alle fraglichen (privaten) Grundstücke aus dem Bebauungsplan „entlassen“ werden und sie genau das wieder herausbekommen, was sie eingezahlt haben (s. o.). Das wäre dann ein Nullsummen-Spiel, sodass der Fonds für weitergehende Projekte nichts mehr übrig hätte.¹ Deshalb würde das Modell nur funktionieren, wenn zusätzliche Fördermittel von überkommunalen Ebenen generiert werden könnten.² Solche Fördermittelvergaben sind aber regelmäßig an die Eigentümerschaft der Kommune geknüpft, wie man aus der Leasingdiskussion bei Kommunen lernen kann.³ Deshalb müssten hier besondere Regelungen für die Fördermittelvergabe getroffen werden.*

- Wenn eine Kommune einen Leerstand beseitigt oder/und eine Baulücke füllt, soll sie damit vom Fonds honoriert werden. Damit sollen die Kommunen einen Anreiz erhalten, ihre Innenentwicklung voranzutreiben. Dabei wird der Leerstands-beseitigung eine drei Mal so hohe Bedeutung beigemessen wie der Baulückenfüllung (3/4 zu 1/4 eines ganzen Auszahlungsbudgets). *Dass eine Innenentwicklung bei finanzieller Unterstützung forciert werden kann, dürfte unbestritten sein. Über die Gewichtung kann man diskutieren; der Tendenz nach ist sie aber nachvollziehbar. Fraglich ist freilich, wie der Fonds solche Programme finanzieren will, wenn der obige Schlüssel für die Zahlungen an die Kommunen gelten soll und alle Kommunen ihre Siedlungsflächen „eins zu eins“ reduzieren (und noch die Kosten zu finanzieren sind). Da bliebe dem Fonds wenig bis gar kein Handlungsspielraum – es sei denn, der Fonds würde – wie oben schon gefordert – von überkommunalen Ebenen (Land, Bund, EU-Strukturfonds) Geldmittel generieren können.*

Abschließend wird noch thematisiert, was mit einer Kommune geschehen soll, die Siedlungsflächen neu beschafft oder (private) neu ausweist. Solche Kommunen sollen zur Abgabe vorhandener Siedlungsflächenreserven verpflichtet werden (im obigen Verhältnis gewichtet 1 zu 1: ein erschlossenes Grundstück gegen ein erschlossenes Grundstück, ein erschlossenes Grundstück gegen zwei Rohbaulandgrundstücke oder gegen vier Bauerwartungslandgrundstücke – ein Rohbaulandgrundstück gegen zwei Bauerwartungslandgrundstücke – usw.). Sind für eine Rückführung keine Siedlungsflächenreserven mehr vorhanden, wäre eine Zahlung an den Fonds fällig. *Während der erste „Tauschhandel“ nachvollziehbar ist (unter Geltung der obigen Annahmen), fragt man sich bei der letzten Variante, ob bei einem Neuausweis von Siedlungsflächen, ohne dass Siedlungsflächenreserven mehr vorhanden sind, dann noch von „Reserven“ gesprochen werden kann, die „abgabepflichtig“ wären. Könnte nicht das*

¹ Hinzu kommen noch die Organisations-, Verwaltungs- und Verfahrenskosten des Fonds, die ebenfalls finanziert werden müssen. Dazu später noch wesentlich mehr.

² Das Land hat ja offensichtlich durch das Handlungskonzept „Demografischer Wandel“ 2012, Kap. 8 (insbesondere Abschnitt 8.1.4) und Abschnitt 11.2, solche Förderung „in Aussicht“ gestellt. Siehe dazu mehr in Kapitel 5.

³ Siehe dazu ROSE 2011, S. 178.

als Anzeichen gewertet werden, dass die neuen Siedlungsflächen notwendig sind – zumal die Politik darüber ausdrücklich über den neuen Bebauungsplan zu entscheiden hat. Das wäre das Eingeständnis der Politik, ihre eben getroffene Bebauungsplanentscheidung mit einer „Strafabgabe“ wieder infrage zu stellen. Theoretisch könnte es passieren, dass in einem Haushaltsjahr sowohl der Bebauungsplan entschieden wird und zugleich Mittel zur Fondsabgabe veranschlagt sind, die das Ziel haben, eben diesen Bebauungsplan wieder rückgängig zu machen (um das Geld aus dem Fonds wieder zu bekommen). Eine solche „Zick-Zack-Politik“ erschiene wenig seriös und wäre schwer vermittelbar. Und sollte eine Kommune Grundstücke erwerben wollen, so könnte sie das nur dann, „soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben in absehbarer Zeit erforderlich ist“ (§ 124 Abs. 1 NKomVG). Fazit: Unter der Prämisse einer ordnungsmäßig und verantwortungsvoll planenden Kommune (Politik und Verwaltung) erscheint eine solche Abgabe höchst problematisch (gleichgültig ob es sich um Siedlungsflächen in kommunalem oder in privatem Eigentum handelt).

Zur Veranschaulichung wird dann eine Berechnungstabelle gezeigt, wonach bei einem Zahlungsbetrag von 1.000 € pro Grundstück beispielsweise die **Gemeinde Emmerthal** mit einem Gesamtbetrag von 313.250 € belastet würde:

Baureifes Land (erschlossen)		Rohbauland (unerschlossen)		Bauerwartungsland (nach Flächennutzungsplan)		Summe	
Reservefläche	Wert: 1.000€	Reservefläche	Wert 500 €	Reservefläche	Wert 250 €	Stücke	€
147	147.000	142	71.000	381	95.250	670	313.250

Abschließend werden im zu konkretisierenden Teil des allgemeinen Gutachtens selbst einige Fragen angesprochen, die oben bereits ausführlich dargelegt sind. So weist der Planungsbeirat auf Finanzierungsprobleme hin, betont die Bedeutung von Abriss und Nachnutzung, aber auch der Förderfinanzierung durch das Land¹. Grundsätzlich kann er sich aber offensichtlich mit dem Modell „BLAI“ anfreunden. Weitere Äußerungen werden referiert: Danach wird trotz der Überhangsproblematik bei Baugrundstücken auch die Bedeutung von Baulandkapazitäten betont. Weitere schon oben angesprochene Probleme werden auch hier erwähnt.

1.4. Aufgaben und Bereiche der Untersuchung

Aufgabe der Studie ist eine grundlegende Konkretisierung des vorliegenden Modells durch Erörterung rechtlich-organisatorisch-wirtschaftlicher Fragen zur Klärung der Zulässigkeit, Ausgestaltung und Wirkungsweise des Fondsmodells, aber auch um Alternativen vorzustellen und kriterienorientiert abzuwägen.

Zu untersuchen und zu entwickeln sind demnach folgende Aspekte :²

- Prüfung der grundsätzlichen kommunalrechtlichen – einschl. haushaltsrechtlichen – Zulässigkeit des Fondsmodells³;

¹ Wie bereits belegt, scheint das keine Utopie zu sein, wenn man dem Handlungskonzept „Demografischer Wandel“ 2012 glauben kann.

² Zu prüfen sind nicht das „FAZ“- und „BLAU“-Modell (siehe „Endbericht“, S. 49).

³ Dabei spielen ggf. auch rechtliche „Randbereiche“ eine Rolle, z. B. Recht der interkommunalen Zusammenarbeit (s. u.) sowie Fiskal- und Steuerrecht und Ähnliches mehr.

- Rechtlich-organisatorische Ausgestaltung des Fondsmodells;
- Auswirkungen auf Haushaltsplanung, Finanzbuchführung und Jahresabschluss (nach dem neuen doppelhaushaltsrechtlichen Haushaltsrecht für niedersächsische Kommunen);
- Prüfung der ökonomischen Steuerungswirkungen (auch Folge- und Nebenwirkungen) unter Berücksichtigung verschiedener wirtschaftlicher Ausgestaltungsmöglichkeiten (vor allem Bemessung der Höhe des Beitrages einer Kommune an den Fonds).

Die Argumentation hinsichtlich der Siedlungsflächenreserven erfolgt auf zwei Ebenen: eine Ebene geht vom kommunalen Eigentum an den Siedlungsflächenreserven aus und die andere Ebene vom privaten Grundstückseigentum.

Der Auftrag zur Erstellung der Studie wurde von Herrn Dirk Puche mit Mail vom 21.03.2012 auf der Grundlage des „Endberichts“ erteilt; die Erweiterung der Studie um private Siedlungsflächenreserven wurde (nach Zusage während der Sitzung am 13.07.2012 in Hameln) am 16.07.2012 telefonisch vereinbart.

2. Prüfung der grundsätzlichen kommunalrechtlichen – einschl. haushaltsrechtlichen – Zulässigkeit und Prüfung der Notwendigkeit und wirtschaftlichen Perspektive des Fondsmodells

(1) Ein Fonds (im Sinne dieser Studie) ist eine Organisationseinheit auf kommunaler Ebene (auch rechtlich unselbstständiger Art), die Geld auf der Grundlage des geltenden Rechts und/oder eines besonderen Auftrages gem. Satzung aufgabenbezogen¹ einnimmt, verwaltet und verwendet. Die Aufgabe bezieht sich hier im Besonderen auf den Umgang mit Siedlungsflächenreserven, also mit „nicht benötigten Baugrundstücken“ von Kommunen und Privaten; sie wird im Rahmen der Satzung des Fonds näher zu bestimmen sein. Die weitere rechtlich-organisatorische Ausgestaltung wird in Kapitel 3 konkretisiert und diskutiert.

(2) Die Einrichtung und Betreibung eines Fonds (also auch eines „Innenentwicklungsfonds“) durch die Kommune ist grundsätzlich durch das kommunale Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 GG abgedeckt. Der Fonds ist rein kommunalorientiert und freiwillig. Er gehört damit zum **„Eigenen Wirkungskreis in Form freiwilliger Aufgabenerfüllung“**.

Im Kommunalrecht ist keine Vorschrift zu finden, die die Bildung eines Fonds (im obigen Sinne) ausschließt. Natürlich dürfen keine Rechtsvorschriften des Kommunalrechts durch den Fonds verletzt werden.² Dabei ist zu gewährleisten, dass der Fonds grundsätzlich den Regelungen über die Kommunalkasse gem. § 126 NKomVG unterworfen wird (ggf. auch in analoger Anwendung). Eine Arbeitsanweisung im Sinne einer Dienstanweisung regelt das konkrete Geldmanagement; es hat grundsätzlich den An-

¹ Hier zum Zwecke des Umbaus statt Zuwachs an Siedlungsflächen; sollte das Projekt (gem. Endbericht) eine Aufgabenerweiterung erfahren, so wären auch diese Aufgaben Gegenstand des Fonds, wenn das so gewollt ist.

² So darf der Fonds nicht den Charakter eines Bankunternehmens annehmen (Verbot für Kommunen, Bankunternehmen zu errichten; gem. § 136 Abs. 5 NKomVG). Zur Problematik einer kommunalen Aufgabenerfüllung nach NKomZG siehe etwas weiter unten.

forderungen an eine kommunale Geldanlage zu genügen (gem. § 28 GemHKVO)¹. Der Fonds hat die jederzeitige Zahlungsfähigkeit (analog) gem. § 110 Abs. 4 S. 3 NKomVG sicherzustellen und dazu eine Liquiditätsplanung (analog gem. § 22 GemHKVO) zu erstellen.² Er hat einen doppelten Haushalt aufzustellen und einen Jahresabschluss auf doppelter Grundlage nach dem niedersächsischen Kommunalhaushaltsrecht zu erstellen, der durch ein (bestimmtes oder zu bestimmendes) Rechnungsprüfungsamt zu prüfen ist (analog zu den Prüfungsregelungen gem. §§ 153 - 158 NKomVG).³ Die Erfüllung solcher Anforderungen verursacht natürlich entsprechende Kosten, die zu finanzieren sind.

Neben dieser normativen **Prüfung (und Bejahung) der prinzipiellen Zulässigkeit eines Fonds** kann empirisch festgestellt werden, dass es Fondsmodelle auf kommunaler Ebene bereits gibt: Da wäre die Kreisschulbaukasse ebenso zu nennen wie die Möglichkeit, dass zwei oder mehrere Kommunen eine Kommunalkasse gemeinsam betreiben (z. B. Landkreis Graft- und Bentheim und Stadt Nordhorn).⁴

(3) Wenn die Kommune Eigentümerin der Siedlungsflächenreserven ist, kommt ein besonderes Argument auf die Agenda: So muss nämlich die Frage beantwortet werden, ob eine solche Lösung zur Reduzierung des kommunalen Siedlungsgrundstücksvermögens notwendig ist. Nach § 125 NKomVG ist kommunales Vermögen zu veräußern, wenn es zur Aufgabenerfüllung nicht mehr benötigt wird. Insofern bedarf es „nur“ einer politischen Entscheidung durch den Rat, bestimmtes Vermögen – hier das Grundvermögen in Form von Siedlungsflächen(reserven) – zu veräußern. Dann würde es sich um sog. „Realisierbares Vermögen“ handeln, das zum Veräußerungswert zu bewerten (gewesen) wäre (vgl. § 45 Abs. 5 GemHKVO). Allerdings hat der niedersächsische Gesetzgeber (für das kommunale Haushaltsrecht) diesem Modell der Vermögenstrennung enge Grenzen gesetzt; derzeit ist ein Nachholen dieses Modells „allgemein verbindlich“ nicht möglich, weil rechtlich unzulässig (aber individuell als Zusatzrechnung durchaus möglich).⁵ Auf die haushaltswirtschaftlichen Bezüge (einschl. Rechnungswesen) des Projekts „Reduzierung von Siedlungsflächenreserven mit Innenentwicklung“ wird in Kapitel 4 noch näher eingegangen.

(4) Unabhängig vom Vermögenstrennungsmodell und von der prinzipiellen Notwendigkeit, nicht mehr benötigtes Vermögen zu veräußern (zu reduzieren), kann es Sinn machen, Anreize für die Kommune zu schaffen, das Vermögen möglichst schnell zu veräußern. Betriebswirtschaftlich gesehen bindet Grundvermögen das Kapital (Geld) dauerhaft und verursacht so Fixkosten auf Dauer (da keine Abschreibungen, allerdings Zinskosten und ggf. Betriebskosten für den Unterhalt); das gilt erst recht, wenn bereits Erschließungsmaßnahmen durchgeführt wurden (bebaubare Siedlungsflächen). Mit einer Veräußerung ließe sich Liquidität prinzipiell wieder freisetzen (Kapitalfreisetzung). Unvereinbar mit einem Anreizcharakter wäre aber die Ausgestaltung der Fondsbei-

¹ Siehe dazu die Kommentierung in LASAR / GROMMAS / GOLDBACH / ZÄHLE / DIEKHAUS 2011, Kap. B.

² Siehe dazu die entsprechenden Kommentierungen in LASAR / GROMMAS / GOLDBACH / ZÄHLE / DIEKHAUS 2011, Kap. B.

³ Siehe die gesamten Rechtsvorschriften mit Einführung bei GOLDBACH (Hrsg.) 2011; ferner auch SEYBOLD (Hrsg.) 2011. Eine grundlegende Kommentierung des doppelten Gemeindehaushaltsrechts in Niedersachsen bieten LASAR / GROMMAS / GOLDBACH / ZÄHLE / DIEKHAUS 2011; ANDERS / HORSTMANN u. a. 2010. Eine lehrbuchartige Aufarbeitung leisten GOLDBACH / THOMSEN 2011; ANDERS / HORSTMANN u. a. 2011; LASAR 2011 (a und b); ROSE 2011; TRUCKENBRODT / ZÄHLE 2011.

⁴ Auch das Cash-Pooling wäre in diesem Zusammenhang zu nennen, das in Niedersachsen auf kommunaler Ebene (noch) nicht verbreitet ist: siehe dazu JÜRGENS 2007; ferner auch DUHM / STEUP 2008.

⁵ Die Entscheidung für das Vermögenstrennungsmodell hätte eine Kommune in Niedersachsen bereits vor 2006 treffen müssen (siehe die Kommentierung von § 53 GemHKVO bei LASAR / GROMMAS / GOLDBACH / ZÄHLE / DIEKHAUS 2011, Kap. B).

träge als „Strafabgabe“. Freiwilligkeit und politische Gestaltungsmöglichkeit sind auf jeden Fall zu gewährleisten.

- Allerdings ist fraglich, ob der „ursprüngliche“ Wert des Grundstücks auch realisiert werden kann; und es ist fraglich, ob die bereits verursachten Vorleistungskosten (sunk costs) nicht so erheblich werden, dass sie das Finanzierungsmodell des Fonds infrage stellen.
- Sollten sich die Siedlungsflächenreserven in privatem Eigentum befinden, so wäre die Kommune vor allem durch Erschließungsmaßnahmen in Vorleistung getreten, es sei denn, es handelt sich noch um Rohbauland oder Bauerwartungsland (dann wären nur Planungskosten entstanden). Hier wäre zu prüfen (vor allem in Kapitel 5), ob nicht durch die Aufhebung des Bebauungsplans die Wertverluste bei den fraglichen baureifen Grundstücken, damit Entschädigungsansprüche der Grundstückseigentümer (gem. § 42 BauGB) und Vorleistungsverluste der Kommune so hoch sind, dass der Fonds rechtlich zwar zulässig, organisatorisch auch möglich, eine Teilnahme am Fonds wirtschaftlich aber nicht zu vertreten wäre.

(5) Schließlich ist festzustellen, dass die für dieses Fondsmodell notwendige **interkommunale bzw. regionale Zusammenarbeit** nicht nur politisch gewollt¹, sondern auch rechtlich kodifiziert ist²; im Recht der interkommunalen Zusammenarbeit sind unter anderem die nachfolgend (Kapitel 3) diskutierten Organisationsformen geregelt.

3. Rechtlich-organisatorische Ausgestaltung des Fondsmodells

(1) Wenn die Zulässigkeit des Modells „Baulandabgabe mit Innenentwicklungsfonds“ grundsätzlich bejaht und die Notwendigkeit durchaus gesehen wird (vor allem in den Fällen, wo die Kommune nicht Eigentümerin der Siedlungsflächenreserven ist, es sich also um private Siedlungsflächenreserven handelt), stellt sich die Frage, wie ein solcher Fonds rechtlich-organisatorisch auszugestalten ist, damit er die Ziele auf wirtschaftliche Weise erreicht. Dabei sind zunächst die **externen Einflussgrößen** auf die Fondsgestaltungsentscheidungen auszumachen:

- Zunächst ist das „Erfassungsgebiet“ entscheidungsrelevant. Eine ganze Region³ benötigt für die Fondslösung grundsätzlich eine andere Organisationsform als ein alleiniger Landkreis beispielsweise. Bei ersterer Situation wird die Intensität und Komplexität der interkommunalen Zusammenarbeit viel höher sein als bei letzterer. Außerdem sind daraus resultierende (im Wesentlichen fixe) Organisationskosten zu berücksichtigen, die sich (über größenabhängige „Skalenerträge“) lohnen müssen (siehe dazu etwas weiter unten).
- Ferner kann für die Fondsgestaltung maßgeblich sein, ob es sich hauptsächlich um öffentliche (kommunale) oder (bzw. und) private Siedlungsflächenreserven handelt

¹ Siehe dazu das Handlungskonzept „Demografischer Wandel“ 2012, insbes. Abschnitt 7.2 und 8.1.4.

² Zum Recht der interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen siehe das Niedersächsische Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (NKomZG), abgedruckt bei GOLDBACH (Hrsg.) 2011, Abschnitt B.III.

³ Z. B. Region Weserbergland^{plus}, die aus vier Landkreisen besteht (Holzminden, Hameln-Pyrmont, Schaumburg, Nienburg): siehe „Endbericht“.

(wichtig für die Behandlung von Haftungs-, Entschädigungs- und Schadensersatzfragen).

- Auch grundpolitische Entscheidungen über die Organisation der Erfüllung kommunaler Aufgaben – eher intern im Bereich der Kernverwaltung oder eher in ausgelagerten Formen – sind zu berücksichtigen.
- Schließlich ist von Bedeutung, wie hoch das Fondsvolumen voraussichtlich sein wird, denn daran wird erkennbar, ob sich ein hoher formalrechtlicher Ressourceneinsatz bei der Installierung eines Fonds lohnt oder nicht; das wiederum hängt stark von der Größe des „Erfassungsgebietes“ ab (s. o.). Ein solcher Ressourceneinsatz (neben den Organisationskosten v. a. Verwaltungskosten) hat regelmäßig in erheblichen Teilen Fixkostencharakter; nach dem Gesetz der Fixkostendegression lohnen sich hohe Fixkosten nur bei entsprechend hohem Leistungsumfang. Auf dieser Basis könnte auch eine optimale Betriebsgröße für den Fonds bestimmt werden.¹

Als **interne Einflussgrößen** auf die Fondsgestaltung sind insbesondere die Leitziele bzw. Grundanliegen des Fonds maßgebend (hier zunächst in Form von Fragen):

- Soll der Fonds möglichst eigenständig und unabhängig und damit flexibel arbeiten können? Wie umfangreich sollen die Kompetenzen der Fondsleitung sein?
- Soll der Fonds eine eigene Rechtspersönlichkeit erhalten (ggf. mit Dienstherrenfähigkeit), um ggf. Haftungsansprüche und Ansprüche privater Eigentümer auf Entschädigung und Schadensersatz „verfolgen“ zu können?
- Soll der Einfluss der kommunalen Träger des Fonds möglichst groß sein, um gestaltend wirken zu können? Wie kann sichergestellt werden, dass alle Beteiligten des Fonds das gleiche Recht und die gleichen faktischen Einflussmöglichkeiten haben und dass damit keine Kommune bevorteilt ist (über ein sog. „Heimrecht“).
- Wie sollen die Kontrolle und Aufsicht über den Fonds gestaltet sein – rein formalrechtlich, aber auch substantiell?

(2) Vor diesem Hintergrund vielfältiger Entscheidungsvariablen kommt für einen überkommunalen Fonds (z. B. Region Weserbergland^{plus}) die Einrichtung eines Zweckverbandes infrage.² **Zweckverbände**³ sind rechtlich selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts, also mitgliedschaftlich organisiert. Sie können rechtlich besonders variabel ausgestaltet werden und damit verschiedenen Ansprüchen gerecht werden. Auf jeden Fall sind die beteiligten Kommunen durch die mitgliedschaftliche Organisation (Körperschaft) Mitentscheider über die Budgetdotierung und Mittelvergabe. Sie müssen grundsätzlich die gleiche Rechts- und Machtstellung haben, ggf. orientiert an der jeweiligen Größe. Insgesamt hat ein Zweckverband hinreichende Möglichkeiten, eigenständig und flexibel zu handeln und kann damit auf neue Situationen schnell

¹ Sie liegt bei linearen Kostenfunktionen an der Kapazitätsgrenze, weil dort der Punkt der geringsten Stückkosten liegt (Durchschnittskostenminimum).

² Eine grundsätzlich andere Möglichkeit wäre die Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens des Privatrechts (z. B. eine GmbH); davon soll aber abgesehen werden, da hier ein spezieller Zweck verfolgt wird, der ggf. nur zeitlich begrenzt relevant ist (bis das Siedlungsflächenreserveproblem gelöst ist). Die temporäre Einrichtung eines Zweckverbandes ist durchaus möglich (s. analog § 7 Abs. 1 S. 3 NKomZG). Ob mit dem Fonds eine kommunale Zweckverbandsaufgabe überhaupt gegeben ist (gem. § 7 NKomZG), kann durchaus kontrovers diskutiert werden; dies wird hier einmal ohne weitere Prüfung als rechtlich zulässig angesehen.

³ Zum Zweckverband vor allem §§ 7-19 NKomZG.

reagieren, was gerade bei dieser neuen Form der kommunalen Tätigkeit ohne große Vorerfahrungen nicht von Nachteil ist. Beides – Einfluss der Träger und zugleich Eigenständigkeit der Organisation – setzt aber voraus, dass die Zweckverbandsatzung bzw. der „Gesellschaftsvertrag“ und eine entsprechende Geschäftsordnung vollständig, klar und widerspruchsfrei formuliert sind (v. a. auch die Ziele des Fonds, Leitung des Fonds, Rechte und Pflichten der Organisationsmitglieder, Rechenschaftslegung, Einflussmöglichkeiten, Aufsicht/Kontrolle usw.). Dabei ist auf die Regelung der Mittelbeiträge (Einzahlungen in den Fonds) und Mittelvergabe (Auszahlungen aus dem Fonds) besonderer Wert zu legen. *Da es sich zudem um „Geldgeschäfte“¹ handelt, kommt einer systematischen und vollumfänglichen sowie transparenten Rechnungsführung und Rechnungslegung große Bedeutung zu. Das bedeutet aber, dass dadurch die Organisations-, Verfahrens- und Verwaltungskosten so hoch werden könnten, dass sie die Zweckverbandslösung aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gem. § 110 Abs. 2 NKomVG infrage stellen.*

Die organisatorischen Anforderungen erfüllt prinzipiell auch die „**Gemeinsame kommunale Anstalt**“, die für die Zwecke der interkommunalen Zusammenarbeit ausdrücklich geschaffen wurde (siehe §§ 3 f. NKomZG auf der Grundlage von §§ 141-147 NKomVG). Allerdings ist zu bedenken, dass durch den Anstaltscharakter die Übertragung von Verantwortung und Verantwortlichkeiten der Kommunen auf den selbstständigen Aufgabenträger eher mit einem Verlust an Steuerungsmöglichkeiten verbunden sein könnte als bei einer mitgliedschaftlich organisierten Einrichtung wie dem Zweckverband.² Sollte diese Gefahr des Steuerungsverlustes aber durch entsprechende Gestaltung des Regelwerkes (Satzung, Besetzung der Organe usw.) begrenzt oder gar überwunden werden können, so wäre auch diese Organisationsform prinzipiell für die Zwecke der Einrichtung eines „Innenentwicklungsfonds“ geeignet.

Bedacht werden muss bei beiden Varianten (Zweckverband oder Gemeinsame kommunale Anstalt) eine mögliche Berücksichtigung des **Vergaberechts**: Da es sich beim Zweckverband und bei der „Gemeinsamen kommunalen Anstalt“ um Formen der interkommunalen Zusammenarbeit handelt (s. bereits oben), wäre zu prüfen, ob die beiden Organisationsvarianten Vergaberechtsfolgen haben bzw. haben könnten. Die Frage ist nicht einfach zu beantworten – jedenfalls nicht mit ja oder nein; denn sie „gehört wohl zu einer der derzeit umstrittensten Fragen im Vergaberecht“³. Wenn dem aber so ist, so hat das zur Folge, dass eine Zweckverbandslösung wie auch die „Gemeinsame kommunale Anstalt“ in diesem konkreten Einzelfall der Fondskonstruktion genau danach zu untersuchen ist,⁴ um sie rechtlich so auszugestalten, dass das Vergaberecht dann unstrittig *nicht* greift (immerhin wäre sonst ein Verlust an Einflussmöglichkeiten zu befürchten). Dabei ist zu betonen, dass es sich bei der Fondslösung nicht um außenwirksame Vorgänge handelt (wie z. B. bei der Abwasserbeseitigung oder Wasserversorgung der Haushalte und Betriebe), die mit Beschaffungsmaßnahmen einhergehen, sondern „nur“ um innerorganisatorische Vorgänge der Geldansammlung für einen ganz bestimmten Zweck. Dass dabei darauf zu achten ist, dass nicht der Eindruck entsteht, es handele sich um „verdeckte“ Finanzgeschäfte, für die das Kreditwesen- und Finanzdienstleistungsrecht greifen würde, versteht sich von selbst. Dies wäre nämlich nach § 136 Abs. 5 NKomVG nicht erlaubt (Verbot der Errichtung und Führung von kommunalen Bankunternehmen, außer von kommunalen Sparkassen).

¹ Wie etwas weiter unten betont, darf es sich dabei aber nicht um „Bank- bzw. Finanzgeschäfte“ handeln.

² So die Bedenken von THIELE 12/2001, S. 326.

³ HATTIG /RUHLAND 4/2007, S. 76.

⁴ Vgl. ebenda, S. 77.

(3) Sollte sich der räumliche Einzugsbereich der teilnehmenden Kommunen auf einen einzelnen Landkreis beziehen, wäre prinzipiell auch das Modell der „Schulbaukasse“ übertragbar. Davon sollte für das hier anstehende Problem jedoch Abstand genommen werden. Gerade bei der Einführung des doppelten Haushalts- und Rechnungswesens in niedersächsischen Kommunen hat sich gezeigt, wie unnötig problembeladen diese Schulbaukasse ist. Sie ist nämlich nur fachrechtlich (schulrechtlich) ein Sondervermögen und nicht kommunalrechtlich (haushaltsrechtlich). Auf jeden Fall sollte gewährleistet sein, dass der **Fonds als Sondervermögen auch haushaltsrechtlich** gilt: Das Vermögen des Fonds muss vom Vermögen der Trägerkommune(n) gesondert geführt und bewirtschaftet werden. Dann – aber auch nur dann – wäre die Schulbaukasse als Modell akzeptabel.

Sollte der Landkreis Träger einer Sparkasse sein, so könnte auch ein **Sparkassen-Modell** sinnvoll sein. Die Sparkasse würde dann den Fonds managen und die beteiligten Kommunen würden die Kosten durch Entgelte abdecken. Dabei ist aber darauf zu achten, dass der Fonds organisatorisch vom „laufenden Sparkassenbetrieb“ getrennt geführt und bewirtschaftet wird, um keine vergaberechtlichen und kredit- bzw. finanzdienstleistungsrechtlichen Konsequenzen zu generieren. Aufsicht und Kontrolle müssen direkt durch die beteiligten Kommunen möglich bleiben. Hier könnte sich eine **Zweckvereinbarung** in analoger Anwendung von § 5 f. NKomZG als sinnvolle rechtliche Ausgestaltungsmöglichkeit erweisen und wäre demnach näher zu prüfen. *Insbesondere wäre dies wohl eine wesentlich kostengünstigere (und damit wirtschaftlichere) Organisationsalternative (siehe oben zum Vergleich die Zweckverbandslösung).*

(4) Wie schon angedeutet, verursacht jede Organisationslösung entsprechende **Kosten** (Organisationskosten, Verwaltungskosten und Verfahrenskosten). Diese Kosten müssen von der Fondsorganisation erwirtschaftet werden und belasten damit die teilnehmenden Kommunen zusätzlich (über den „eentlichen“ Fondsbeitrag hinaus). Wie eine solche Kostenbelastung finanziert werden soll oder kann, wäre näher zu prüfen. Dabei gilt grundsätzlich (siehe bereits oben), dass dem Fixkostenproblem entsprechende Aufmerksamkeit zu schenken ist. Danach lohnen sich große Organisationslösungen vor allem für relativ große regionale Einzugsgebiete (Gesetz der Fixkostendegression, Realisierung größenbestimmter Skalenerträge). *Insofern wäre eine Zweckverbandslösung – wie oben schon angedeutet – nur für große Organisationszusammenhänge wirtschaftlich vertretbar, da die entsprechenden Kosten nicht unterschätzt werden dürfen; alternativ könnte die Sparkassen-Lösung auch für größere Einzugsgebiete geeignet sein, wenn die nötigen Regelungen vorhanden sind.*

(5) Wie auch immer der Fonds organisiert sein mag, eine wesentliche Aufgabe des Fonds wird die Bewirtschaftung der Finanzmittel nach den Gesichtspunkten „**Rentabilität – Zahlungsfähigkeit – Sicherheit**“ sein. Diese drei Anforderungen (Kriterien) haben aber die „unangenehme Eigenschaft“, dass sie in Konflikt stehen. Hohe (höhere) Rentabilität geht regelmäßig einher mit hohem (höherem) Risiko (also geringer/er Sicherheit), weil in jeder Verzinsung eine Risikomarge steckt. *Deshalb ist zu fordern, dass den Zielen der Sicherheit und Liquidität eindeutig der Vorzug zu geben ist; das erfordert eine systematische Liquiditätsplanung in dynamischem Sinne¹. Im Zweifel hat die Rentabilität hier immer nachrangige Bedeutung.²*

¹ Siehe dazu bereits die entsprechenden Ausführungen in Kapitel 2, dort auch mit weiteren Nachweisen.

² Gleichwohl ist auch unter diesen „strengen“ Bedingungen eine Optimierung der Entscheidungssituation (Liquiditäts- und Geldanlageentscheidungen) möglich: siehe dazu im Überblick bei BREDE 2005, Zweiter Teil – 3. Kapitel und Anhang A (mit weiteren Nachweisen).

4. Auswirkungen auf Haushaltsplanung, Finanzbuchführung und Jahresabschluss

(1) Grundbedingung muss sein – so die bisherigen Ausführungen –, dass der **Fonds vermögensrechtlich vom sonstigen Vermögen abgetrennt bewirtschaftet** wird¹. Diese Grundbedingung wäre durch eine Zweckverbandslösung erfüllt. Das bedeutet aber auch, dass ein gesonderter Haushaltsplan aufgestellt wird, die Vorgänge gesondert (doppisch) verbucht werden und ein eigenständiger (doppischer) Jahresabschluss erstellt wird. Diese Grundbedingung gilt für alle der oben diskutierten organisatorischen Varianten. Sie verursachen damit aber auch alle entsprechende Verwaltungskosten (einschl. Verfahrenskosten).

Da damit jedoch ein nicht unerheblicher organisatorischer Aufwand verbunden ist, muss die Höhe des Fondsvolumens diese Kosten auch rechtfertigen (siehe bereits Kap. 3). Für ein Mindest-Fondsvolumen gibt es freilich keine allgemeingültige Grenze; sie ist stets im Einzelfall zu ziehen und stetig zu überprüfen. Dabei sollte man sich an der Regel orientieren, dass die laufenden Fondskosten für die Fonds-Verwaltung (einschl. Verfahren) nicht höher sind als ein aufgrund wirtschaftlicher Untersuchungen festgesetzter Prozentsatz des Fondsvolumens (etwa orientiert an der verwaltungskostengünstigsten Versicherung: Benchmark als Obergrenze). Je kleiner das Fondsvolumen wird, desto stärker schlagen die Kosten durch (und drohen die Obergrenze zu „sprengen“), da ein Teil davon fixen Charakter hat und sich erst dann lohnt, wenn die Kapazität höher ist bzw. stärker ausgenutzt wird (Gesetz der Fixkostendegression bei linearen Kostenstrukturen); das Fondsoptimum liegt dann an der Kapazitätsgrenze, die freilich auch veränderbar ist, was die Entscheidungssituation nicht einfacher macht.

(2) Die Kommunen, die sich am Fonds beteiligen und Eigentümerin der Siedlungsflächenreserven sind², sollten ihre zur Veräußerung anstehenden Grundstücke nach dem **Vermögenstrennungsmodell** ausweisen und bewerten. Das ist zwar in der „offiziellen Rechnung“ nicht (mehr) möglich (siehe bereits Kap. 2 mit den dortigen Nachweisen), aber in Neben- oder Sonderrechnungen durchaus angebracht (als „**Sonderbilanz**“). Da hier der Veräußerungszweck bei den Grundstücken im Sinne von Siedlungsflächenreserven im Vordergrund steht, ist das Anschaffungswertprinzip ohne Informationswert, das ja auf dem Fortführungsprinzip (Going-Concern-Prinzip) basiert, diese Grundstücke aber gerade nicht „fortgeführt“ werden sollen. Deshalb ist eine Grundstücksbewertung bei diesem „Realisierbaren Grundstücksvermögen“ zum **Zeitwert bzw. Veräußerungswert** (analog zu § 45 Abs. 5 GemHKVO) vorzunehmen. Hierbei sind die Regeln der Grundstücksbewertung nach Bodenrecht zu berücksichtigen; die Bodenrichtwerte (BRW) reflektieren ja im wesentlichen die jeweiligen Marktbedingungen (Marktwerte). Und da es sich nicht um Grundstücke im Gemeingebrauch (Gemeingebrauchsflächen) handelt, sind auch keine Wertabschläge vorzunehmen.³

Im originären Jahresabschluss bzw. in der laufenden Finanzbuchführung sind - auch ohne besondere Vermögenstrennung - Siedlungsflächen in Bezug auf Wohnbau- und Gewerbebaugrundstücke - entgegen der „Absicht“ des Innenministeriums - nicht im

¹ Das bezieht sich nicht auf das Vermögensobjekt „Siedlungsflächenreserven“, woran der Fonds selbstverständlich kein Eigentum erwirbt; das wäre bei privaten Grundstücken ohnehin ausgeschlossen.

² Für die Siedlungsflächenreserven in privatem Eigentum stellt sich das nachfolgend behandelte Problem nicht. Hier könnten nur die Infrastrukturflächen (z. B. öffentliche Zufahrtsstraßen) in kommunalem Eigentum sein; dies wären dann Gemeingebrauchsflächen und keine Siedlungsflächen im eigentlichen Sinne.

³ Siehe dazu die Hinweise der AG Doppik, abgedruckt bei GOLDBACH (Hrsg.) 2011, S. 456-458.

Anlagevermögen (unter Sachvermögen: Grundstücke), sondern im **Vorratsvermögen** der jeweiligen Kommune auszuweisen.¹ Sie erfüllen gerade *nicht* die Tatbestandsmerkmale des Anlagevermögens von § 247 Abs. 2 HGB. Grundsätzlich sind demzufolge erschlossene Siedlungsflächen (Baureifes Land) in kommunalem Eigentum unter der Position „Fertige Erzeugnisse/Leistungen“ und unerschlossene Siedlungsflächen (Rohbauland) unter der Position „Unfertige Erzeugnisse/Leistungen“ auszuweisen. Auch Bauerwartungsland (gem. Flächennutzungsplan, in kommunalem Eigentum) beinhaltet prinzipiell die Veräußerungsabsicht und wäre deshalb nicht im Anlagevermögen, sondern im Vorratsvermögen zu führen; allerdings fehlt es derzeit an einer geeigneten Zuordnungsregel. Ist die politische Entscheidung über den Abbau von Siedlungsflächenreserven gefallen, so wären diese Objekte aus Gründen der Bilanzklarheit aus den bisherigen Positionen herauszulösen und in eine besondere Unterposition „Abzubauende Siedlungsflächenreserven“ des Vorratsvermögens umzubuchen. Denn jetzt zeigt sich erst recht, dass solche Vermögensobjekte die Kommune (auch Bauerwartungsland) nicht mehr nutzen will und damit deren Anlagencharakter nicht erkennbar ist. Gleichwohl wären in der „offiziellen“ Finanzbuchführung auch diese Objekte höchstens mit dem Anschaffungswert anzusetzen; sollten allerdings Gründe für Wertminderungen vorliegen,² so wäre nach dem strengen Niederstwertprinzip der niedrigere Wert anzusetzen (gem. § 47 Abs. 6 GemHKVO).³

Wird Vermögen veräußert und liegt der erzielte Veräußerungspreis über oder unter dem Buchwert (nach Niederstwertprinzip), so soll nach den niedersächsischen Doppikvorschriften für die Kommunen diese Differenz als außerordentlicher Ertrag (über Buchwert) bzw. als außerordentlicher Aufwand (unter Buchwert) erfasst werden (in Kontengruppe 53 nach § 59 Nr. 6 GemHKVO). Auch wenn man diese Vorgabe durchaus kritisch sehen kann (was ich an dieser Stelle mal zurückstellen möchte⁴), so würde sich hier analog die Frage stellen, ob eine Abgabe an den Fonds ebenso Aufwand, ja sogar ein außerordentlicher Aufwand wäre. Und wäre dann eine Einzahlung aus dem Fonds bei tatsächlicher Veräußerung entsprechend ein „außerordentlicher Ertrag“? Diesen Fragen wollen wir etwas später nachgehen, wobei wir als selbstverständlich unterstellen, dass die jeweiligen Vorgänge gegenüber dem Fonds bei der Abgabe an den Fonds Auszahlungen für die Kommune und entsprechend in der Finanzrechnung zu berücksichtigen sind, was analog auch für die Einzahlungen aus dem Fonds bei Abbau der Grundstücke gilt.⁵

(3) Zunächst ist aber zu klären, welche haushaltsrechtlichen Folgen für Kommunen entstehen könnten, die einen Bebauungsplan mit privaten Siedlungsflächenreserven aufheben (oder einen Flächennutzungsplan so ändern, dass die fraglichen Grundstücke nicht mehr als Bauerwartungsland ausgewiesen werden). Solche Grundstücke stehen selbstverständlich nicht in der kommunalen Bilanz. Da aber aus der Planauf-

¹ Siehe dazu die entsprechende Kommentierung von § 54 GemHKVO bei LASAR / GROMMAS / GOLDBACH / ZÄHLE / DIEKHAUS 2011, Kap. B. Auch in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen werden solche Grundstücke im Umlaufvermögen bzw. im Vorratsvermögen geführt.

² Wertminderungen durch Aufhebung eines Bebauungsplans oder Änderung eines Flächennutzungsplans sind durchaus nicht selten, bei privaten Siedlungsflächen würde in Höhe dieser Wertminderung sogar ein Entschädigungsanspruch erwachsen (siehe § 42 BauGB, dazu später mehr).

³ Leider „äußern“ sich die entsprechenden Rechtsquellen des niedersächsischen Gemeindehaushaltsrechts nicht ganz eindeutig: So erscheint zweifelhaft, ob die zu erfassenden Objekte gem. § 47 Abs. 5 S. 2 GemHKVO nicht auch in Verbindung mit § 47 Abs. 6 S. 1 GemHKVO stehen.

⁴ Siehe dazu die Kommentierung von § 50 GemHKVO in LASAR / GROMMAS / GOLDBACH / ZÄHLE / DIEKHAUS 2011, Kap. B.

⁵ In der niedersächsischen Finanzrechnung haben wir das Problem der Trennung von ordentlichen und außerordentlichen Vorgängen nicht, das danach (m. E. leider) nicht unterschieden wird.

hebung Entschädigungsansprüche des Privaten gegen die Kommune wegen Wertverfall entstehen (nach § 42 BauGB), resultiert daraus für die Kommune eine „Eventualverbindlichkeit“. Diese Verpflichtung dürfte innerhalb der Sieben-Jahres-Frist (gem. § 42 Abs. 2 BauGB) so konkret sein, dass die **Bildung einer Rückstellung** (gem. § 43 Abs. 1 Nr. 7 GemHKVO) ansteht, die über einen entsprechenden Aufwand¹ auch **ergebniswirksam** wäre. Nach Ablauf dieser Sieben-Jahres-Frist käme eine Rückstellung eher nicht mehr infrage; eine einmal gebildete Rückstellung müsste dann wieder aufgelöst werden.² Unabhängig davon wären weitere Entschädigungs- und Schadensersatzansprüche des Privaten gegen die Kommune zu prüfen. Sollen auch hier Ansprüche geltend gemacht werden bzw. muss damit gerechnet werden, dass die Kommune belastet wird, wäre ggf. das Volumen der Rückstellungen zu erhöhen.

Sollten Fondsabgaben der Höhe nach abzusehen sein, könnte überlegt werden, ob die Kommune nicht insofern eine Liquiditätsvorsorge trifft, als dass sie eine **zweckgebundene Rücklage** (gem. § 123 Abs.1 S. 2 NKomVG) bildet.

(4) Bei der Prüfung der Frage, ob es sich beim Abbau von (kommunalen oder privaten) Siedlungsflächenreserven um einen außerordentlichen Vorgang handelt, sind analog die Tatbestandsmerkmale von § 59 Nr. 6 GemHKVO heranzuziehen: Danach soll jede Vermögensveräußerung außerordentlicher Natur sein. Aber selbst wenn die entsprechende Formulierung als Teilmenge der ersten Tatbestandsmerkmale interpretiert wird, so spricht einiges dafür, dass es sich doch eher um „ungewöhnliche, selten vorkommende“ Vorgänge handelt, wenn überschüssige Siedlungsflächen reduziert werden. Im Gegenteil sollten diese „Geschäfte“ gerade nicht „zur Gewohnheit“ werden (auch nicht die Aufhebung von Bebauungsplänen). Wenn man dieser Einschätzung folgt, so wären auch die „vorgeschalteten“ Zahlungen an den Fonds und aus dem Fonds außerordentlicher Natur. Da es sich hierbei zugleich unzweifelhaft auch um Ressourcenveränderungsvorgänge handelt, wären solche Zahlungen an den Fonds zugleich kommunaler Aufwand (also außerordentlicher Aufwand) und Zahlungen aus dem Fonds zugleich kommunaler Ertrag (also außerordentlicher Ertrag). *Damit müssten diese Fonds-Vorgänge in der Kontenklasse 5 des niedersächsischen Kontenrahmens³ erfasst werden. Allerdings hat der Kontenrahmen dafür (noch) keine gesonderten Konten, was ggf. einzufordern wäre.*

(5) Ergänzend ist noch hinzuzufügen, dass die obigen Vorgänge haushaltsplanerisch vorbereitet werden müssen: Die zu erwartenden Beträge (aus der Veräußerung von Grundstücken, aus Zahlungen an den Fonds und aus dem Fonds, aus der Bildung von ergebniswirksamen Rückstellungen wegen der Entschädigungsansprüche, die Befriedigung der Entschädigungsansprüche usw.) sind **im Haushaltsplan zu veranschlagen**. Aber auch da zeigen sich die oben angedeuteten „haushaltsrechtlichen Defizite“ bezogen auf das hier anstehende Fondsproblem.

(6) Im Ergebnis dieser beiden Argumentationsketten „Fonds“ und „Kommune“ ist festzuhalten, dass das Modellprojekt „Umbau statt Zuwachs mit Innenentwicklung“ (BLAI) auch für den Kommunalhaushaltsrechtsgeber Klärungsbedarf zeitigt. Zu klären ist aber auch, wie hoch die Organisations-, Verfahrens- und Verwaltungskosten sind.

¹ Auch hier wäre der außerordentliche Ergebnisbereich tangiert, obwohl dafür der derzeitige Kontenrahmen keine expliziten Möglichkeiten aufzeigt.

² Ggf. wäre aufgrund einer latenten Gefahr der Inanspruchnahme der Kommune eine Erläuterung im Anhang zum Jahresabschluss (gem. § 55 GemHKVO) „fällig“.

³ Siehe die stets aktuelle Version des Kontenrahmens unter www.lskn.niedersachsen.de.

5. Prüfung der ökonomischen Steuerungswirkungen (auch Folge- und Nebenwirkungen) unter Berücksichtigung verschiedener wirtschaftlicher Ausgestaltungsmöglichkeiten (vor allem Höhe des Beitrages einer Kommune an den Fonds)

(1) Ziel der Dotierung und Ausgestaltung des Fonds muss es sein, die Kommunen zu veranlassen, die mit dem Fondsmodell BLAI gewollten Wirkungen zu erreichen. Die Kommunen müssen sich freiwillig veranlasst sehen, überschüssige Grundstücke (Siedlungsflächenreserven) abzubauen bzw. (besonders bei privaten Siedlungsflächenreserven) Bebauungspläne „zurückzunehmen“ und dafür zunächst zu zahlen, um dann einen entsprechenden Betrag wieder zurückzubekommen, wenn die Veräußerung erfolgt bzw. der Bebauungsplan aufgehoben (ggf. auch geändert) ist. Darüber hinaus muss der Fonds genügend Anreize geben, die Innenentwicklung des Ortes in Angriff zu nehmen. *Grundsätzlich müssen die Regelungen zum Fonds so hohe Anreize bieten, dass es den Kommunen die Leistung ihrer Beiträge (und weiterer Nachteile) wert ist (Anreiz-Beitrags-Theorie). D. h. allgemein: Für die „rückführende“ Kommune (durch Grundstücksveräußerung bzw. Bebauungsplanaufhebung) müssen die Vorteile (Anreize) daraus mindestens so hoch sein wie die Nachteile (Beiträge) aus der Teilnahme am Fonds. Konkreter formuliert: Eine Kommune wird dann (und nur dann) an dem Fondsmodell teilnehmen, wenn die Kosten des Behaltens der Grundstücks und der Aufrechterhaltung des Bebauungsplans (Status-quo-Kosten: vor allem kalkulatorische Zinsen bei eigenen Grundstücken, evt. „Betriebskosten“ bezogen auf die Bebauungsplanung und ggf. weitere Kosten¹) höher sind als die Kosten aus der Teilnahme am Fonds (Teilnahmekosten: Fondsbeitrag plus Organisations-, Verwaltungs- und Verfahrenskostenanteil des Fonds plus Risiko- und Transaktionskosten: Wertverlust² durch Rücknahme des Bebauungsplans, Rückstellungen durch Entschädigungsansprüche innerhalb der Sieben-Jahresfrist, ggf. Rückbaukosten von überflüssiger Erschließungsinfrastruktur oder / und Abschreibung des „unnötigen“ und damit wertlosen Erschließungsinfrastrukturvermögens, Prüfkosten usw.). Außerdem muss die Kommune so viel Liquiditätskraft haben, dass sie die zusätzlichen Auszahlungen für die Fondsabgabe auch leisten kann (ohne sich zusätzlich zu verschulden). Auf der Gegenseite hat der Fonds ein Interesse daran, möglichst hohe Fondsbeiträge zu erzielen, um ein hohes Finanzierungspotenzial zu haben.*

Dieser allgemeine Grundsatz der Anreiz-Beitrags-Theorie und dessen pragmatische Anwendung auf den hier zu diskutierenden Problembereich (durch die verschiedenen Kostenfaktoren) macht bereits „nach wenigen Zeilen“ deutlich, dass **die Kosten für die Kommune durch Teilnahme an „BLAI“ recht hoch werden können** (ohne sie hier genau beziffern zu können; dazu wäre eine sehr detaillierte und einzelfallbezogene

¹ Hier könnte man die Vorleistungskosten der Kommune durch erfolgte Planungen, Verwaltungstätigkeiten, Erschließungsmaßnahmen nennen. Sie sind aber bereits in der Vergangenheit entstanden und damit irreversibel (sunk costs). Sie fallen an, ob die Kommune das Grundstück behält bzw. den Bebauungsplan beibehält oder nicht, um stattdessen am Fondsmodell teilzunehmen. Sie heben sich praktisch gegenseitig auf. Auf die Entscheidungsrelevanz dieser Kosten wird sogleich eingegangen.

² Bauland ist regelmäßig wesentlich wertvoller als Nicht-Bauland, sodass die Aufhebung eines Bebauungsplans dann mit einer mehr oder weniger großen Wertminderung einhergeht. Nicht umsonst hat der Baugesetzgeber (§ 42 BauGB) den privaten Grundstückseigentümer durch Entschädigungsansprüche in Höhe des Wertverlustes davor schützen wollen. Darüber hinaus kann aber auch ein allgemeiner Druck auf die Grundstückspreise erwartet werden, wenn sich die Kommune aus Bebauungsprojekten zurückzieht, weil dann die rückläufige Nachfrage nach Baugrundstücken zugleich auf ein höheres Angebot an Baugrundstücken treffen kann, was nach den Marktgesetzen fallende Preise bedeuten würden.

ne Wirtschaftlichkeitsanalyse¹ nötig): *Der Fondsbeitrag ist dabei nur ein Kostenfaktor unter mehreren. Selbst wenn die Kommune nicht das Eigentum an den Siedlungsflächenreserven hat, kommen ggf. erhebliche Kostenbelastungen auf sie zu (Vorleistungskosten, Fondskosten, ggf. Entschädigungskosten in Form von Rückstellungen, Rückbaukosten, Transaktionskosten usw.). Auch unter Liquiditätsgesichtspunkten ist zu beachten, dass neben dem Fondsbeitrag ggf. auch Entschädigungszahlungen zu leisten sind. Und schließlich ist unter zeitlicher Perspektive zu bedenken, dass die Kommune überlegen könnte, nur dann an BLAI teilzunehmen, wenn die Folgekosten aus der Teilnahme an BLAI nicht höher sind als die bereits in Kauf genommenen und irreversiblen Kosten (Vorleistungskosten vor allem durch Planung, Verwaltungstätigkeit und Erschließung: sunk costs).* Aus alledem folgt: **Damit die Teilnahme an BLAI nicht prohibitiv wirkt, darf der Fondsbeitrag nicht zu hoch ausfallen (wenn man von einer „kostenbewussten“ Kommune ausgeht); andererseits müssen genügend Mittel zur Verfügung stehen, um dem Ziel der örtlichen Innenentwicklung gerecht zu werden. Als Weg aus dieser Klemme bietet sich da die Generierung von Fördermitteln von überkommunalen Ebenen an.**

Die unterschiedlichen Verhältnisse und Interessen (Zielkonflikt) bereiten ggf. weitere Probleme. Sie sind sowohl grundsätzlicher Art, als auch pragmatischer Natur:

- Grundsätzlicher Art ist das Problem der gleichen Informationsverteilung. Ein „gerechtes“ Ergebnis der Ressourcenverteilung *zwischen Fonds und Kommunen auf der einen Seite und zwischen den teilnehmenden Kommunen auf der anderen Seite* ist nur dann zu erwarten, wenn ein (ungefähres) Informationsgleichgewicht besteht. Nur dann wird man die oben genannten Anreize und Beiträge ausgewogen bewerten und akzeptieren können. In der Wirklichkeit kommt es aber nicht selten vor, dass die „Partner“ ungleiche Informationsstände haben und sogar versuchen, diese Informationsvorteile durch einseitige oder manipulierte Kommunikation zum eigenen Vorteil auszunutzen, indem z. B. bestimmte Informationen anderen vorenthalten werden. Das daraus resultierende Informationsungleichgewicht ist also Ergebnis des sog. Moral-Hazard-Problems. *Dieses Problem ist dadurch in Grenzen zu halten, dass die Ermittlung der Fondsbeiträge valide und objektiv sowie transparent und nachvollziehbar erfolgt; eine allgemeine Akzeptanz der Beitragsentscheidung scheint unabdingbar.*
- Die pragmatischen Schwierigkeiten ergeben sich aus der Wahl geeigneter Bewertungsmaßstäbe und der Beschaffung geeigneter Informationen. Sehr einfache Verfahren erfordern wenig Informationsaufwand; die entsprechenden Ergebnisse sind aber dann möglicherweise problematisch, weil Folgenlosigkeit oder Fehlsteuerungen drohen. Das Verfahren darf andererseits auch nicht zu komplex werden; es würde dann nicht akzeptiert oder es schleichen sich methodische Fehler ein. Nachfolgend werden – ausgehend von Vorschlägen des „Endberichts“ – pragmatische Aspekte bei der Bemessung des Fondsbeitrages *diskutiert*.²

(2) Das Modell „Baulandabgabe Innenentwicklungsfonds (BLAI)“ enthält verschiedene aufeinander aufbauende Merkmale (siehe Abschnitt 1.3.; daran wird hier angeknüpft):

- Die Höhe der Abgabe soll sich an der Anzahl der Grundstücke orientieren. Pro Bauplatz ist ein bestimmter (noch zu bestimmender) Betrag an den Fonds zu

¹ Analog zu § 12 Abs. 1 GemHKVO, kommentiert in LASAR / GROMMAS / GOLDBACH / ZÄHLE / DIEKHAUS 2011, Kap. B.

² Dabei werden „intangible“ Faktoren nicht einbezogen, z. B. Imageverlust einer Kommune und ggf. damit verstärkter Einwohnerverlust, Umweltkosten usw.

zahlen (in der beispielhaften Modellrechnung 1.000 € pro Grundstück: siehe auch Abschnitt 1.3.). Dies hat zwar den Charme einer einfachen Berechnungsgrundlage; allerdings fragt sich, ob damit der vollständige Wirkungsumfang erreicht werden kann. Denn: Da die Kosten der Behaltung von Baugrundstücken bzw. der Aufrechterhaltung eines Bebauungsplans teilweise am Grundstückswert orientiert sind (insbesondere durch die Kosten der Geldbindung, also den kalkulatorischen Zinsen bei kommunalen Siedlungsflächenreserven und die kommunalen Erschließungsflächen bei privaten Siedlungsflächen), kann die Bemessung des Beitrags allein an der Grundstückszahl nur suboptimale Ergebnisse bringen; sei es, dass der Beitragssatz zu gering angesetzt wird, was nicht im Interesse des Fonds sein kann, oder sei es, dass der Beitragssatz zu hoch ausfällt, was die Kommunen veranlassen könnte, nicht an dem Projekt teilzunehmen.¹ Außerdem ist die Grundstückszahl von einer Kommune leichter veränderbar als der relativ objektive Marktwert für ein Grundstück. So ist grundsätzlich zu erwarten: Eine Kommune, die sich von hohen Leerkosten (Fixkosten) durch hohe überflüssige Grundstückswerte und Erschließungsinfrastruktur trennen will, wird auch bereit sein, einen höheren Beitrag zu leisten, damit dann im Falle der tatsächlichen Trennung auch ein höherer Betrag wieder zurückfließt. Damit wäre aus dieser Perspektive zugleich eine Gewichtung nach Entwicklungsstufe (erschlossen: Baureifes Land, unerschlossen: Rohbauland, Bauerwartungsland) überflüssig, da dieses schon in die Bewertung eingeflossen ist; ob aus anderer Perspektive diese Differenzierung benötigt wird, muss hier (zunächst) offen bleiben. *Dementsprechend wäre zu fordern, dass **der Beitragsbetrag einer Kommune an den Fonds BLAI so hoch angesetzt wird, dass er die Behaltenskosten (Status-quo-Kosten) abzüglich der sonstigen BLAI-Teilnahmekosten² fast erreicht.** Fallen die „sonstigen BLAI-Teilnahmekosten“ besonders hoch aus (z. B. hohe Entschädigungskosten beim Baureifen Land durch Aufhebung des Bebauungsplans innerhalb der Sieben-Jahres-Frist, hohe Rückbaukosten usw.), könnte der BLAI-Beitragsbetrag nur entsprechend niedriger angesetzt werden (und umgekehrt). Da beispielsweise bei privaten Siedlungsflächenreserven die Kosten und Risiken der Aufhebung des entsprechenden Plans bei Bauerwartungsland (BEL) am Geringsten sind, gefolgt von Rohbauland (RBL: unerschlossen) und Baureifem Land (BRL: erschlossen), wäre es ratsam, bei der Rückführung subsidiär mit dem BEL zu beginnen, gefolgt vom RBL; das BRL wäre als letztes zurückzuführen³. Dementsprechend könnte der Fondsbeitrag beim BEL relativ (also prozentual gemessen am Grundstückswert: siehe das Beispiel unten) am höchsten sein, gefolgt vom RBL und BRL. Damit hätte die Kommune immer noch einen Anreiz, an dem Projekt teilzunehmen und den entsprechenden Beitrag zu leisten,⁴ zugleich wäre dem Fondsinteresse gedient, einen möglichst hohen Beitrag zu erzielen. Voraussetzung ist allerdings, dass die Grundstücke nach dem Veräußerungswert bewertet sind. Dafür gibt es hinreichend genaue Verfahren der Grundstücksbewertung nach der baurechtlichen Wertermittlungsverordnung (Gutachterausschüsse bei der Katasterverwaltung). Beispiel: Wenn man den Grundstückswert als Bezugsgröße wählt, kann mit einem Prozentsatz pro Bodenrichtwert die Abgabenhöhe bestimmt werden. Angenommen man einigt sich auf 10 % des Bodenrichtwertes pro m², dann wäre bei einem hypothetischen Wert von 30 € / m² eine Abgabe für dieses entsprechende Grundstück von 3 € / m² zu zahlen. Voraus-*

¹ Da schlagen dann die unter (1) diskutierten Kostenargumente und Vergleichsbetrachtungen durch.

² Diese Kosten können recht hoch ausfallen und wären dann unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten (gem. § 110 Abs. 2 NKomVG) besonders entscheidungsrelevant.

³ Wenn ein Bauobjekt schon entsteht oder gar besteht, könnte eine „Rückführung“ völlig ausscheiden.

⁴ Liquiditätsmäßig hätte diese Rangordnung den Vorteil, dass BEL regelmäßig den geringsten Wert hat und damit der höhere Prozentsatz verkräftbar sein könnte.

setzung für diese kostenorientierte Kalkulation ist aber auch, dass die Kommune nicht in einer Liquiditätsfalle steckt; denn die Beiträge an den Fonds sind zahlungswirksame Kosten (hinzu kommen Zahlungen zur Finanzierung der Organisations-, Verwaltungs- und Verfahrenskosten, ggf. auch Entschädigungszahlungen).

- Wenn die Kommune tatsächlich das Bauland reduziert bzw. den Bebauungsplan aufhebt, soll sie nach demselben Berechnungsschlüssel belohnt werden. Das ist eine Mindest-Forderung, die tatsächlich sicherzustellen ist, damit der Anreiz, Flächen zu reduzieren, auch greift. Andererseits tritt dann ein Problem auf, wenn alle Kommunen ihre mit Fondsabgaben belasteten Siedlungsflächenreserven tatsächlich abbauen bzw. ihre Bebauungspläne aufheben. Dann nämlich hätte der Fonds kein oder nicht genügend Geld mehr für die Unterstützung der örtlichen Innenentwicklung für solche Zwecke, die vorher nicht mit einer Fondsabgabe belegt waren: das wäre die Beseitigung von Baulücken und Leerständen (s. u.). In diesem Falle funktioniert das Fondsmodell nur, wenn überörtliche Fördermittel generiert werden können, was ja nach den Ausführungen in Kapitel 1 nicht unwahrscheinlich erscheint (aber auch nicht unproblematisch ist). Oder „offensiver“ formuliert: *Der Fonds ist aufgerufen, die in Aussicht gestellte Unterstützung aktiv einzufordern (siehe die Hinweise in den Abschnitten 1.2 und 1.3.). Erste Adresse ist da das Land Niedersachsen. Zusätzlich könnte ein positiver Effekt für die innerörtliche Entwicklung einer Kommune dann entstehen, wenn sie sich als (ehemalige) Eigentümerin der Baugrundstücke verpflichtet, den Veräußerungsbetrag, der über die bisher geleisteten, irreversiblen Zahlungen hinausgeht,¹ nur für die Innenentwicklungsprojekte zu verwenden (haushaltsrechtlich über eine zweckgebundene Rücklage).*
- Sollten Leerstände durch Abriss (oder Ähnliches) beseitigt werden, soll es „nur“ $\frac{3}{4}$ der „Normalauszahlung“ geben. Das scheint vertretbar angesichts der Tatsache, dass dafür offensichtlich keine Beiträge an den Fonds zu leisten sind; der Anreiz für die Schaffung von „Nachnutzungen“ dürfte groß genug sein. Analoges gilt für die Bebauung von Baulücken ($\frac{1}{4}$ der Auszahlungsnorm). *Aber wie oben schon angedeutet gelingt dieses Vorhaben nur, wenn die frei werdenden Mittel zweckgebunden werden und zusätzliche Mittel erwirtschaftet werden können (s. o.).*
- Die Regel „Neuausweisung von Bauland nur gegen Rücknahme von Siedlungsflächen“ ist dann fragwürdig, wenn keine Siedlungsflächenreserven mehr vorhanden sind, und dennoch eine Fondsabgabe gezahlt werden soll. Wenn der Neuausweisung von Bauland (in kommunaler oder privater Hand) eine gründliche Bedarfs-ermittlung vorausgegangen ist (was nach dem neuen kommunalen Haushaltsrecht intendiert ist) und diese positiv ausgefallen ist, kann man sich keine („ordentlich“ planende) Kommune vorstellen, die dann bereit wäre, eine Fondsabgabe zu leisten; denn dann fragt man sich, ob es sich überhaupt um eine „Siedlungsflächen-Reserve“ handelt. Andernfalls könnte das als Eingeständnis gewertet werden, mit der Neuausweisung von vornherein eine Fehlentscheidung mit erheblichem Wirtschaftlichkeitsdefizit (Verstoß gegen § 110 Abs. 2 NKomVG) getroffen zu haben. Immerhin wird ja im „Endbericht“ (S. 52) betont, dass bei aller Problematik von Überkapazitäten bei den Siedlungsflächen auf ein attraktives Siedlungsflächenangebot auch vor dem Hintergrund der erwarteten Demografieentwicklung nicht verzichtet werden kann. Dazu ist die kommunale Daseinsvorsorge ein viel zu wichtiges öffentliches Gut. *Deshalb sollte die obige Regel grundsätzlich dann nicht greifen, wenn keine Siedlungsflächenreserven mehr vorhanden sind.*

¹ Ggf. sogar den gesamten Veräußerungsbetrag, da die „sunk costs“ ohnehin verloren sind.

6. Zusammenfassung: Fazit und Ausblick sowie (einige) offene Fragen

(1) Die Studie geht von den demografischen Gegebenheiten aus, wie sie im Gutachten „Endbericht“ und im Handlungskonzept „Demografische Entwicklung“ der niedersächsischen Landesregierung beschrieben sind. Auf dieser Grundlage wird im „Endbericht“ das Fondsmodell BLAI als grundsätzlich zielführend zur Rückführung von Siedlungsflächenreserven (kommunal und privat) und zur örtlichen Innenentwicklung eingeschätzt. Zu prüfen waren hier

- die grundsätzliche Zulässigkeit eines solchen Fondsmodells,
- die rechtlich-organisatorische Ausgestaltung eines evt. Fondsmodells,
- die kommunalhaushaltswirtschaftlichen Implikationen seitens der teilnehmenden Kommunen und des Fonds und vor allem
- die Bemessung des Fondsbeitrages zur optimalen Nutzung des Instruments durch die Kommunen.

(2) Rechtlich bestehen grundsätzlich keine Einwände gegen die Einrichtung eines Fonds. Es gibt nicht nur analoge Beispiele (Schulbaukasse), sondern auch die politische Unterstützung einer dafür notwendigen interkommunalen Zusammenarbeit. *Allerdings darf nicht verschwiegen werden, dass Kommunen „eigentlich“ von sich aus überschüssige Siedlungsflächen abbauen bzw. wirtschaftlich nicht vertretbare („unrealistische“) Bebauungspläne aufheben müssten.*

(3) Die erforderliche Organisationsform für ein Fondsmodell könnte der Zweckverband sein. Er ist mitgliedschaftlich organisiert und eröffnet damit die nötigen Einflussnahmemöglichkeiten für die teilnehmenden Kommunen (wichtig für die erforderliche Akzeptanz, die bei der Anstaltslösung ggf. nicht so ohne Weiteres gewährleistet werden kann). Allerdings könnten die hohen Organisations-, Verwaltungs- und Verfahrenskosten aus Wirtschaftlichkeitsgründen „entscheidungshinderlich“ sein. Deshalb könnte vor allem in kleinerem regionalen Zuschnitt auch die örtliche Sparkasse eine Fondsfunktion übernehmen. *In jedem Falle dürfen die Organisationskosten (und zusätzlich die Verfahrens- und Verwaltungskosten), aber auch die Entschädigungs-, Risiko-, Rückführungs- und Transaktionskosten nicht aus dem Auge verloren werden. **Achtung: Kostenfalle!** Deshalb wäre zu überlegen, ob die Sparkassen-Lösung mit Zweckvereinbarung auch für größere Einzugsgebiete eine sinnvolle Organisationsalternative für den Fonds ist (eine solche Prüfung wird hier ausdrücklich empfohlen).*

(4) Die teilnehmenden Kommunen sollten die in ihrem Eigentum befindlichen und abzubauenden Siedlungsflächenreserven nicht im Anlagevermögen führen, sondern unter Vorräten, und in einer Sonderrechnung mit dem Zeitwert bzw. Veräußerungswert bewerten. Der Anschaffungswert hat hier keine Berechtigung mehr, da gerade nicht von einer fortdauernden Nutzung des Vermögens durch die Kommune ausgegangen werden kann. Die Leistungen an den Fonds und die empfangenen Beträge aus dem Fonds (ggf. auch die Rückstellungen) gehören nicht zum laufenden Verwaltungsbetrieb und sollten deshalb im außerordentlichen Ergebnisbereich erfasst werden (planerisch wie rechnerisch).

(5) Die Bemessung des Fondsbeitrages sollte nicht an der Zahl der Grundstücke (Siedlungsflächenreserven) ansetzen, obwohl das den Charme der Einfachheit hätte, sondern am Wert des Grundstücksvermögens, zumal die Zahl der Grundstücke von der Kommune leichter veränderbar ist als der relativ objektive Marktwert bei Grundstücken. Dabei gilt folgende Grundregel: Je höher die Behaltenskosten für die Kommune ausfallen (durch Kosten der Grundstücksbewirtschaftung, einschl. kalkulatorische Zinsen), abzüglich der sonstigen Fondsteilnahmekosten, desto höher kann der Fondsbeitrag angesetzt werden und um so höher sind dann auch die zurückfließenden Beträge für die Innenentwicklung durch die Kommune. Damit wird nicht nur dem kommunalen Interesse nach „gerechter Abgabenleistung“, sondern auch dem Fondsinteresse nach möglichst hohen Beiträgen Rechnung getragen. Unabhängig davon wird das Fondsmodell nur dann vollumfänglich funktionieren, wenn auch finanzielle Unterstützungen von überörtlichen Ebenen generiert werden können. Die Chancen dafür sind nicht zu unterschätzen, wenn man den entsprechenden Verlautbarungen Glauben schenkt. Auf eine Abgabe an den Fonds bei Neuausweisung von Siedlungsflächen sollte dann verzichtet werden, wenn es keine kompensatorischen Siedlungsflächenreserven mehr gibt; dabei werden hier „ordentlich“, am Gemeinwohl ausgerichtet (doppisch) planende Kommunen unterstellt.

(6) Wie bereits eingangs betont (siehe Abschnitt 1.1.) kann die vorliegende Studie nur Rahmenbedingungen und erste Weiterentwicklungsmöglichkeiten hinsichtlich der Fondsdotierung skizzieren und einen entsprechenden Diskussionsbeitrag leisten. Deshalb müssen weitere Fragen geklärt werden – unter anderem folgende:

- Wie kann der Rechtsrahmen für den Fonds BLAI konkret gestaltet werden? Was müsste beispielsweise der „Zweckverbandsvertrag“ oder eine „Zweckvereinbarung“ regeln? Wie kann eine Gleichberechtigung der teilnehmenden Kommunen gesichert werden? Wie können die Organisations-, Verfahrens- und Verwaltungskosten in Grenzen gehalten, die dann aber auch finanziert werden? *Vor allem aber: Handelt es sich beim Fondsmodell wirklich um eine „zulässige Aufgabenstellung nach NKomZG“? Und dann: Wie können die relevanten Kostenarten bestimmt werden? Denn erst mit einer solchen Wirtschaftlichkeitsanalyse sind auch die rechtlichen Bedingungen der Zulässigkeit und Ausgestaltung zu bestimmen – und eine evt. Kostenfalle zu entdecken.*
- Welche haushaltsrechtlichen Ergänzungsbestimmungen wären erforderlich?
- Wie können die Fondswirkungen überprüft werden, um ggf. Anpassungen vornehmen zu können? Hat sich die grundsätzliche Ausrichtung des Fondsbeitrages am Grundstückswert bewährt?
- Wie kann man auch „liquiditätsklamme“ Kommunen dazu bewegen, an dem Projekt teilzunehmen? Inwiefern könnte dieses Projekt in den Zusammenhang der Haushaltssicherung bzw. Haushaltssanierung einer defizitären Kommune eingebracht werden? Immerhin hätten es diese Kommunen besonders nötig, sich von „überflüssigem“ Vermögen und „unrealistischen“ Bebauungsplänen zu trennen, obwohl sie vielleicht nicht das Geld haben, die Fondsbeiträge (und die anderen zahlungsrelevanten Teilnahmekosten) zu leisten.
- Und last but not least: Wie kann dieser Ansatz zur Bewältigung des Demografieproblems in ein übergreifendes Konzept zur Anpassung kommunaler Strukturen an die neuen Gegebenheiten eingebunden werden. Immerhin haben Kommunen nicht nur mit Problemen überschüssiger Siedlungsflächen zu kämpfen, sondern mit

Problemen der Reduzierung von Fixkostenblöcken insgesamt (durch voraussichtlich überschüssiges Immobilienvermögen¹).

7. Literatur und Quellen

- ANDERS, RUDOLF / HORSTMANN, JOHANN / BERNHARDT, HORST / MUTSCHLER, KLAUS / STOCKEL-VELTMANN, CHRISTOPH: Kommunales Finanzmanagement in Niedersachsen – Neues Kommunales Rechnungswesen Niedersachsen (NKR). 4. Auflage, Witten 2011
- ANDERS, RUDOLF / HORSTMANN, JOHANN / LAUXTERMANN, RALF / WOBBE-ZIMMERMANN, HEIKE / ZIMMERMANN, HELMUT: Gemeindehaushaltsrecht Niedersachsen, Loseblattausgabe, Stand 10/2010, Wiesbaden 2010 (siehe ggf. Aktualisierungen)
- BREDE, HELMUT: Grundzüge der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre. 2. Auflage, München/Wien 2005
- DUHM, SÖNKE / STEUP, LIESELOTTE: Kompetenzzentrum Gemeinschaftskasse. In: Der Neue Kämmerer, Ausgabe 01, Februar 2008, S. 4
- GOLDBACH, ARNIM (Hrsg.): Kommunale Doppik in Niedersachsen – Textsammlung mit Einführung. Dresden 2011
- GOLDBACH, ARNIM / THOMSEN, MARC: Doppisches Rechnungs- und Haushaltswesen für die Kommunen in Niedersachsen: Finanzbuchführung – Haushaltsplanung - Jahresabschluss und -analyse – Kosten- und Leistungsrechnung - Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. 2. Auflage, Dresden 2011
- GOLDBACH, ARNIM / ZIETLOW, HEINZ: Sieben Jahre Doppik in Katlenburg-Lindau (2005-2011): Erste gefestigte Ergebnisse, Erfahrungen und Erkenntnisse. Katlenburg-Lindau 2012 (Stand: 21.06.2012), unter www.katlenburglindau.de
- HATTIG, OLIVER / RUHLAND, BETTINA: Kooperationen zwischen Kommunen und öffentlichen oder privaten Partnern im Visier des Vergaberechts. In: Thüringer Verwaltungsblätter, Heft4/2007, S. 73-80
- JÜRGENS, ANDREAS: Cash-Pooling einer Gebietskörperschaften mit Eigengesellschaften. In: Curacon Informationsbrief – Newsletter vom 03.12.2007, S. 1-3
- LASAR, ANDREAS: Kommunales Rechnungswesen in Niedersachsen. Band 1: Buchführung. 2. Auflage Witten 2011(a)
- LASAR, ANDREAS: Kommunales Rechnungswesen in Niedersachsen. Band 2: Jahresabschluss und Jahresabschlussanalyse. Witten 2011(b)
- LASAR, ANDREAS / GROMMAS, DIETER / GOLDBACH, ARNIM / ZÄHLE, KERSTIN / DIEKHAUS, BERTA: Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen in Niedersachsen – Kommentar. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage, Dresden 2011
- ROSE, JOACHIM: Kommunale Finanzwirtschaft Niedersachsen. 5. Auflage, Kiel 2011
- SEYBOLD, JAN (Hrsg.): Kommunalverfassung des Landes Niedersachsen – Textsammlung mit erläuternder Einführung. Dresden 2011
- THIELE, ROBERT: Kommunale Unternehmen als Anstalt des öffentlichen Rechts. In: KommunalPraxis N, Nr. 12/2001, S. 324-326
- TRUCKENBRODT, HOLGER / ZÄHLE, KERSTIN: Der kommunale Haushalt in Aufstellung, Ausführung und Abschluss. Hamburg 2011

¹ Immobilienvermögen macht bei Kommunen einen überragenden Anteil am Gesamtvermögen aus: siehe dazu Abschnitt 1.2, ferner die vergleichende Jahresabschlussanalyse von GOLDBACH / ZIETLOW 2012.