

Mobilisierung von Wohnbauflächen

Bericht an die Fraktionen



I. Auftrag

II. Flächennutzungsplan und Wohnungsbau – bisherige Entwicklung und Ausblick

Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung bis 2011

Bautätigkeit bis 2011

Prognostizierte Entwicklung bis 2025

Sind die Darstellungen des FNP für die weitere Entwicklung Nürnbergs ausreichend?

Flächenspielräume der Stadt

Resümee, Empfehlung für das weitere Vorgehen

III. Bisherige Strategien der Wohnbauflächenentwicklung in Nürnberg

Angebotsorientierte Bauflächenentwicklung

Einvernehmliche Entwicklung durch vertragliche Regelungen

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme Nürnberg-Herpersdorf

Fazit

IV. Vorschläge für ein künftiges Wohnbauflächenmanagement der Stadt Nürnberg

Grundsatz: Baurecht nur mit Realisierungsperspektive

Informationsphase:

- Erfassung und Bewertung der Bauflächenpotenziale

Startphase:

- Kommunikation des Themas „Flächensparen“
- Priorisierung
- Kostentransparenz schaffen

Durchführungsphase:

- Aktive Ansprache der Eigentümer und der Öffentlichkeit
- Bündelung und Ergänzung der städtischen Serviceangebote
- Aktive Liegenschaftspolitik:
 - Freihändiger Erwerb
 - FNP-Vorkaufsrecht
 - Baugebot
 - Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Ziel: Entwicklung aus einer Hand

V. Konsequenzen für die Stadt

VI. Vorschlag für das weitere Vorgehen

Anhang 1 und 2

Mobilisierung von Wohnbauflächen

Bericht an die Fraktionen

I. Auftrag

Im gemeinsamen Eckpunktepapier „In Verantwortung für Nürnberg“ haben die Stadtratsfraktionen von SPD und CSU für ihre weitere Zusammenarbeit in der laufenden Stadtratsperiode folgende Aufgabenstellung definiert:

Bevorratung von Gewerbe- und Wohnflächen

Nachdem die FNP-Diskussion schon eine Weile zurückliegt, ist es notwendig, die Flächenpotenziale für Gewerbeansiedlungen und Wohnbauflächen zu betrachten und verstärkt planerisch zu mobilisieren. Um dieses Ziel zu erreichen, wird eine interfraktionelle Arbeitsgruppe eingerichtet mit dem Ziel, ein Maßnahmenbündel zur Verfügbarmachung von Flächen im notwendigen Umfang zu erarbeiten. Das Stadtplanungsamt, das Amt für Wirtschaft und das Amt für Wohnen und Stadterneuerung erarbeiten gemeinsam einen FNP-Status als Grundlage für die Arbeitsgruppe. Ein weiteres Ziel dieser Arbeitsgruppe sollte sein, den Ablauf bei den laufenden Baugenehmigungsverfahren zu beschleunigen und dadurch die notwendige Entwicklung zu fördern.

Von den beteiligten Dienststellen Stadtplanungsamt, Amt für Wirtschaft, Amt für Wohnen und Stadtentwicklung und Umweltamt wurde aus folgenden Gründen einvernehmlich festgelegt, die Themen Wohnen und Gewerbe getrennt zu behandeln:

- Bezüglich der gewerblichen Bauflächen besteht Einigkeit, dass die Annahmen des Flächennutzungsplanes der Stadt Nürnberg mit integriertem Landschaftsplan (FNP) unverändert weiterhin gültig sind und die vom Stadtplanungsausschuss am 28.10.2010 behandelte Bilanz des FNP, TOP 8, ausreichend ist. Der Schwerpunkt der Arbeiten wird sich darauf konzentrieren, die einzelnen Flächen für eine gewerbliche Nutzung zusammen zu stellen und zu bewerten.
- Anders als bei den Gewerbeflächen sollen beim Wohnen die dem FNP zugrunde gelegten Parameter geprüft werden. Dies sind neben der Flächenannahme von 300 m²/WE Einfamilienhausbau und 80 m²/WE Mehrfamilienhausbau (Nettobauflächeninanspruchnahme) auch das Ziel, 40% der neuen Wohneinheiten im Einfamilienhausbau zu schaffen und 60% im Geschosswohnungsbau. Außerdem werden die dem FNP zugrunde gelegte Bevölkerungs- und Haushaltsprognose bis 2015 überprüft. Hintergrund sind verschiedene Prognosen, die einen erheblichen Bevölkerungszuwachs und starken Nachfragedruck auf dem Wohnungsmarkt vorher sagen.

Der nachfolgende Bericht behandelt das Thema Wohnen und Mobilisierung von Wohnbauflächen; zum Thema Gewerbe/ Mobilisierung gewerblicher Bauflächen wird ein eigener Bericht vorgelegt.

II. Flächennutzungsplan und Wohnungsbau – bisherige Entwicklung und Ausblick

Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung bis 2011

Der seit 08.03.2006 wirksame Flächennutzungsplan der Stadt Nürnberg mit integriertem Landschaftsplan (FNP) definiert die Flächeninanspruchnahme und Nutzungsverteilung im Stadtgebiet für die städtischen Siedlungsflächen, für die Landwirtschaft sowie für Natur und Umwelt.

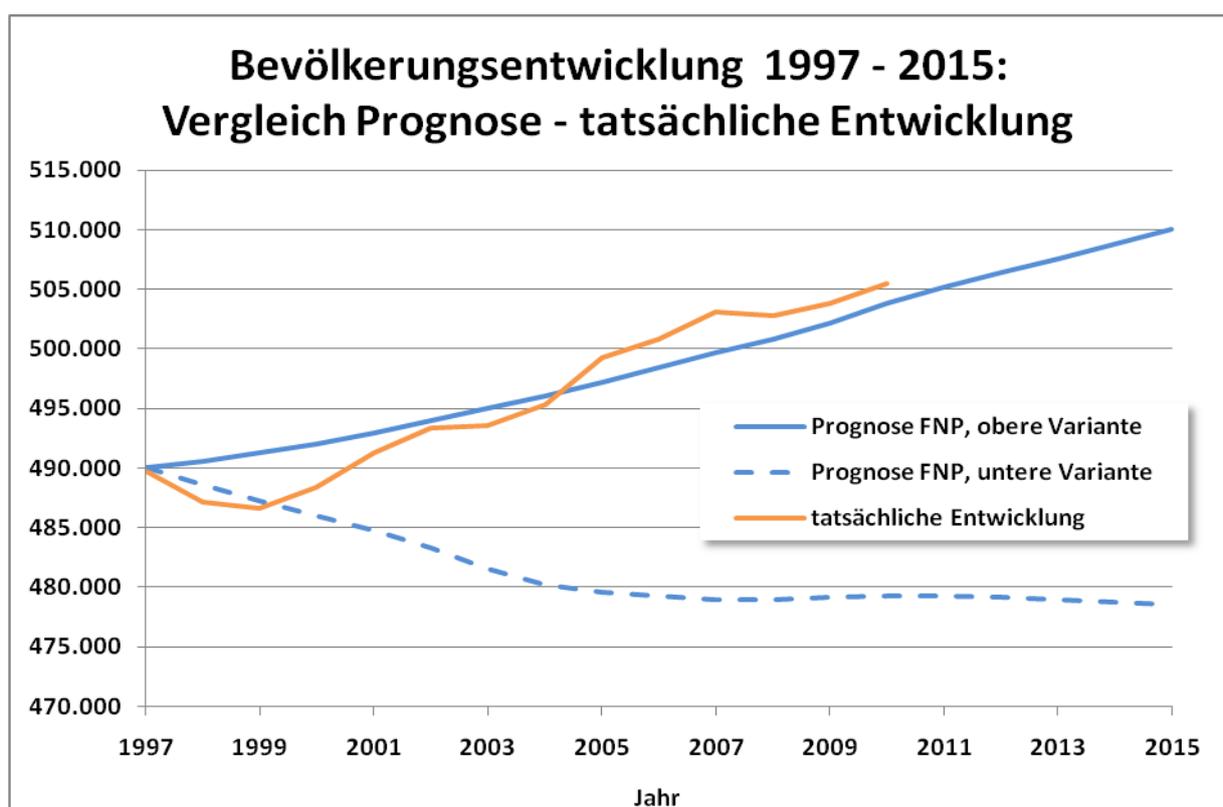
Zur Zeit der Neuaufstellung des FNP war die regionale Entwicklung durch eine stark ungleichgewichtige Verteilung des regionalen Bevölkerungswachstums und der regionalen Wohnungsbautätigkeit gekennzeichnet. Resultat dieser ungleichgewichtigen Entwicklung war ein erheblicher Anstieg der wohnungsbedingten Abwanderungen ins Umland und in die Region.

Im Hinblick auf diese Problematik formuliert der FNP folgende Ziele für den Bereich Wohnen:

- Reduzierung der Stadt-Umland-Wanderung
- Profitieren vom regionalen Bevölkerungszuwachs
- Verringerung des Preisgefälles für Wohnbauflächen zwischen Stadt und Umland
- Erhöhtes Wohnungsangebot für Haushalte in der Gründungs- und Konsolidierungsphase
- Unterstützung der Eigentumsbildung im Stadtgebiet für Schwellenhaushalte
- Marktfähiges und gegenüber dem Umland konkurrenzfähiges Wohnungsangebot

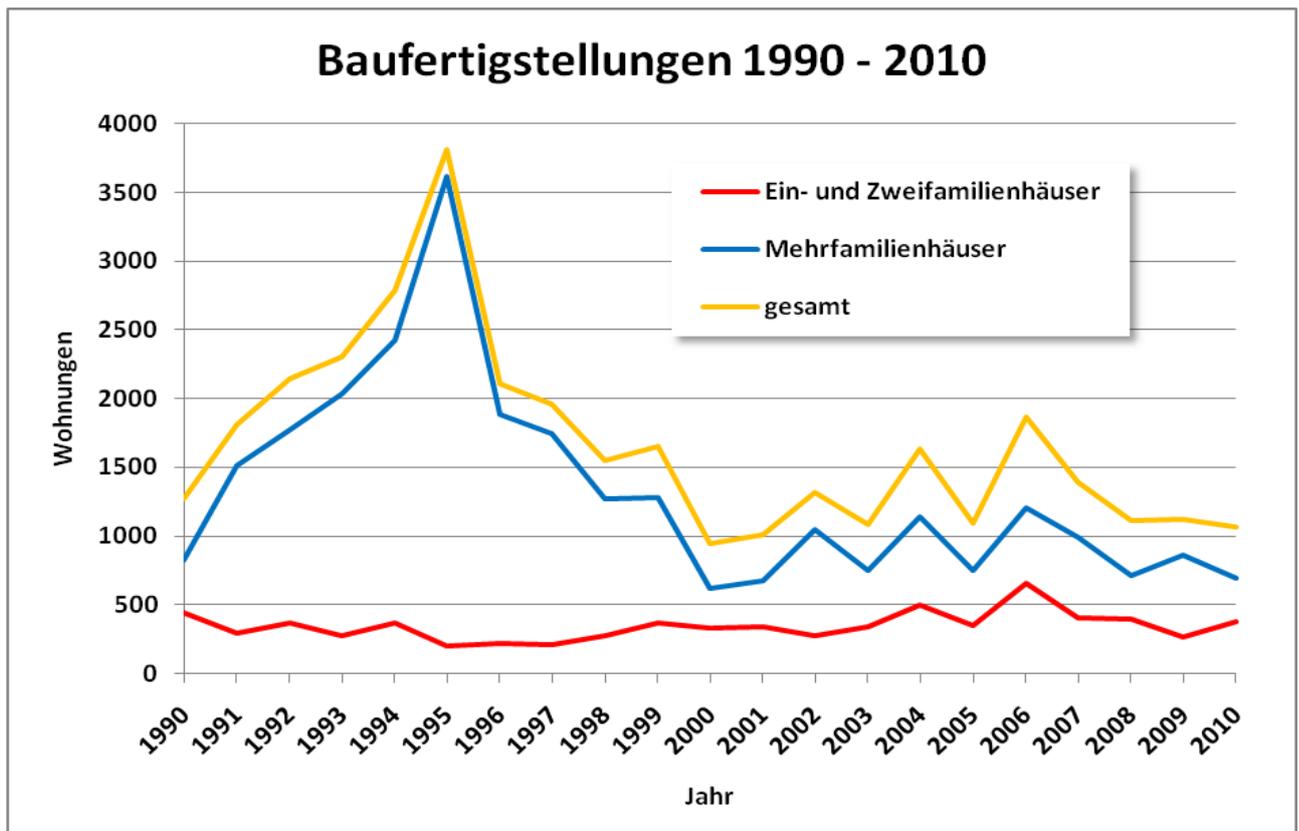
Aus Gründen der langfristigen Planungssicherheit, entsprechend den Zielen des FNP und aufgrund der Notwendigkeit, auch auf die Spitzen einer Entwicklung im Rahmen der vorsorgenden Stadtplanung angemessen reagieren zu können, wurde für die Bedarfsplanungen im FNP eine Bevölkerungsentwicklung von 510 000 Einwohner bis zum Jahr 2015 zugrunde gelegt.

Die bisherige Entwicklung bestätigt die Annahmen des FNP: Nach einem weiteren Rückgang bis zur Jahrtausendwende ist die Bevölkerungszahl in Nürnberg seitdem wieder deutlich gestiegen. Die Entwicklung der Bevölkerung liegt sogar oberhalb der im FNP getroffenen Annahmen.



Bautätigkeit bis 2011

Nach den Zielen des FNP müssen im Stadtgebiet jährlich ca. 1750 Wohnungen gebaut werden (einschließlich Ersatzbedarf), davon ca. 40 % (das sind 700 WE) in Einfamilienhäusern und ca. 60 % (das sind ca. 1050 WE) im Geschossbau. Dies entspricht in etwa den Annahmen des FNP (ca. 1100 WE pro Jahr zzgl. Ersatzbedarf von 0,3 % des Bestands). In den letzten 10 Jahren wurden jedoch durchschnittlich nur 1270 Wohnungen p.a. gebaut. Damit lag die Bautätigkeit deutlich unter dem Niveau der 90er Jahre und auch deutlich unter den o.g. Annahmen.



Das den Darstellungen des FNP zu Grunde liegende Neubauvolumen ist damit nicht erreicht worden. Trotzdem liegt die Bevölkerungsentwicklung noch über den Annahmen des FNP. Auch die als Merkmal für einen funktionierenden Wohnungsmarkt erachtete Leerstandsreserve von 2 – 3 % wurde erreicht (Wohnungsbericht 2010, S. 7).

Die Entwicklung der Grundstückspreise in den letzten Jahren lässt den Schluss zu, dass der Wohnungs- und Grundstücksmarkt insgesamt ausgeglichen ist, obwohl die Bautätigkeit unter den Annahmen des FNP liegt. Starke Preisschwankungen oder Preissprünge, die auf ein Marktungleichgewicht schließen lassen, sind nicht zu beobachten. Leichte, aber deutliche Preissteigerungen auf den Teilmärkten von maximal 10 % von 2009 auf 2010 sind zu beobachten (Quelle: Nürnberger Grundstücksmarktbericht 2010 des Gutachterausschusses). Ob sich daraus ein langfristiger Trend ergibt, bleibt abzuwarten.

Prognostizierte Entwicklung bis 2025

Im aktuellen Wohnungsbericht 2010 des Wirtschaftsreferats wird ein zusätzlicher Wohnungsbedarf bis ca. 2025 festgestellt. Der Wohnungsbericht stützt diese Aussage im Wesentlichen auf die Studie „Wohnungsmarkt Bayern 2009“ der bayerischen Landesbodenkreditanstalt (Bayern LaBo). Dieser zusätzliche Bedarf speist sich aus mehreren Faktoren:

- **Zusätzlicher Wohnungsbedarf durch demografische Effekte**

Das bayerische Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung hat in der „Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern bis 2029“ vom Oktober 2010 für Nürnberg fast 522.000 Einwohner in 2025 prognostiziert. Damit liegt es weit über den in der Studie der Bayern LaBo angenommenen Wert von 514.000 Einwohnern. Offen bleibt, inwieweit damit eine adäquate Steigerung der Haushaltszahlen verbunden ist, da nur die bereinigte Zahl der wohnungsnachfragenden Haushalte Basis einer Wohnungsbedarfsprognose sein kann. Die Studie der Bayern LaBo prognostiziert für Nürnberg ca. 281.000 Haushalte in 2025.

- **Zusätzlicher Wohnungsbedarf durch steigende Eigenheimquote**

Rentnerhaushalte leben heute länger und öfter in Einfamilienhäusern als früher. Zusätzlich sorgt der nach wie vor bestehende Traum vom Einfamilienhaus und die Förderpolitik vieler Städte und Gemeinden, die mit kommunalen Förderprogrammen und einer familienheimorientierten Baulandpolitik um junge Haushalte und Familien werben, für einen steigenden Anteil von Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern.

- **Zusätzlicher Wohnungsbedarf durch regionale Diskrepanzen von Wanderungssalden**

Die o.g. Zunahme der Haushalte in Nürnberg auf 281.000 in 2025 sowie ein prognostizierter positiver Wanderungssaldo der Stadt gegenüber dem Regierungsbezirk Mittelfranken lassen für das Zentrum der Europäischen Metropolregion einen erheblichen Zusatzbedarf erwarten.

- **Zusätzlicher Wohnungsbedarf durch Ersatzbedarf**

Aufgrund gestiegener und weiter steigender Anforderungen an die energetische Sanierung des Wohnungsbestandes wird davon ausgegangen, dass bei vielen älteren Gebäuden eine energetische Sanierung gegenüber Abbruch und Neubau zunehmend unwirtschaftlich wird. Nach Erhebungen des bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung erfüllen ca. 83 % des Wohnungsbestandes in Bayern (darunter alle bis 1978 errichteten Gebäude) nicht die aktuellen Kriterien für wirtschaftlich sinnvolle und energieeffiziente Wohnbauten. In Nürnberg sind 52 % des Wohnungsbestandes zwischen 1949 und 1978 gebaut worden.

In der Studie der Bayern LaBo wird als Ergebnis und unter Berücksichtigung dieser Faktoren bis zum Jahr 2025 ein Neubaubedarf (inkl. Ersatzbedarf) für Nürnberg von ca. 26.700 WE prognostiziert. Davon entfallen auf Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern ca. 12.300 WE; dies entspricht einer Familienheimquote von 46 %. Zusätzlich wird aufgrund der geringen Bautätigkeit der letzten Jahre ein Nachholbedarf angenommen, der bayernweit auf ca. 4 % des derzeitigen Bestandes geschätzt wird, was für Nürnberg zusätzliche ca. 10.800 WE bedeutet.

In der Summe ergibt sich damit ein prognostizierter Gesamtbedarf von ca. 37.500 WE bis 2025 (Wohnungsbericht 2010, Seite 14). Dieser zusätzliche Wohnungsbedarf kann über den Bau neuer Wohnungen gedeckt werden. Der angegebene Gesamtbedarf stellt somit eine Obergrenze dar (Wohnungsbericht 2010, Seite 13).

Da die Studie der Bayern Labo aus diesem Gesamtbedarf keinen flächenwirksamen Neubaubedarf destilliert, kann auch nicht angegeben werden, welchen zusätzlichen Siedlungsflächenbedarf dieser prognostizierte Gesamtbedarf erzeugt.

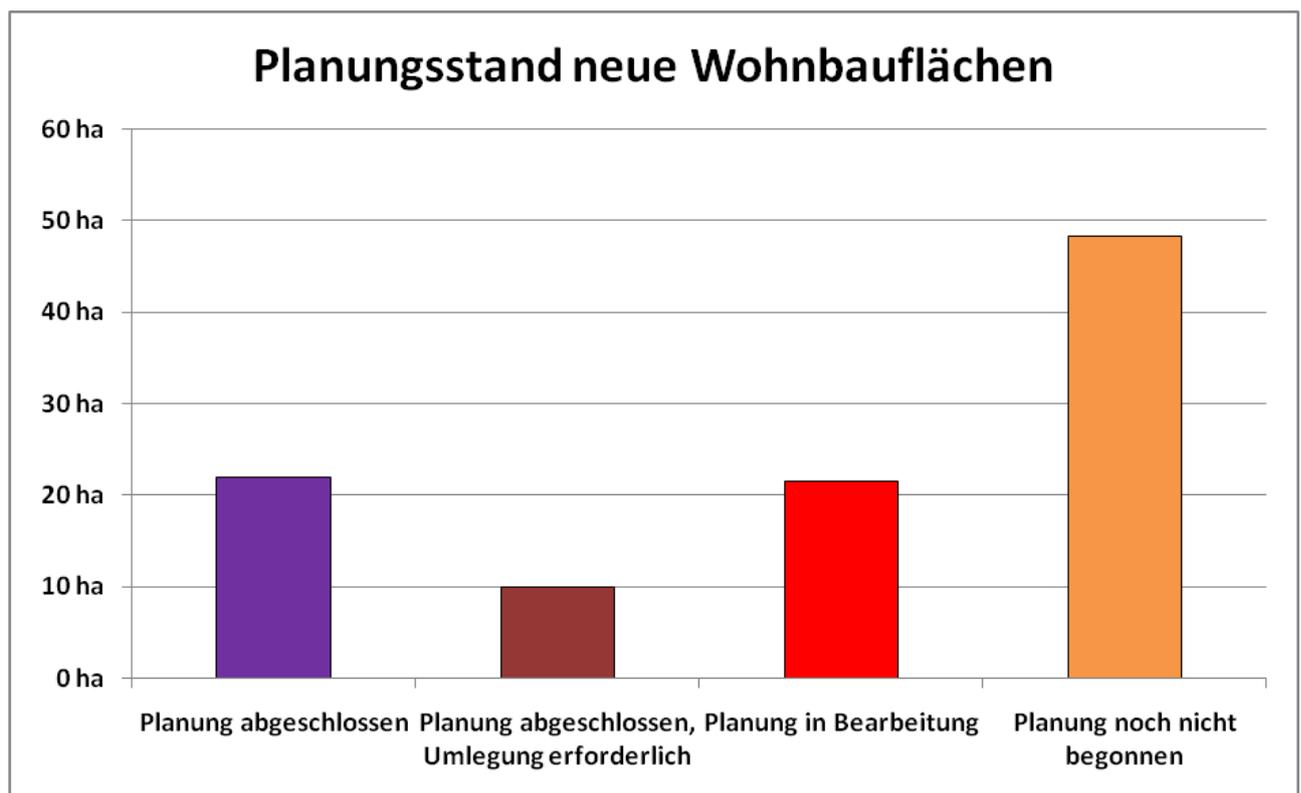
Sind die Darstellungen des FNP für die weitere Entwicklung Nürnbergs ausreichend?

Zu fragen ist, ob und inwieweit der o.g. Gesamtbedarf bis 2025 zusätzliche Nachfrage nach Siedlungsflächen - über die wirksamen Darstellungen des FNP hinaus - erzeugt.

In diesem Gesamtbedarf ist zusätzliche Nachfrage aufgrund Bevölkerungswachstum und erhöhter Familienheimquote, aber auch Ersatzbedarf für Bestandswohnungen enthalten. Eine Trennung dieser Faktoren und eine exakte Ermittlung eines möglichen zusätzlichen Bauflächenbedarfs sind im Hinblick auf den langen Prognosezeitraum und die Datenlage damit derzeit nicht möglich.

Zur Klärung der Frage, ob im Hinblick auf die Bauflächendarstellungen des FNP aktueller Handlungsbedarf vorliegt, werden deshalb zunächst die Bauflächenreserven des FNP unter Einbeziehung von Konversionsflächen betrachtet:

- Im FNP wurden aufgrund der o.g. Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung ca. 102 ha neue Wohnbauflächen an insgesamt 44 Standorten dargestellt. Für lediglich ca. 32 ha ist die weitere Planung (i.d.R. Aufstellung eines Bebauungsplans) abgeschlossen. Für ca. 22 ha befinden sich Bebauungspläne im Verfahren; für ca. 47 ha wurde die Planung noch nicht begonnen. Damit sind ca. 70 ha der neuen Wohnbauflächen noch nicht baureif entwickelt (siehe auch Übersichtsplan; eine Auflistung der einzelnen Flächen findet sich in Anhang 1).



- Durch die Bahnflächenkonversion entstehen weitere ca. 20 - 25 ha Konversionsflächen für Wohnen (insbesondere an der Brunecker Straße), die aus planungsrechtlichen Gründen (derzeit noch bestehende Widmung als Bahnbetriebsfläche) im FNP noch nicht berücksichtigt werden konnten.

Bezüglich der weiteren Entwicklung der im FNP dargestellten neuen Wohnbauflächen müssen jedoch folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Der Übersichtsplan zeigt, dass die noch nicht begonnenen Flächen meist in den Außenbezirken der Stadt liegen und dort oft in größeren zusammenhängenden Siedlungsbereichen.
- Diese Wohnbauflächen erfordern z.T. erhebliche infrastrukturelle Vorleistungen v.a. hinsichtlich der Erschließung mit dem schienengebundenen ÖPNV. Als Beispiel können die Gebiete Worzeldorf/ Kornburg (Entwicklung in Verbindung mit einer Stadtbahn anzustreben), Tiefes Feld (im Zusammenhang mit dem Ausbau der U 3) und die Siedlungsflächendarstellungen im Bereich Thon/ Wetzendorf (Erschließung mit ÖPNV noch offen) genannt werden. Realisierung und Finanzierung dieser Projekte sind z.T. noch ungeklärt.
- Durch die jüngste Rechtsentwicklung im Umweltrecht, insbesondere im Bereich des Artenschutzes, hat sich der Konfliktbewältigungsaufwand im Rahmen der Bauleitplanverfahren deutlich erhöht. In einzelnen Fällen können Flächendarstellungen des FNP möglicherweise nur umgesetzt werden, wenn Ausgleichsflächen für artenschutzrechtliche Eingriffe auch außerhalb des Stadtgebiets gesucht und (durch Erwerb und planungsrechtliche Sicherung in den Bauleitplänen der jeweiligen Gemeinde) gesichert werden, was aus fachlicher Sicht sehr kritisch zu beurteilen ist. Die konkreten Auswirkungen dieser Entwicklung auf städtische Siedlungsflächen sind derzeit noch nicht vollständig abzuschätzen. Auf jeden Fall kann angenommen werden, dass diese Konflikte bei zahlreichen künftigen Siedlungsflächenentwicklungen im Außen- und auch Innenbereich entstehen und planerisch bewältigt werden müssen.

Da der aktuelle FNP den gesetzlichen Artenschutz derzeit noch nicht gesondert bearbeitet und berücksichtigt hat, fehlt bislang eine gesamtstädtische Betrachtung des Stadtgebietes unter diesem Aspekt. Daher ist vorgesehen, ein gesamtstädtisches Artenschutzkonzept zu erarbeiten, damit die Belange des Natur- und Artenschutzes nachhaltig gesichert werden und somit die planungsrechtliche Bewältigung optimiert werden kann.

- Einzelne Bauflächendarstellungen des FNP konnten nur gegen z.T. massive Proteste und Bedenken der Bürgerschaft durchgesetzt werden. So wurden im Aufstellungsverfahren des FNP zu den Siedlungsflächendarstellungen auf dem Moorenbrunnfeld von ca. 4000 Bürgerinnen und Bürgern Einwendungen vorgebracht. Auch die Darstellung gewerblicher Bauflächen östlich der Flughafenstraße oder im Hafenindustrialgebiet Süd hatte zahlreiche Einwendungen zur Folge. Jede weitere Siedlungsflächendarstellung über die Darstellungen des wirksamen FNP hinaus erhöht die Konfliktschwelle mit konkurrierenden Belangen von Natur und Landschaft, aber auch der Landwirtschaft.

Flächenspielräume der Stadt

Eine Betrachtung der Flächenspielräume des Stadtgebiets – über die Darstellungen des wirksamen FNP hinaus – zeigt, dass Nürnberg die Grenzen seiner räumlichen Entwicklungsmöglichkeiten erreicht hat:

- Nürnberg ist mit einer Siedlungsdichte von ca. 60 % bereits heute eine der am dichtesten besiedelten Großstädte.
- Wesentliche Teile des landwirtschaftlich genutzten oder mit Wald bestandenen Außenbereichs im Stadtgebiet sind wegen zwingender rechtlicher Bindungen (Bannwald, Landschaftsschutzgebiete, Lärmschutzzonen des Flughafens) für eine (Wohn)Bebauung nicht verfügbar (s. Plan „Rahmenbedingungen und Fachplanungen“).
- Eine weitere Siedlungsentwicklung im Außenbereich wäre deshalb nur auf derzeit landwirtschaftlich genutzten Flächen im Knoblauchsland oder im Nürnberger Süden überhaupt möglich.

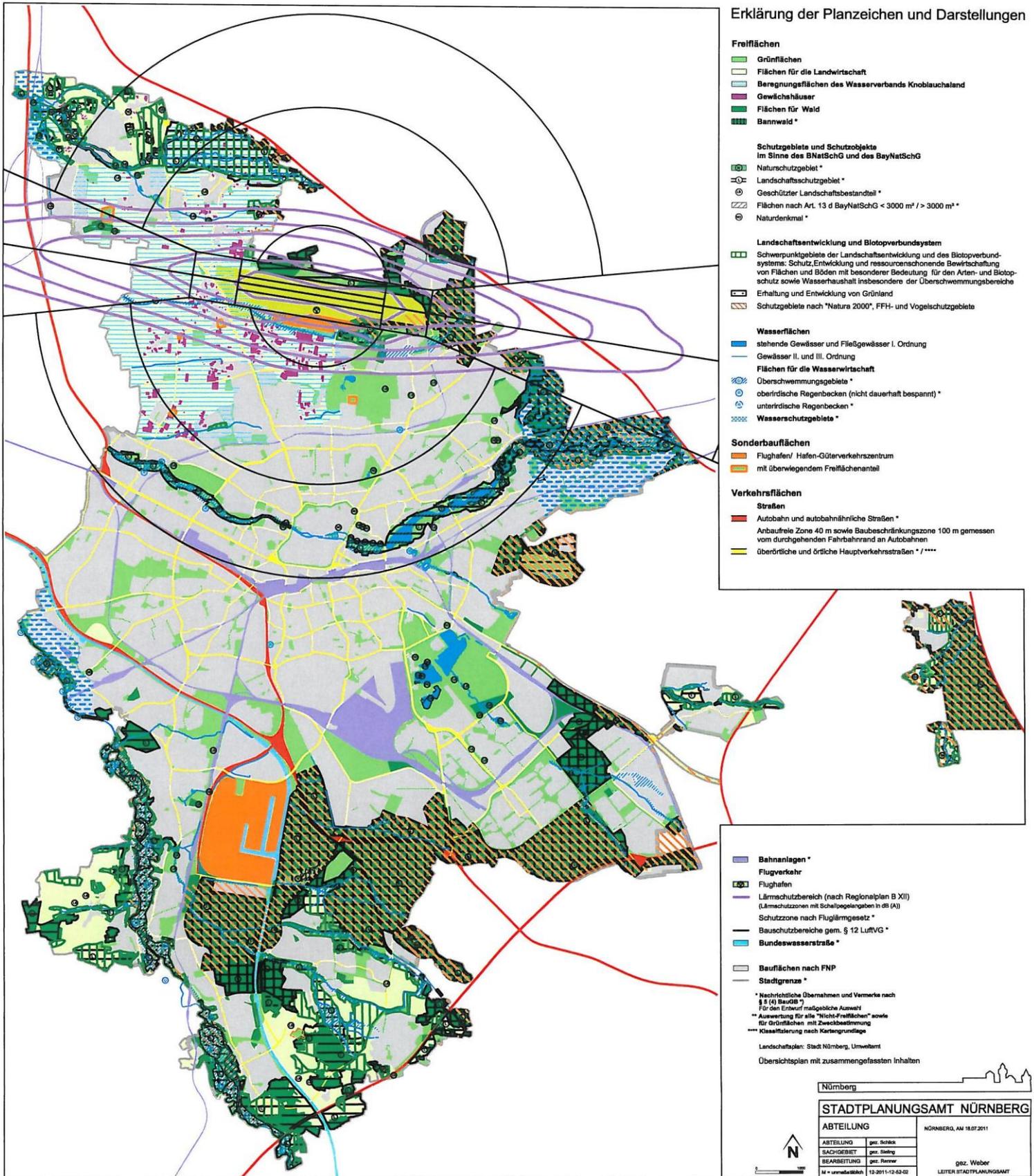
Die Auswirkungen auf die Landwirtschaft (Entzug von Anbauflächen, Betriebsaufgaben, weitere Intensivierung auf den verbleibenden Flächen) und auf den Naturhaushalt (weitere Bodenversiegelung, Verlust von Freiflächen, Auswirkungen auf das Stadtklima) wären planungsrechtlich abzuwägen gegen eine Mobilisierung der im Stadtgebiet vorhandenen, planungsrechtlich bereits dargestellten, aber noch nicht bebauten Wohnbauflächenpotenziale.

Insbesondere die stadtentwicklungspolitischen Diskussionen der vergangenen Jahre haben deutlich gemacht, dass die Umsetzung der Zielsetzung „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ dringender denn je ist. Der zukünftige Flächenbedarf für eine Bebauung ist somit prioritär durch innerörtliche, bereits erschlossene Flächen zu decken. Unverzichtbar für eine nachhaltige Wohnbauflächenentwicklung ist jedoch auch eine gute Versorgung mit gestalteten und naturnahen Freiräumen. Die ausreichende Versorgung mit Grün-/Freiflächen ist ein wesentlicher Faktor für die Attraktivität von innerstädtischen Wohnstandorten und muss daher bei Nachverdichtungsmaßnahmen – insbesondere in den Stadtgebieten, die bereits heute ein Defizit aufweisen – detailliert betrachtet werden. Daher bedarf es eines ausgewogenen qualitativen Konzeptes, das einerseits die innerstädtische bauliche Verdichtung forciert, andererseits die Freiraumversorgung und –nutzbarkeit sowie ihre Erreichbarkeit erhält bzw. verbessert (sog. doppelte Innenentwicklung). Innerstädtische Verdichtung ist ohne hohe Freiraumqualität in der Bevölkerung nicht mehr akzeptiert.

Im Wohnbauflächenkataster (WFKat) des Stadtplanungsamtes werden alle unbebauten Wohnbauflächen (unbebaute Flächen und Grundstücke, die im FNP als Wohnbaufläche dargestellt sind) systematisch erfasst. Derzeit (Stand März 2011) sind ca. 262 ha unbebaute Wohnbauflächen erfasst (aufgeteilt in ca. 206 ha Potenziale für Eigenheimbau und ca. 56 ha Potenziale für Geschosswohnungsbau, darunter auch die im FNP neu dargestellten Wohnbauflächen, aber nicht die planungsrechtlich noch nicht gesicherten Konversionsflächen). Zieht man die o.g. neuen Wohnbauflächen (102 ha) ab, verbleiben ca. 160 ha zusätzliche unbebaute Wohnbauflächen, die im FNP dargestellt sind. In den Bauflächenkatastern sind ferner ca. 90 ha Innenentwicklungspotenziale auf gemischten Bauflächen erfasst. Diese Potenziale können nur zum Teil für eine künftige Wohnnutzung angesetzt werden; eine Aufteilung nach Eigenheimflächen und Geschosswohnungsbauflächen ist hier nicht möglich.

Diese planungsrechtlich gesicherten Flächen werden in der Realität jedoch nicht in vollem Umfang einer Bebauung zugeführt. Die langjährige Auswertung der Inanspruchnahme der Potenzialflächen auf Grundlage des WFKat zeigt, dass ohne flankierende vertragliche Regelungen (s.u.) lediglich 50 % der Flächen tatsächlich realisiert werden. In der Wohnbauflächenberechnung des FNP sind die Innenentwicklungspotenziale deshalb mit dieser Realisierungsquote in Ansatz gebracht worden. Es handelt sich damit um einen ausdrücklich pragmatischen, realitätsbezogenen Ansatz. Für größere Neubauflächen (einschließlich Konversionsflächen), bei denen ein städtebaulicher Vertrag mit Bauverpflichtung abgeschlossen wird, kann jedoch eine Realisierungsquote von 100 % in Ansatz gebracht werden.

Zusammenstellung Rahmenbedingungen und Fachplanungen



Resümee, Empfehlung für das weitere Vorgehen

Als Schlussfolgerung aus den o.g. Untersuchungen und Überlegungen ist die Arbeitsgruppe einvernehmlich der Ansicht, dass die Darstellungen des FNP sowie die Flächenreserven auf Konversionsflächen ausreichend sind, um ein weiteres Wachstum der Stadt zu ermöglichen. Zum jetzigen Zeitpunkt besteht kein Anlass, weitere Bauflächendarstellungen zu prüfen. Auch die Annahmen des FNP zur jährlichen Bautätigkeit (ca. 1750 WE einschl. Ersatzbedarf) werden von der Arbeitsgruppe einvernehmlich für ausreichend gehalten.

Trotzdem ist festzuhalten, dass die Bevölkerungsentwicklung die Annahmen des FNP übertrifft; sie liegt über der oberen Variante der Bevölkerungsprognose. Daraus resultiert ein zusätzlicher Wohnbauflächenbedarf. Es wird deshalb insbesondere in den nächsten Jahren verstärkt darauf ankommen,

- sowohl zusätzliches Planungsrecht aus den im FNP dargestellten Wohnbauflächen auszuweisen,
- als auch bestehende, baureife Flächenpotenziale zu aktivieren, d.h. dem Markt zuzuführen.

Gerade die Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen deutlich, dass trotz aller Statistiken, die ein großes Baulandpotenzial für Nürnberg dokumentieren, insbesondere kleinere und mittlere Bauträger sowie Privatpersonen deutliche Schwierigkeiten haben, in Nürnberg baureifes Land zu erwerben. D.h., viele der Flächen, die im Wohnbauflächenkataster als baureife Potenziale erfasst sind, sind aus unterschiedlichsten Gründen derzeit nicht als Bauland verfügbar.

Eine sparsame Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr ist ein Schlüsselement für eine nachhaltige und umweltverträgliche städtebauliche Entwicklung. Grundsatz muss es folglich sein, den Bestand an „Siedlungsbrachen“ und Flächenpotenzialen vorrangig vor einer Neuerschließung von Freiflächen einer neuen urbanen Nutzung zuzuführen, dabei aber auch gleichzeitig städtebauliche Verbesserungen zu erreichen.

Es muss deshalb erklärtes Ziel der Stadt sein, alle Möglichkeiten zu nutzen, um die o.g. Mobilisierungsquote zu erhöhen. Die Arbeitsgruppe schlägt deshalb einvernehmlich vor, ein Konzept im Sinne eines nachhaltigen Flächenmanagements zu entwickeln, um die Quote der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen über die im FNP angenommenen 50 % zu erhöhen und damit die „Lebensdauer“, d.h. faktische Geltungsdauer (bis die ausgewiesenen Wohnbauflächen ausgeschöpft sind) des FNP über 2015 hinaus zu verlängern.

III. Bisherige Strategien der Wohnbauflächenentwicklung in Nürnberg

Die Mobilisierung und Aktivierung von Bauland in der Stadt dient insbesondere folgenden Zielen:

- Entsprechend der vorhandenen und künftigen Nachfrage nach Wohnungen und Wohnbauflächen sind kontinuierlich im FNP gesicherte Flächenpotenziale baureif zu entwickeln sowie baureife Flächen dem Markt zuzuführen.
- Nach wie vor verlassen mehr Familien die Stadt als nachziehen. Die Schaffung von Wohnraum für Familien, d.h. der Bau familiengerechter Wohnungen und die Aktivierung von Baugrundstücken für Familienheime sind Schwerpunkte der städtischen Wohnungs- und Siedlungspolitik.
- Entsprechend den Zielen und Grundsätzen einer nachhaltigen Stadtentwicklung ist der Innenentwicklung der Vorrang vor der Außenentwicklung einzuräumen. Dieser Grundsatz wurde bereits den Flächendarstellungen des FNP zugrunde gelegt. Gerade im Hinblick auf die hohe Siedlungsdichte im Nürnberger Stadtgebiet ist es jedoch wichtig, eine qualitative Innenentwicklung zu forcieren, damit die Stadt als Ort zum Wohnen und Leben attraktiv bleibt. Eine innerstädtische bauliche Verdichtung sollte deshalb grundsätzlich mit dem Ziel verbunden sein, die Grün- und Freifächensituation zu erhalten bzw. zu verbessern.

Die verschiedenen Instrumente der Flächenentwicklung sind im Sinne dieser Ziele zu bewerten und anzuwenden.

Angebotsorientierte Bauflächenentwicklung

Mit „angebotsorientierter Bauflächenentwicklung“ wird im Folgenden eine Vorgehensweise bzw. Strategie bezeichnet, mit der Baurecht geschaffen (d.h. ein Bebauungsplan aufgestellt), anschließend die Bodenordnung durchgeführt und die Erschließung hergestellt wird, ohne dass die Mitwirkungs- bzw. Baubereitschaft der Eigentümer abgeklärt bzw. die Vorgehensweise (städtebauliche Planung, Bodenordnung, Erschließung) auf die unterschiedliche Mitwirkungsbereitschaft der einzelnen Eigentümer abgestimmt ist. Ebenso erfolgt keine vertragliche Verpflichtung der Eigentümer zur Finanzierung von Wohnfolgekosten oder der vollständigen Erschließungskosten.

Die Erfahrung zeigt, dass diese Vorgehensweise allein nicht in allen Fällen zu einer vollständigen Mobilisierung, d.h. baulichen Nutzung innerhalb einer definierten Zeit ab Herstellung der Baureife, führt.

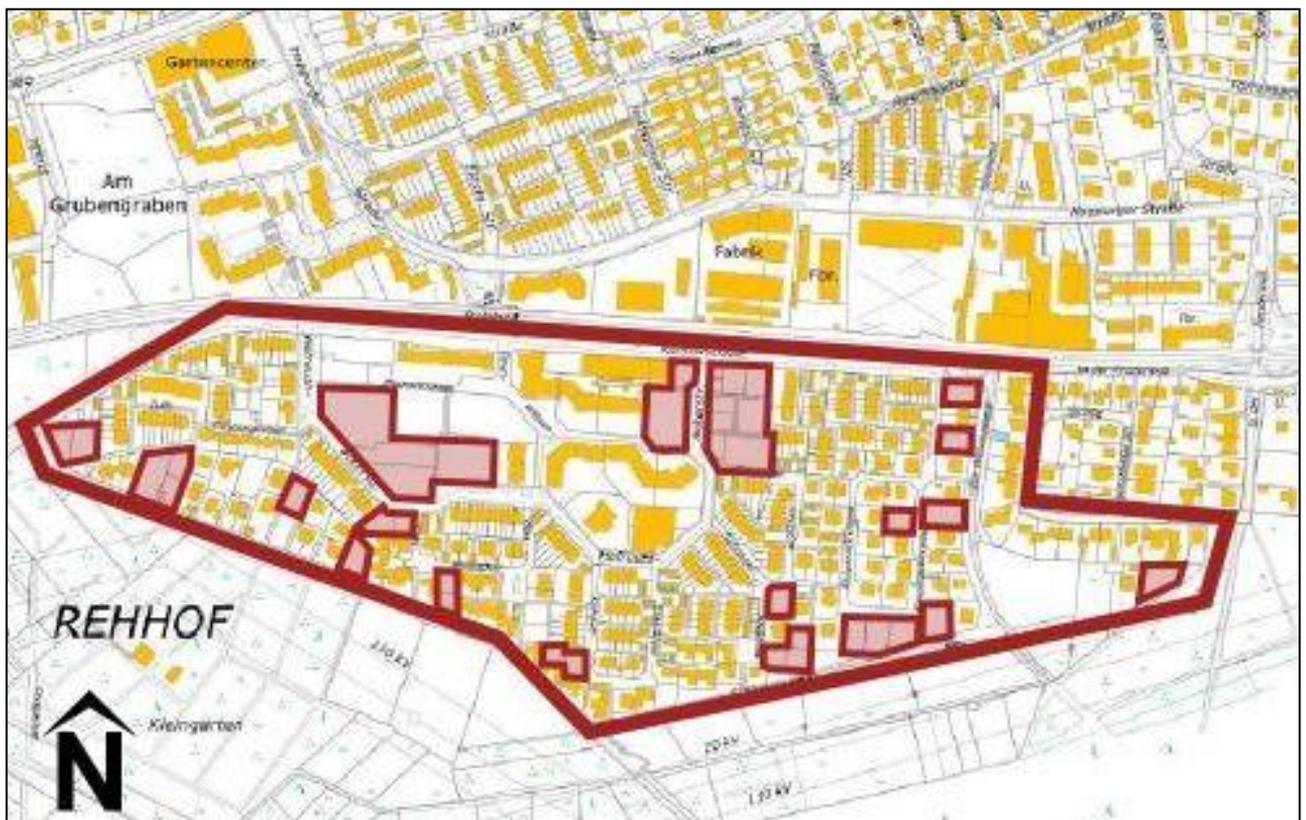
Beispiele einer Entwicklung von Wohngebieten sind Rehhof, Röthenbach-Ost und Gaulnhofers Straße:

Beispiel Rehhof

Rechtskraft Bebauungsplan Nr. 4133 im November 1986

Im BPlan festgesetzte Wohnbauflächen netto ca. 14,5 ha

Davon derzeit noch unbebaut ca. 3,2 ha (= ca. 22 %)



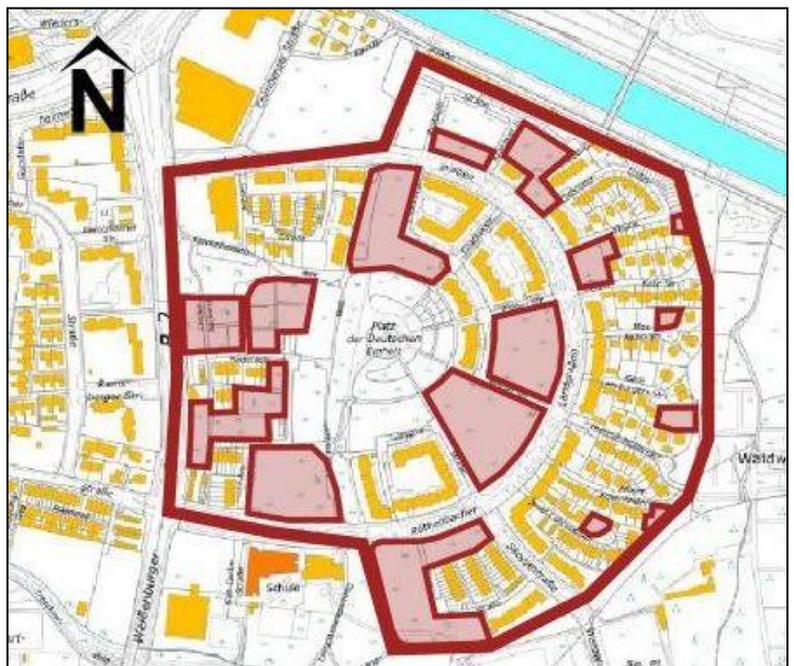
Unbebaute Grundstücke, Stand 08/2011

Beispiel Röthenbach-Ost

Rechtskraft Bebauungsplan Nr. 4153 im Oktober 1989

Im BPlan festgesetzte Wohnbauflächen netto ca. 20,5 ha

Davon derzeit noch unbebaut ca. 6,3 ha (= ca. 31 %)



Unbebaute Grundstücke,
Stand 08/2011



Quelle: Nürnberg Luftbild Hajo Dietz
Aufnahmedatum 25.05.2011

Beispiel Gaulnhofer Straße

Ein besonders ausgeprägtes, wenn auch atypisches Beispiel ist das Baugebiet Gaulnhofer Straße im Ortsteil Katzwang. Ein erstes eingeleitetes Bebauungsplanverfahren wurde wieder eingestellt, nachdem jahrelange Verhandlungen mit den Eigentümern über den Abschluss eines städtebaulichen Vertrags zu keinem Ergebnis geführt hatten. Das Bebauungsplanverfahren wurde (mit geänderter Bezeichnung) dann wieder aufgenommen und, ohne Abschluss zusätzlicher vertraglicher Regelungen, mit Rechtskraft des Bebauungsplans Nr. 4482 im Jahre 2005 abgeschlossen. Nach Abschluss des Umlegungsverfahrens ist die Stadt mittlerweile im Eigentum aller für die Erschließung erforderlichen Grundstücke. Bislang konnten SÖR und SUN die Erschließung nicht herstellen, weil die erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im MIP nicht finanziert waren. Nach dem derzeitigen Informationsstand der Verwaltung (September 2011) scheint zwar bei vielen Eigentümern die Bereitschaft zu Vorleistungen gegeben zu sein. Da im Wirtschaftsplan von SUN jedoch keine Mittel für das Vorhaben zur Verfügung stehen, ist die entwässerungstechnische Erschließung und damit eine zeitnahe Erschließung des Gebiets immer noch nicht möglich.



Quelle: Nürnberg Luftbild Hajo Dietz

Aufnahmedatum 06.05.2011

Aus Sicht der Stadt ist die rein angebotsorientierte Entwicklung, ohne ergänzende und flankierende Maßnahmen, wie folgt zu bewerten:

- Auch längerfristig bleibt ein Teil der Flächen unbebaut. Im Hinblick auf die Knappheit der Flächen im Stadtgebiet und die konkurrierenden Flächenansprüche seitens der Landwirtschaft sowie der Landschaftsplanung und Ökologie stellt dies eine Verschwendung knapper städtischer Flächenressourcen dar.
- Die Herstellung der Erschließung sowie der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen muss von der Gemeinde vorfinanziert werden. Die Refinanzierung über Erschließungsbeiträge ist nicht vollständig möglich. Maßnahmen über 250.000 € müssen als Einzelmaßnahmen in den MIP aufgenommen werden; es besteht nach Angaben von SÖR ein großer Maßnahmenstau.
- Finanzmittel für die Herstellung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind erst im Entwurf des MIP 2012-2015 und in diesem erst für die Jahre 2014 ff. enthalten. Die eingestellte Finanzausstattung in Höhe von 60.000 € für 2014 und 300.000 € für 2015 reichen nicht aus.
- Die Verlegung der Sparten (Ver- und Entsorgungsleitungen) erfolgt erst beim Vorliegen konkreter Bauanträge. Der Straßenbau durch SÖR folgt im Anschluss an die Spartenverlegung. Die Eigentümer sind bei dieser Praxis gezwungen, Grundstücke anzubieten, deren Erschließung nicht gesichert ist und die damit nicht bebaubar sind (s.o., Gaulnhofstraße). Bei nicht einheitlicher Baubereitschaft der verschiedenen Eigentümer sind unwirtschaftliche Aufwendungen für die Erschließung kaum zu vermeiden.
- Die gemeindlichen Folgekosten für Gemeinbedarfseinrichtungen (z.B. zusätzlicher Bedarf an Schul- und Kindergartenplätzen) sowie Kosten für übergeordnete Freiraumverbindungen sind auf diesem Wege nicht refinanzierbar. Allerdings werden durch die klassische Umlegung nach §§ 45 ff BauGB über die Abschöpfung des Umlegungsvorteils erhebliche Einnahmen für die Stadt realisiert. Berechnungen, ob damit alle Planungsfolgekosten, die städtischerseits anfallen, abgedeckt sind, existieren aber nicht.

Bei den angeführten Beispielen Röthenbach-Ost und Rehhof handelt es sich um Ausnahmefälle, die jedoch die Probleme der angebotsorientierten Entwicklung aufzeigen. Die klassische angebotsorientierte Bauflächenentwicklung ist dann ein großer Erfolg, wenn die Eigentümer mitwirkungs- und verkaufsbereit sind und städtische Mittel für die Herstellung der Erschließung bereit stehen. Neuere Baugebiete in Nürnberg in der Forchheimer Straße oder die ehemaligen Diehlwiesen (Langsee) sind hierfür ein Beleg.

Es gibt im FNP eine Reihe weiterer größerer Flächen mit vielen Grundstückseigentümern. Hier kann grundsätzlich nur der klassische Bebauungsplan funktionieren, da nur die (gesetzliche oder auch freiwillige) Umlegung die vielen Eigentümer einzubinden vermag. Neben dem Tiefen Feld und dem Baugebiet um die Züricher Straße sind hier beispielhaft die Gebiete an der Schleswiger Straße zu nennen.

Die angebotsorientierte Bauflächenentwicklung wird damit weiter eine bedeutende Rolle in der Flächenpolitik der Stadt spielen. Voraussetzung für ihren Erfolg ist die Bereitstellung ausreichender städtischer Mittel für die Herstellung der Erschließung sowie die Abklärung und Abstimmung mit den privaten Eigentümern und ihrer Mitwirkungsbereitschaft.

Einvernehmliche Entwicklung durch vertragliche Regelungen

Wie viele andere Städte und Gemeinden hat auch die Stadt Nürnberg aus den o.g. Defiziten der angebotsorientierten Siedlungsflächenentwicklung die Konsequenzen gezogen und mit mehreren Beschlüssen des AfS, zuletzt vom 12.10.2000, festgelegt,

- dass im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung zur Abdeckung der Planungsfolgekosten in der Regel städtebauliche Verträge abgeschlossen werden sollen,
- dass Bebauungsplanverfahren künftig nur dann einzuleiten sind, wenn sich die Planungsbeünstigten zur Kostenbeteiligung an den tatsächlich entstehenden Kosten verpflichtet haben (sofern planungsbedingt Lasten bei der Stadt und erhebliche Bodenwertsteigerungen ausgelöst werden) und die Stadt ihre aufzuwendenden Eigenmittel spätestens mit Vertragsabschluss bereitstellt.

Ziel der Anwendung städtebaulicher Verträge ist, über die Regelungen der Bodenordnung hinaus (Abschöpfung des Umlegungsvorteiles), die angemessene Beteiligung der Grundstückseigentümer an den tatsächlich anfallenden Kosten der Baureifmachung eines Gebiets zu gewährleisten. Städtebauliche Verträge decken zum Teil ähnliche Inhalte ab bzw. erzielen ähnliche Ergebnisse wie etwa die Umlegung nach §§ 45 ff BauGB, sind darüber hinaus aber wesentlich flexibler in ihrer Anwendung. Sie bieten die Möglichkeit, bereits zu Beginn eines Bauleitplanverfahrens Kosten und Lasten zu ermitteln, zu übertragen und Rückkopplungen auf die Planung zuzulassen. Mit diesem Instrument ist eine für die Gemeinde kostenneutrale, vollständige Mobilisierung (durch Fixierung einer Bauverpflichtung im Vertrag) möglich.

Voraussetzung ist jedoch weiterhin die grundsätzliche Bereitschaft der Eigentümer, ihr Grundstück einer Bebauung entsprechend der rechtsverbindlichen städtebaulichen Planung zuzuführen. Das Instrument städtebaulicher Vertrag ist damit geeignet für die Bauflächenentwicklung mit (größeren) Bauträgern. Das Instrument stößt an seine Grenzen, wo es an der Bereitschaft der Eigentümer zur Bebauung generell fehlt, bei kleinen Bauträgern oder Bauherrengemeinschaften, die Folgekosten nur begrenzt tragen können, oder wo der Stadt mehrere Eigentümer mit unterschiedlichen Vorstellungen gegenüber stehen. Es ist ferner nur begrenzt anwendbar in Einfamilienhausgebieten, die nicht von Bauträgern, sondern von (selbstnutzenden) Einzelbauherren realisiert werden. Durch die Definition des städtebaulichen Vertrags als Regelfall (keine Regel ohne Ausnahme) in o.g. AfS-Beschluss wird dies berücksichtigt.

Der städtebauliche Vertrag wird in der Praxis als Kommunalfinanzierungsinstrument verstanden und eingesetzt und wurde so auch in der Stadt eingeführt (s. Vorlage zum AfS am 12.10.2000). Bei größeren Baugebieten mit einer Vielzahl von Grundstückseigentümern greift die gesetzliche Baulandumlegung, die über den Umlegungsvorteil Gelder zugunsten der Stadt abschöpft, während städtebauliche Verträge bei Einzeleigentümern und einer übersichtlichen Eigentümerstruktur zur Anwendung kommen.

Entwicklung aus einer Hand: Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme Nürnberg – Herpersdorf

Einen Sonderfall stellt die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme dar. Hier erwirbt die Gemeinde alle Grundstücke im förmlich festgelegten Entwicklungsbereich zum entwicklungsunbeeinflussten Anfangswert, führt die Bodenordnung durch, stellt die Erschließungsanlagen her und veräußert danach die baureifen Grundstücke zum Verkehrswert an Bauträger oder bauwillige Einzelbauherren. Mit dem Verkauf ist regelmäßig eine Bauverpflichtung innerhalb einer bestimmten Frist verbunden. Die Gemeinde kann so als alleiniger Eigentümer die Entwicklung eines Baugebiets koordiniert steuern: Bodenordnung, Erschließung, Verkauf der Baugrundstücke und Bebauung erfolgen abschnittsweise; dies gewährleistet einen optimalen und zielgerichteten Einsatz der städtischen Ressourcen.

Das Beispiel der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme Herpersdorf zeigt damit, wie mit diesem Instrument in einem begrenzten Zeitraum die vollständige Entwicklung eines Baugebiets möglich ist (siehe nächste Seite; die Entwicklungsmaßnahme wird voraussichtlich Ende 2012 abgeschlossen sein). Dieser Erfolg ist jedoch nicht denkbar ohne den städtischen Regiebetrieb mit seiner besonderen Position innerhalb der Verwaltung und seiner auf die spezifischen Aufgaben zugeschnittenen Personalausstattung mit Ingenieuren und Kaufleuten sowie die städtische Anschubfinanzierung.

Der Regiebetrieb wird als städtischer Eigenbetrieb nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt. Seine Aufgaben sind insbesondere

- der Erwerb sowie die Neuordnung und die Veräußerung von Grundstücken,
- die Steuerung der technischen Erschließung (die von den städtischen Eigenbetrieben SÖR und SUN ausgeführt und hergestellt wird) einschließlich der öffentlichen Grünanlagen,
- die Erstellung der sozialen Infrastruktur,
- die Weiterentwicklung der Planung.

Im jährlich zu erstellenden Wirtschafts- und Finanzplan wird die Durchführung und Finanzierung der Maßnahmen koordiniert und sichergestellt; die Jahresbilanzen unterliegen einer Prüfung durch externe und unabhängige Wirtschaftsprüfer.

Der Regiebetrieb bündelt damit für den förmlich festgelegten Bereich der Entwicklungsmaßnahme alle im Rahmen der Grundstücks- und Flächenentwicklung anfallenden Aufgaben, die nach dem Geschäftsverteilungsplan normalerweise bei verschiedenen Geschäftsbereichen und Dienststellen angesiedelt sind, und finanziert diese auch selbst aus dem eigenen Sondervermögen. Damit entfallen Schnittstellen und verkürzen sich Entscheidungs- und Abstimmungswege; der Regiebetrieb kann flexibel und zeitnah auf aktuelle Entwicklungen und Marktprozesse reagieren. Auch die Tatsache, dass das Personal des Regiebetriebs keine anderen Aufgaben außerhalb der Zuständigkeit des Regiebetriebs erledigen muss, trägt zum Betriebserfolg (s. nächste Seite) bei.

Hinsichtlich der Steuerung durch die Stadtratsgremien unterliegt der Regiebetrieb denselben Vorschriften, die auch für die übrigen städtischen Dienststellen (z.B. das Liegenschaftsamt oder SÖR) maßgebend sind: Alle Ausgaben sind ab einer bestimmten Höhe vom Stadtplanungsausschuss zu genehmigen; der jährliche Wirtschaftsplan wird in den städtischen Gesamthaushalt eingebracht und ist vom Stadtrat festzustellen.

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme Nürnberg-Herpersdorf

Förmliche Festlegung des Entwicklungsbereichs:
Stadtratssitzung 14.07.1993

Insgesamt 4 Bebauungspläne:

- Nr. 4340 A (in Kraft 02/2001)
- Nr. 4503 (in Kraft 07/2004)
- Nr. 4502 (in Kraft 03/2006)
- Nr. 4537 (in Kraft 04/2009)

Baurecht für ca. 750 Wohnungen

Erstes Wohngebäude fertiggestellt 10/1997

Stand 09/2011:

- Sämtliche Grundstücke sind an Bauträger oder Bauwillige verkauft
- 642 Wohnungen fertiggestellt (= ca. 85 %)
- Weitere 112 Wohnungen im Bau oder geplant (= ca. 15 %)



Quelle: Nürnberg Luftbild Hajo Dietz
Aufnahmedatum 10.10.2010

Projektentwicklungsgesellschaft

Mit der Projektentwicklungsgesellschaft St. Leonhard Nord GmbH (PEG) wurde in einem weiteren Sonderfall erfolgreich durchexerziert, wie aus der schwierigen Fläche des ehemaligen Schlachthofs ein prosperierendes Wohngebiet mit Park und verschiedenen sozialen und kulturellen Einrichtungen entstehen kann.

Voraussetzungen für den Projekterfolg waren allerdings erhebliche Vorleistungen der öffentlichen Hand. Die Projektentwicklungsgesellschaft wurde ursprünglich gegründet als gemeinsame Gesellschaft von Stadt und Freistaat Bayern, wobei der Freistaat mit 51 % Mehrheitsgesellschafter war. Seitens der Stadt wurde das Grundstück des ehemaligen Schlachthofs in die Gesellschaft eingebracht. Die Erschließung sowie die soziale Infrastruktur des Gebiets (Villa Leon, Kachelbau) wurden mit Mitteln der PEG finanziert, die der Freistaat im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern“ zur Verfügung gestellt hat.

Rahmendaten:

- Baurecht für ca. 700 Wohnungen
- Erstes Wohngebäude fertiggestellt 2002
- Stand 9/2011: 651 Wohnungen und Stadthäuser fertiggestellt, weitere 56 Wohnungen im Bau



Quelle: Nürnberg Luftbild Hajo Dietz
Aufnahmedatum 19.09.2011

Fazit

Der Schlüssel für die zügige und bedarfsgerechte Entwicklung von Bauland entsprechend den planungsrechtlich gesicherten städtischen Zielen ist die **Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümer**.

Wo Baugebiete in Nürnberg zügig und vollständig bebaut wurden und werden, war und ist diese Mitwirkungsbereitschaft gegeben, egal ob der Eigentümer die Stadt selbst oder Private sind. Dies zeigt die Entwicklung in Herpersdorf und auf dem ehemaligen Schlachthofgelände, aber auch in privat entwickelten Baugebieten wie Forchheimer Straße oder Diehlwiese.

Seit man Städte baut, gibt es immer einzelne Grundstückseigentümer, die ihre eigenen Ziele verfolgen. Das darf die Stadt aber nicht davon abhalten, genügend Bauland über die Neuausweisung bereit zu stellen. Hinzu kommt, dass es in Nürnberg eine Vielzahl kleinerer Bauträger und Immobiliengesellschaften gibt, die darauf angewiesen sind, entwickeltes Bauland auf dem Markt zu kaufen.

Im Hinblick auf die oben beschriebene Flächenknappheit ist es jedoch im vitalen Interesse der Stadt, dass planungsrechtlich gesicherte Wohnbauflächen zügig und vollständig bebaut werden. Die im Einzelfall anzuwendende Aktivierungsstrategie ist nach diesem Grundsatz auszuwählen. Bei uneinheitlicher Mitwirkungsbereitschaft in einem Baugebiet ist die städtebauliche Planung auf die Mitwirkungsbereitschaft abzustimmen.

Die Bereitschaft privater Eigentümer, ihre baureifen Grundstücke dem Markt zuzuführen oder selbst zu bebauen, wird gefördert, wenn in der Stadt ein Bewusstsein geschaffen werden kann für die Notwendigkeit, planerisch gesicherte Bauflächenpotenziale auch tatsächlich einer Bebauung zuzuführen. Für diese Bewusstseinsbildung wird es von hoher Bedeutung sein, dass städtische Wohnbauflächen zügig einer baulichen Entwicklung zugeführt werden.

Um eine Fläche baureif zu machen, ist ein Prozess von mehreren Jahren erforderlich. Für die Stadt Nürnberg besteht derzeit die Möglichkeit, das Bevölkerungswachstum in Mittelfranken noch aktiv und positiv zugunsten der Stadt zu beeinflussen. Die Bayern LaBo prognostiziert, dass der Bedarf an Wohnungen für Nürnberg bis 2016 das höchste Niveau mit ca. 2000 Wohnungen pro Jahr haben wird. Werden die entsprechenden Weichen nicht jetzt gestellt, werden Haushalte ihren Bedarf außerhalb Nürnbergs decken.

IV. Vorschläge für ein künftiges Wohnbauflächenmanagement der Stadt Nürnberg

Die folgenden Vorschläge für ein aktives Wohnbauflächenmanagement basieren zum Teil auf Projekten des übergreifenden Forschungsprojekts REFINA (Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und nachhaltiges Flächenmanagement) des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Sie setzen die Vorgaben des Baugesetzbuches (BauGB) um, das der Innenentwicklung einen hohen Stellenwert einräumt und als eine der zentralen Aufgaben der Bauleitplanung die Gewährleistung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung und die Sicherung einer menschenwürdigen Umwelt sowie der natürlichen Lebensgrundlagen definiert (§ 1 Abs. 5 BauGB).

Flächenmanagement und Innenentwicklung sind dabei kein einmaliger Vorgang, sondern ein kontinuierlicher Prozess in der Entwicklung einer Stadt. Dieser Prozess bedarf zum Start einer politischen „Initialzündung“, einer intensiven Öffentlichkeitsarbeit und fester Strukturen, um sich als dauerhafter Bestandteil einer nachhaltigen Stadtentwicklung zu etablieren.

Ziel ist dabei im Sinne einer nachhaltigen Stadtplanung eine qualitative Innenentwicklung, um die Attraktivität der Stadt als Wohnort langfristig zu sichern. Eine innerstädtische bauliche Verdichtung sollte deshalb grundsätzlich zugleich mit dem Ziel verbunden sein, die Freiraumversorgung im Stadtgebiet und/oder die Erreichbarkeit vorhandener Grün- und Freiflächen zu verbessern (sog. „doppelte Innenentwicklung“). Mit „Innenentwicklung“ wird in der Stadtplanung und im Städtebau eine Strategie bezeichnet, die städtischen Bedarfe an Bauflächen und Verkehrsflächen vorrangig durch (Wieder)Nutzung innerörtlicher, bereits erschlossener, ggf. früher bereits genutzter Flächen zu decken und Flächen im landwirtschaftlich, als Grünflächen oder als Wald genutzten Außenbereich nur im unbedingt notwendigen Umfang in Anspruch zu nehmen.

Grundsatz: Baurecht nur mit Realisierungsperspektive

Die Beispiele in diesem Bericht zeigen, dass eine Baurechtsschaffung als reine Angebotsplanung nicht zu einer vollständigen baulichen Entwicklung neuer Baugebiete führt. Im Hinblick auf die beschriebene Flächenknappheit der Stadt kann dies zukünftig somit keine allgemein gültige Lösung für die künftige städtische Wohnbauflächenpolitik sein. In besonderen Situationen hat die angebotsorientierte Planung jedoch auch künftig ihre Daseinsberechtigung, so z.B. im Tiefen Feld, wo der Baufortschritt der U-Bahn die zeitparallele Gebietsentwicklung bedingt.

Regelfall für die Entwicklung aller Wohnbauflächen sollte jedoch künftig die formelle Absichtserklärung der Eigentümer sein, ihre Grundstücke in einem definierten Zeitraum einer baulichen Nutzung entsprechend den planungsrechtlichen Festsetzungen zuzuführen. Das rechtliche Instrument bei Bauträgern und Einzeleigentümern ist hier der städtebauliche Vertrag; dies entspricht bereits der Beschlusslage und Vorgehensweise der Stadt. Auch bei Einzeleigentümern (selbstnutzenden Bauherren) wird vorgeschlagen, die städtebauliche Planung und die Entwicklung von Baugrundstücken (Baurechtsschaffung, Bodenordnung, Erschließung) auf die Baubereitschaft der Eigentümer abzustimmen.

Dies bedeutet bei der klassischen Angebotsplanung eine grundlegend andere Vorgehensweise (s. Kasten nächste Seite):

Künftige Vorgehensweise bei Angebotsplanung

- Abfrage der Eigentümer hinsichtlich ihrer Bau- oder Verkaufsbereitschaft im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung des Bebauungsplanverfahrens
- Orientierung der städtebaulichen Planung und der Bodenordnung an der Bau- oder Verkaufsbereitschaft der Eigentümer (Bildung von Bauabschnitten). Mit dem Amt für Geoinformation und Bodenordnung sind alle Möglichkeiten der Umlegung zu nutzen, in den Bodenmarkt steuernd einzugreifen und Bauland zu aktivieren.
- Im ersten Bauabschnitt werden die verkaufs- oder baubereiten Eigentümer zusammengefasst.
- Mittel für die Herstellung der Erschließung des ersten Bauabschnitts müssen bei SÖR rechtzeitig bereit stehen.

Die folgenden Ausführungen beschreiben die einzelnen Schritte zur Implementierung eines Wohnbauflächenmanagements bei der Stadt Nürnberg:

➤ **Informationsphase: Erfassung und Bewertung der Bauflächenpotenziale**

Effizientes Flächenmanagement setzt die Kenntnis aller im Gemeindegebiet verfügbaren Flächenpotenziale voraus. Dazu zählen sowohl die vorhandenen, planerisch gesicherten Potenziale als auch die im Bestand verfügbaren Potenziale (Baulücken, Brachflächen, mindergenutzte Flächen, absehbare Flächenfreisetzungen). Im WFKat sind die Wohnbauflächenpotenziale lediglich quantitativ erfasst, ohne die je individuellen rechtlichen Bindungen und sonstigen Restriktionen. Sowohl für die erforderliche zielgruppenspezifische Charakterisierung als auch als Grundlage für ein „Problemscreening“ ist eine umfassende Eignungsbewertung der einzelnen Flächen nach ökonomischen, ökologischen, städtebaulichen, sozialen und infrastrukturellen Kriterien erforderlich, insbesondere:

- Rechtliche Bindungen: Festsetzungen von Bebauungsplänen, Bindungen i.S. § 34 BauGB, sonstige rechtliche Bindungen;
- Umgebung: Nutzungen und Strukturen, Prägung des Standorts;
- Infrastruktur: soziale Infrastruktur wie Schulen und Kindergärten, Einzelhandelseinrichtungen, jeweils mit fußläufiger Entfernung zum Standort;
- Technische Erschließung des Gebiets (Straßen- und Wegebau, Entwässerung, Versorgungsleitungen);
- Freiflächensituation: öffentliches Grün nach Größe und Entfernung, Anbindung an den Freiraum;
- Biotop- und Artenschutz;
- Immissionen durch Verkehrs- und Gewerbelärm, Luftschadstoffe u.a.;
- Boden- und Grundwassersituation;
- Verfügbarkeit;
- Erforderlichkeit einer städtebaulichen Planung (wenn kein Bebauungsplan vorliegt);

Die so aufbereiteten Flächenpotenziale sollten in einem Informationssystem erfasst werden, das den städtischen Dienststellen, politischen Entscheidern, aber auch privaten Dritten (bauwilligen Privatpersonen, Bauträgern) zugänglich sein sollte. Mit dem Internetauftritt www.wohnbauflaechen.nuernberg.de liegen diese Voraussetzungen (zumindest für die kurz- bis mittelfristig realisierbaren Flächen größer als 2000 m²) inzwischen vor. Eine Ergänzung um die langfristig realisierbaren Potenziale ist sinnvoll und anzustreben.

➤ **Startphase: Kommunikation des Themas „Flächensparen“**

Innenentwicklung und Flächensparen sind keine reinen Geschäfte der laufenden Verwaltung, sondern Grundsatzfragen der Stadtplanung. Von entscheidender Bedeutung für den Erfolg ist deshalb, dass dieses Thema politisch „besetzt“ wird, d.h. dass Innenentwicklung und Flächensparen als erklärtes Ziel des Stadtrates definiert und gegenüber der Öffentlichkeit, aber auch gegenüber der Wohnungswirtschaft und den Investoren offensiv kommuniziert und vertreten wird.

- Als erster und wichtigster Schritt ist ein Grundsatzbeschluss des Stadtrates herbeizuführen. Darin sollte auf Basis einer genauen Problemdefinition das Ziel formuliert werden, die Mobilisierungsquote der Innenentwicklungspotenziale über die Annahme des FNP von 50 % hinaus deutlich zu steigern. Ferner ist ein Grundsatzbeschluss zur Priorisierung der Wohnbauflächen (s.u.) zu fassen.
- Ein öffentliches Hearing mit Investoren, Bauträgern, Wohnungsbaugesellschaften und externen Fachleuten zur Verankerung des Themas im öffentlichen Bewusstsein. Ein solches Hearing wurde bereits bei der Aufstellung des FNP erfolgreich durchgeführt.

Bei allen Strategien zur Kommunikation des Themas in der Öffentlichkeit ist zunächst davon auszugehen, dass das Thema Flächensparen in der breiten Öffentlichkeit derzeit eine eher geringe Relevanz hat. Im Rahmen des REFINA-Projekts hat das Thema Kommunikation und Bewusstseinsbildung einen zentralen Stellenwert; eine wichtige Erfahrung aus verschiedenen Projekten (z.B. die Gestaltung einer Image- und Wissenskampagne zum sparsamen Flächenmanagement in der Metropolregion Hamburg) ist, dass nicht auf negativ besetzte Botschaften wie Sparen usw. abgehoben werden soll, sondern die Vorteile des Flächensparens für die Bürgerinnen und Bürger, aber auch die Stadt hervorgehoben werden sollen. Es geht also darum, statt Verzicht zu predigen, Kosteneinsparungen für die Stadt und höhere Lebensqualität für die Bürgerinnen und Bürger aufzuzeigen.

Vermittlung des Themas Flächensparen in der Öffentlichkeit

- Informationen über die Bedeutung und die Zielsetzungen des Stadtrats
- Grundsatzbeschluss des Stadtrates
- Öffentliches Expertenhearing
- Informationen für Bauträger, Investoren, Bauherren

➤ **Startphase: Priorisierung**

Der FNP enthält keine rechtsverbindlichen Festlegungen, in welcher Reihenfolge die neu dargestellten Siedlungsflächen zu entwickeln sind. Die Stadt kann jedoch eine solche Reihenfolge (Priorisierung) im Wege der Selbstbindung durch Stadtratsbeschluss festlegen.

Eine Priorisierung von Wohnbauflächen, d.h. eine Strategie für die zeitlich gestaffelte und räumlich differenzierte Entwicklung der im FNP dargestellten Wohnbauflächen auf Grundlage der Erfassung und Bewertung (s.o.) ist integraler Bestandteil eines Flächenmanagements:

- Das Ziel der Stadt sollte es sein, die Wohnbautätigkeit dort zu fördern, wo die Voraussetzung besonders günstig sind, also die notwendige Infrastruktur vorhanden oder leicht erweiterbar ist und die Erreichbarkeit von Naherholung, Zentrum, Altstadt und Nahversorgung gewährleistet ist. In einem Bericht des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (Band 27) wurde dargelegt, dass zahlreiche Motivationsbefragungen den Wunsch nach städtischen Wohnangeboten, die attraktive Wohnumfeldqualitäten mit individuellen Wohnformen verbinden, belegen. Dies korreliert auch mit der Lagegunst, die Grundlage ist für die Investitionsentscheidung. Diese Lagegunst ist ein wichtiges Kriterium für Bauträger und Bauherren.
- Eine Priorisierung der Wohnbauflächen und damit die Auslastung bestehender Strukturen und die Orientierung an leistungsfähigen ÖPNV-Linien ist eine Grundlage für eine räumliche Entwicklung der Stadt im Sinne der Nachhaltigkeit. Es ist ökonomisch und ökologisch, aber auch aus städtebaulichen und energetischen Gründen sinnvoller, einen zwar lärmbelasteten, aber ansonsten hervorragend erschlossenen Bereich wie Großreuth b.Schw. zu aktivieren, statt an weit entfernt liegenden Standorten zusätzliche Investitionen vorzusehen.
- Die Innenentwicklung erfordert die planerische Bewältigung spezifischer Konfliktlagen. Konversionsflächen im Innenbereich, deren zeitnahe städtebauliche Neuordnung und Entwicklung sinnvoll ist, sind oft durch hohe Lärmimmissionen (deutlich über den Orientierungswerten der DIN 18005 hinaus) gekennzeichnet. Nach der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann eine geringfügige Überschreitung der Orientierungswerte in der Abwägung durch städtebauliche Gründe, die für eine vorrangige Entwicklung der jeweiligen Fläche sprechen (Schonung des Außenbereichs u.a.), gerechtfertigt werden. Voraussetzung ist eine vergleichende Bewertung aller Bauflächen im Stadtgebiet nach einheitlichen städtebaulichen Kriterien und die Erstellung einer Rangordnung für die Reihenfolge der Entwicklung der Bauflächen als Ergebnis dieser Bewertung. Zur Sicherung gesunder Wohnverhältnisse sind alle Möglichkeiten des aktiven und passiven Lärmschutzes anzuwenden.
- Die planerischen und finanziellen Ressourcen der Stadt sind begrenzt. Eine Priorisierung dient zur optimalen Steuerung knapper städtischer (personeller und finanzieller) Ressourcen, insbesondere bei der Aufstellung von Bauleitplänen und bei der Ausübung von Vorkaufsrechten.
- Auch für die städtischen Eigenbetriebe SÖR und SUN, die für die Herstellung der gesicherten Erschließung von Baugebieten verantwortlich sind, ist eine Priorisierung dringend erforderlich, da nur so der zielgerichtete Einsatz der eigenen, sehr knappen finanziellen und personellen Ressourcen möglich ist. Wichtig ist, dass die Priorisierung jährlich überprüft und fortgeschrieben wird, so dass sowohl die Personaleinsatzplanung als auch die kurz- und mittelfristigen Finanzbedarfe bei den jährlichen MIP-Fortschreibungen ggf. angepasst werden können.

Die Entwicklung von Wohnbauflächen nachgeordneter Priorität soll nicht ausgeschlossen oder verzögert werden. Wenn ein Investor sich bereit erklärt, einen umfassenden städtebaulichen Vertrag zu schließen, Bauverpflichtungen eingeht, die Infrastrukturen mitfinanziert und den Unterhalt einbezieht, ist eine Bebauung durchaus denkbar. Die Umsetzung der Priorisierung kann deshalb nur im permanenten Dialog und Gespräch mit Investoren, Bauträgern u.a. stattfinden (s.u., Runder Tisch Flächensparen).

Bei der Entwicklung von Bauflächen muss man dabei unterscheiden zwischen Flächen, die mit einem städtebaulichen Vertrag verknüpft sind (Flächen, die i.d.R. im Besitz eines einzigen Eigentümers sind) und Arealen, die eine heterogene Eigentümerstruktur aufweisen.

Priorisierung der Wohnbauflächenpotenziale

- Die Verwaltung legt einen Kriterienkatalog zur Priorisierung vor
- Auf dieser Grundlage wird dem Stadtrat bzw. Stadtplanungsausschuss ein Vorschlag zur Abfolge der Entwicklung der Potenziale vorgelegt.
- Grundsatzbeschluss des Stadtrates bzw. Stadtplanungsausschusses, ggf. vorheriges nichtöffentliches Hearing mit der Verwaltung
- Die Bauflächeninanspruchnahme wird turnusmäßig geprüft.
- Entsprechend der laufenden Inanspruchnahme werden die erforderlichen Planungsverfahren rechtzeitig eingeleitet.
- Die Priorisierung wird – nach Auswertung erster Erfahrungen - an die Notwendigkeiten einer zielgruppenorientierten Bereitstellung von Wohnbauflächen angepasst.

➤ **Startphase: Kostentransparenz schaffen**

Ein wichtiges Zusatzkriterium ist die Rentierlichkeit von Flächenentwicklungen, wobei zwischen marktgängigen Flächen mit rentierlichen Entwicklungsmöglichkeiten, marktgängigen Flächen ohne rentierliche Entwicklungsmöglichkeiten und nicht marktgängigen Flächen zu unterscheiden ist. Im Zusammenhang eines Flächenmanagements spielt das Thema Kosten aber auch unter einem anderen Aspekt eine Rolle:

- Die finanziellen Vorteile des Lebens in der Stadt für die einzelnen Haushalte,
- die finanziellen Vorteile der Innenentwicklung für die Stadt selbst.

Die Veranschaulichung der Kostenfrage ist ein wesentlicher Baustein der Öffentlichkeitsarbeit (s.o.).

➤ **Durchführungsphase: Aktive Ansprache der Eigentümer und der Öffentlichkeit**

Wohnbauflächenmanagement ist keine einmalige Aufgabe, sondern ein kontinuierlicher Prozess. Die Ansprache der Eigentümer sowie der Dialog mit der Wohnungswirtschaft und den Investoren ist deshalb eine Daueraufgabe, ebenso wie die Information von Politik und Öffentlichkeit über den Verlauf und die Erfolge des Wohnbauflächenmanagements.

Die Ansprache von Eigentümern, die von sich aus zunächst keine Baubereitschaft zeigen, ist ein zentraler Bestandteil eines Wohnbauflächenmanagements. Den Darstellungen des FNP ist eine Realisierungsquote der Flächenpotenziale von 50 % zugrunde gelegt. Ziel des Wohnbauflächenmanagements ist, diese Quote deutlich zu erhöhen, um die Wohnungsbautätigkeit verstärkt auf Innenentwicklungspotenziale zu lenken und die Außenbereichspotenziale nachrangiger entwickeln zu können. Bei der Entwicklung neuer Flächen mit mehreren Einzeleigentümern ist z.B. die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Bebauungsplanverfahren ein sinnvoller Zeitpunkt zur aktiven Ansprache der Eigentümer durch die Verwaltung.

Baureife Grundstücke werden aus ganz unterschiedlichen Motiven keiner Bebauung zugeführt. Für eine zielführende Ansprache der Eigentümer ist es deshalb zunächst erforderlich, Klarheit über die vorliegenden Gründe und Motive zu erhalten. Bei der Vorgehensweise ist eine Orientierung am REFINA-Projekt „Eigentümersprache bei Baulücken“ hilfreich. Ergebnis dieses Projekts war, dass durch die Kontaktaufnahme mit den Eigentümern bei vielen ein Denkprozess in Gang gesetzt wurde, sich mit dem Grundstück und den weiteren Plänen konkret auseinander zu setzen.

Da eine Ansprache der Eigentümer aller Baulücken im Stadtgebiet vom Verwaltungsaufwand her unverhältnismäßig wäre, wird vorgeschlagen, die Ansprache zunächst auf die Eigentümer größerer Flächen zu konzentrieren.

Ansprache der Eigentümer und der Öffentlichkeit

- Zwischen Verwaltung, Investoren, Bauträgern und Interessenverbänden soll ein regelmäßiger Gesprächskreis (Runder Tisch Flächensparen) eingerichtet werden.
- Ebenso sollen Eigentümer einzelner Baugrundstücke und Baulücken aktiv angesprochen werden, um ihre Bereitschaft zum Verkauf oder zur Bebauung ihrer Grundstücke zu ermitteln.
- Analog der Vorgehensweise bei den Bahnflächen wird den Stadtratsgremien regelmäßig über den Verlauf und die Erfolge des Wohnbauflächenmanagements berichtet.
- Um das Thema im Bewusstsein der Öffentlichkeit wach zu halten, wird regelmäßig auch in der Presse über Verlauf und Erfolg des Wohnbauflächenmanagements berichtet, insbesondere anhand erfolgreicher Beispiele der Innenentwicklung.
- Veranschaulichung der Kostentransparenz im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit

➤ **Durchführungsphase: Bündelung und Ergänzung der (z.T. bereits vorhandenen) Serviceangebote**

Die Stadt bietet – in verschiedenen Dienststellen – bereits zahlreiche Serviceangebote für Bauträger und Bauherren. Es wird angeregt, diese Serviceangebote unter einem einheitlichen, auch internetgestützten Auftritt zusammenzufassen und in der nachfolgend beschriebenen Elementen und Angeboten zu ergänzen:

Bündelung der städtischen Serviceangebote

- Beratung von Bauherren (Bauträger, Bauherrengemeinschaften und Einzelbauherren) im Rahmen des Bauantrags- bzw. Baugenehmigungsverfahrens (Stpl/3)
- Beratung über Fördermöglichkeiten (WS, künftig LA). Städtische Förderprogramme für den Wohnungsbau sollen überprüft und ggf. in Richtung einer stärkeren Gewichtung der Innenentwicklung angepasst werden.
- Viele Gemeinden haben gute Erfahrungen mit der Vermittlung direkter Kontakte zwischen interessierten Bauherren und Eigentümern sowie Architekten gemacht. Denkbare Vorgehensweisen sind zum einen Architektenmessen, wo sich Architekturbüros präsentieren können, zum anderen entsprechende Broschüren oder Internetauftritte. Diese Schritte sind in enger Zusammenarbeit mit der Architektenkammer durchzuführen.
- Eine ähnliche Vorgehensweise ist auch zur Präsentation ortsansässiger oder im Stadtgebiet tätiger Wohnungsbauträger und –unternehmen denkbar.
- Zu prüfen wäre, ob die Angebote und Aktivitäten der verschiedenen Fachdienststellen in einem digitalen Infosystem und einem gemeinsamen Internetauftritt „flaechensparen.nuernberg.de“ gebündelt werden können.

➤ **Durchführungsphase: Aktive Liegenschaftspolitik**

Zentrales Instrument der Entwicklung aus einer Hand ist die städtische Liegenschaftspolitik. Eine aktive städtische Liegenschaftspolitik zielt darauf ab, zielgerichtet Grundstücke in denjenigen Baugebieten zu erwerben, die im Rahmen einer Priorisierung mittelfristig entwickelt werden sollen.

Eine städtische Liegenschaftspolitik muss sich dabei mit folgendem Grundsatzkonflikt auseinandersetzen: Will die Stadt zu (noch) günstigen Preisen kaufen, muss sie die Grundstücke zu einem Zeitpunkt erwerben, an dem noch keine konkreten Planungsabsichten erkennbar sind. Diese Flächen sind zunächst vorzuhalten und dann mittelfristig zu entwickeln. Bei realistischer, d.h. kaufmännischer Kalkulation sind jedoch kalkulatorische Zinsen für die Finanzierung des Erwerbs in Ansatz zu bringen, die umso höher liegen, je weiter Erwerb und Vermarktung zeitlich auseinanderfallen. Zudem sind alle im FNP als Wohnbaufläche dargestellten Flächen und Grundstücke bewertungstechnisch als Bauerwartungsland anzusehen, die durch die FNP-Darstellung und o.g. Ziele von vornherein mit einer Bauerwartung belegt sind. Dies bedingt einen deutlich höheren Kaufpreis als für landwirtschaftliche Flächen.

Die wichtigsten Instrumente der städtischen Liegenschaftspolitik sind neben dem freihändigen Erwerb die Ausübung gesetzlicher Vorkaufsrechte, die Anwendung von Geboten in Einzelfällen sowie bei großen Baugebieten die Entwicklung „aus einer Hand“.

- **Freihändiger Erwerb**

Das Liegenschaftsamt kauft im Rahmen der zur Verfügung stehenden finanziellen Möglichkeiten bereits seit langem landwirtschaftliche und Bauerwartungslandflächen als Tausch- bzw. Vorratsflächen sowie zur Erleichterung von künftigen Umlegungen auf.

Ein freihändiger Erwerb von bereits in Bebauungsplänen ausgewiesenen Wohnbauflächen, die der jeweilige private Eigentümer aus verschiedensten Gründen nicht bebauen bzw. verwerten will, erscheint nicht sinnvoll, da hierfür der Baulandpreis bezahlt werden müsste und beim Weiterverkauf an Bauträger eine Gewinnerzielung fraglich bzw. ein finanzieller Verlust nicht ausgeschlossen ist. Eine Aktivierung dieser Flächen ohne Anwendung von Zwangsmitteln - wie z.B. Baugeboten - kann nur durch intensive, mit langem Zeithorizont anzusetzende, im Ausgang ungewisse Gespräche mit den Eigentümern erreicht werden. Dies erfordert aber zwingend die Bereitstellung zusätzlicher personeller Ressourcen.

- **FNP-Vorkaufsrecht**

Nach § 24 Abs. 1 Nr. 5 BauGB hat die Gemeinde ein unmittelbares gesetzliches Vorkaufsrecht für unbebaute Flächen im Außenbereich, die im FNP als Wohnbaufläche dargestellt sind sowie für Grundstücke, die in Gebieten nach §§ 30, 33 oder 34 Abs. 2 BauGB mit Wohngebäuden bebaut werden können (also in Bebauungsplänen und im unbeplanten Innenbereich, § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB). Eine eigene Satzung wie beim besonderen Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB ist nicht mehr erforderlich, könnte jedoch sinnvoll sein zum Erwerb zusätzlich benötigter Flächen für Wohnfolgeeinrichtungen, ökologischen Ausgleich und Ersatzlandbedarf planungsbetroffener Landwirte. Das gesetzliche Vorkaufsrecht ist nicht preislimitiert, d.h. bei Ausübung des Vorkaufsrechts tritt die Gemeinde als Käufer in einen bereits beurkundeten Kaufvertrag ein.

Die Stadt Nürnberg hat langjährige Erfahrung im Umgang und in der Anwendung von Vorkaufsrechten. Die Erfahrung mit Vorkaufsrechtssatzungen in früher geplanten Entwicklungsgebieten im Knoblauchsland und im Raum Worzeldorf/ Kornburg hat klar gezeigt, dass allein die Existenz eines Vorkaufsrechts zur spürbaren Beruhigung des Bodenmarkts beiträgt, spekulativen Grunderwerb unterbindet und damit die Voraussetzungen schafft für eine sozialgerechte und wirtschaftliche Baulandentwicklung.

Die Ausübung eines Vorkaufsrechts setzt den Grundstücksverkauf durch den aktuellen Eigentümer voraus, die Stadt tritt durch den Vorkauf an Stelle des Käufers in den Kaufvertrag ein. Es ist daher ungewiss, wann und in welchem Umfang das Instrument eingesetzt werden kann. Eine verstärkte Ausübung von Vorkaufsrechten setzt zwingend voraus, dass ausreichend finanzielle Mittel bereitgestellt werden. Darüber hinaus sind – sollen Vorkaufsrechte häufiger als bisher ausgeübt werden - alleine schon wegen der gesetzlich festgelegten Fristgebundenheit (2 Monate ab Zugang des wirksamen Kaufvertrages bei der Stadt) analog der damaligen Vorgehensweise beim Entwicklungsgebiet Gewerbepark Nürnberg-Fürth-Erlangen – beim Liegenschaftsamt personelle Ressourcen von mindestens einer Planstelle erforderlich.

- **Baugebot**

Nach § 176 BauGB können Eigentümer von Grundstücken verpflichtet werden, ihr Grundstück innerhalb einer angemessenen Frist entsprechend den Festsetzungen eines vorhandenen Bebauungsplans oder zur Schließung von Baulücken im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB zu bebauen. Voraussetzung ist die wirtschaftliche Zumutbarkeit sowie die Notwendigkeit einer alsbaldigen Durchführung aus städtebaulichen Gründen.

Die Anwendung eines Baugebots ist ausnahmsweise denkbar zur Vervollständigung von Baugebieten, die als geschlossene städtebauliche Einheit konzipiert und planungsrechtlich gesichert wurden, aufgrund unterschiedlicher Eigentümerinteressen aber bislang nicht vollständig realisiert wurden.

- **Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme**

Wenn öffentliches Interesse und Eigentümerinteresse nicht konform gehen, kann die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nach §§ 165 ff BauGB zu einer zügigen und vollständigen Entwicklung beitragen. Voraussetzung ist allerdings, dass im konkreten Anwendungsfall die einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse liegen. Damit ist die Entwicklungsmaßnahme kein Alltagsinstrument, sondern ein Instrument für besonders gelagerte städtebauliche Situationen, in denen die übrigen städtebaulichen Instrumente voraussichtlich nicht zum angestrebten Erfolg führen.

Nach aktueller Rechtslage ist die förmliche Festlegung eines städtebaulichen Entwicklungsbereichs nicht nur zur Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten, sondern auch zur Wiedernutzung brachliegender Flächen möglich. Die Einleitung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (Optionsbeschluss) muss dabei nicht zwingend auch zu einer förmlichen Festlegung führen.

Aktive städtische Liegenschaftspolitik

- Strategischer Ankauf von Baugrundstücken entsprechend der Priorisierung (s.o.) durch freihändigen Erwerb und Ausübung von Vorkaufsrechten
- Prüfung von Baugeboten in Sonderfällen
- Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme in Sonderfällen

Ziel: Entwicklung aus einer Hand

Bei größeren Siedlungsgebieten gewährleistet eine Entwicklung „aus einer Hand“, d.h. wenn Planungsträger und Grundstückseigentümer identisch sind, die einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung der Maßnahme und damit einen optimalen Einsatz städtischer Ressourcen. Die Herstellung der Erschließung und die Baureifmachung der Grundstücke können bedarfsgerecht entsprechend der Nachfrage erfolgen. Als Beispiel für die Vorteile einer solchen Entwicklung zeigt die aktuell laufende Entwicklungsmaßnahme Herpersdorf, dass mit einer Entwicklung „aus einer Hand“ auch über einen langen Zeitraum eine zügige, bedarfsgerechte und abgeschlossene bauliche Entwicklung der Grundstücke nach einem einheitlichen städtebaulichen Konzept erreicht werden kann.

- **Entwicklung durch private Bauträger**

Bei der Entwicklung durch einen Bauträger, der Eigentümer der gesamten Entwicklungsfläche ist, wird die zügige Entwicklung durch einen städtebaulichen Vertrag gewährleistet. Durch Beschluss der Stadtratsgremien ist diese Vorgehensweise inzwischen als Regelfall bei der Entwicklung größerer Baugebiete definiert.

- **Entwicklung städtischer Grundstücke**

Vor dem Hintergrund einer attraktiven Siedlungsentwicklung und der Deckung des vorhandenen Bedarfs an Wohnbauflächen hat die Stadt Nürnberg in den vergangenen Jahren an verschiedenen Standorten Grundstücke aufgekauft. Die Standorte sind im FNP als Wohnbauflächen dargestellt, z.T. aber noch unbebaut.

Da der Ankauf der Grundstücke kreditfinanziert war, sollte die Vermarktung dieser Bereiche forciert werden. Es wird deshalb angeregt, in Anlehnung an den Regiebetrieb StEM Herpersdorf und unter Ausnutzung der dort gesammelten umfangreichen Erfahrungen eine städtische Organisationseinheit zur Steuerung und Koordination der Entwicklung städtischer Liegenschaften einzurichten.

- **Entwicklung von Baugebieten für selbst nutzende Einzelbauherren oder Bauherrengemeinschaften**

Wegen divergierender Einzelinteressen der Grundstückseigentümer ist in solchen Gebieten der Abschluss eines städtebaulichen Vertrags oft nicht möglich. Auch bei Einzeleigentümern sollte eine Erklärung zur grundsätzlichen Entwicklungsbereitschaft vor Aufstellung eines Bebauungsplans bzw. Durchführung der Bodenordnung und Erschließung herbeigeführt werden, um die Entwicklung auf die Bereitschaft der Eigentümer abzustimmen. Die genauen Modalitäten sind von der Verwaltung noch auszuarbeiten.

V. Konsequenzen für die Stadt

- Eine verstärkte aktive Liegenschaftspolitik mittels Einsatz der oben aufgezeigten Instrumente bedarf einer Ausweitung des Personaleinsatzes gegenüber dem heutigen Stand. Das Liegenschaftsamt verfügt über qualifizierte MitarbeiterInnen, die die notwendigen Marktkenntnisse und Erfahrungen insbesondere auch zu den planungs- bzw. erschließungsrechtlichen Voraussetzungen besitzen. Durch den verstärkten Einsatz einer aktiven Liegenschaftspolitik sollen im Ergebnis u.a. auch eine größere Anzahl von Wohnflächen zur Verfügung gestellt werden. Die derzeitige Personalausstattung ist allerdings noch nicht auf diesen zusätzlichen Bearbeitungs-, Koordinations- und Vermarktungsumfang ausgelegt, der eine verstärkt aktiv betriebene Liegenschaftspolitik und die Entwicklung von Wohnbauflächen aus einer Hand erfordert. Durch Bündelung vorhandener, entsprechend qualifizierter Personalressourcen würden sich Synergien ergeben und ggf. zusätzlich erforderliche Personalmehrungen vermeiden lassen.
- Eine aktive Liegenschaftspolitik erfordert zusätzlich die Ausstattung mit ausreichenden Finanzmitteln, die allerdings - ebenso wie gegebenenfalls höhere Personalaufwendungen - durch Verkäufe refinanziert werden.
- Auch die o.g. Serviceangebote und kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit sind mit (derzeit noch nicht bezifferbarem) Mehraufwand verbunden.

Diesem durchaus nennenswerten Mehraufwand für die Stadt sind allerdings die Mehraufwendungen für eine klassische angebotsorientierte Baulandpolitik gegenüber zu stellen:

- Da eine angebotsorientierte Flächenpolitik nicht zu einer vollständigen Entwicklung von Baugebieten führt, sind zunächst zur Deckung eines definierten Flächenbedarfs ständig „zu viele“ Flächen planungsrechtlich zu sichern und auch zu erschließen. Dieser Flächenüberschuss wird damit einer landwirtschaftlichen o.a. Freiflächennutzung auf Dauer entzogen, ohne einer Bebauung zugeführt zu werden.
- Zur Deckung einer ungesteuerten Nachfrage müssen Bebauungspläne „auf Vorrat“ aufgestellt werden. Dies überfordert die derzeitige Kapazität der Verwaltung.
- Da kleinere Bauträger entwickeltes Bauland nachfragen, müsste die Stadt die Erschließung in Vorleistung erstellen. Die Erschließungskosten können durch Beiträge nicht vollständig refinanziert werden. Der entsprechende Etat bei SÖR müsste erheblich aufgestockt werden.
- Einen erheblichen Verwaltungsaufwand erfordern auch die Änderungsverfahren, mit denen Bebauungspläne einer geänderten Marktsituation angepasst werden müssen. So musste der seit 1989 rechtskräftige Bebauungsplan für Röthenbach-Ost in insgesamt 4 Änderungsverfahren fortgeschrieben werden.

VI. Vorschlag für das weitere Vorgehen

- Die Arbeitsgruppe geht davon aus, dass dieser Bericht die Grundlage für die weitere Bearbeitung des Themas im Zusammenhang mit dem Antrag der SPD-Stadtratsfraktion „Wohnen 2025“ darstellt.
- Als erster Schritt sind ein Grundsatzbeschluss sowie ein Beschluss zur Priorisierung der Wohnbauflächen im Stadtrat herbeizuführen. Darin ist das Ziel der Stadt, die Mobilisierungsquote der Flächenpotenziale deutlich zu erhöhen, klar formuliert werden. Die erforderlichen Grundlagen für eine Bauflächenpriorisierung sind von der Verwaltung bereits weitgehend erarbeitet worden.
- Nächster kurzfristiger Schritt ist eine zielgruppenspezifische Analyse und Bewertung der Bauflächen, wie sie im Antrag der SPD-Stadtratsfraktion vom 19.05.2011 formuliert ist. Bei der Verwaltung wird oft gezielt nach geeigneten Bauflächen für bestimmte Nutzer- bzw. Nachfragergruppen (z.B. junge Familien) nachgefragt. Im Wohnbauflächenkataster erfasste größere Wohnbauflächen sollen deshalb zielgruppenspezifisch aufbereitet werden. Beispiele: Baugebiete für junge Familien/ Mehr-Generationen-Wohnen/ Seniorenwohnen/ Bauherrengemeinschaften.

Anhang 1

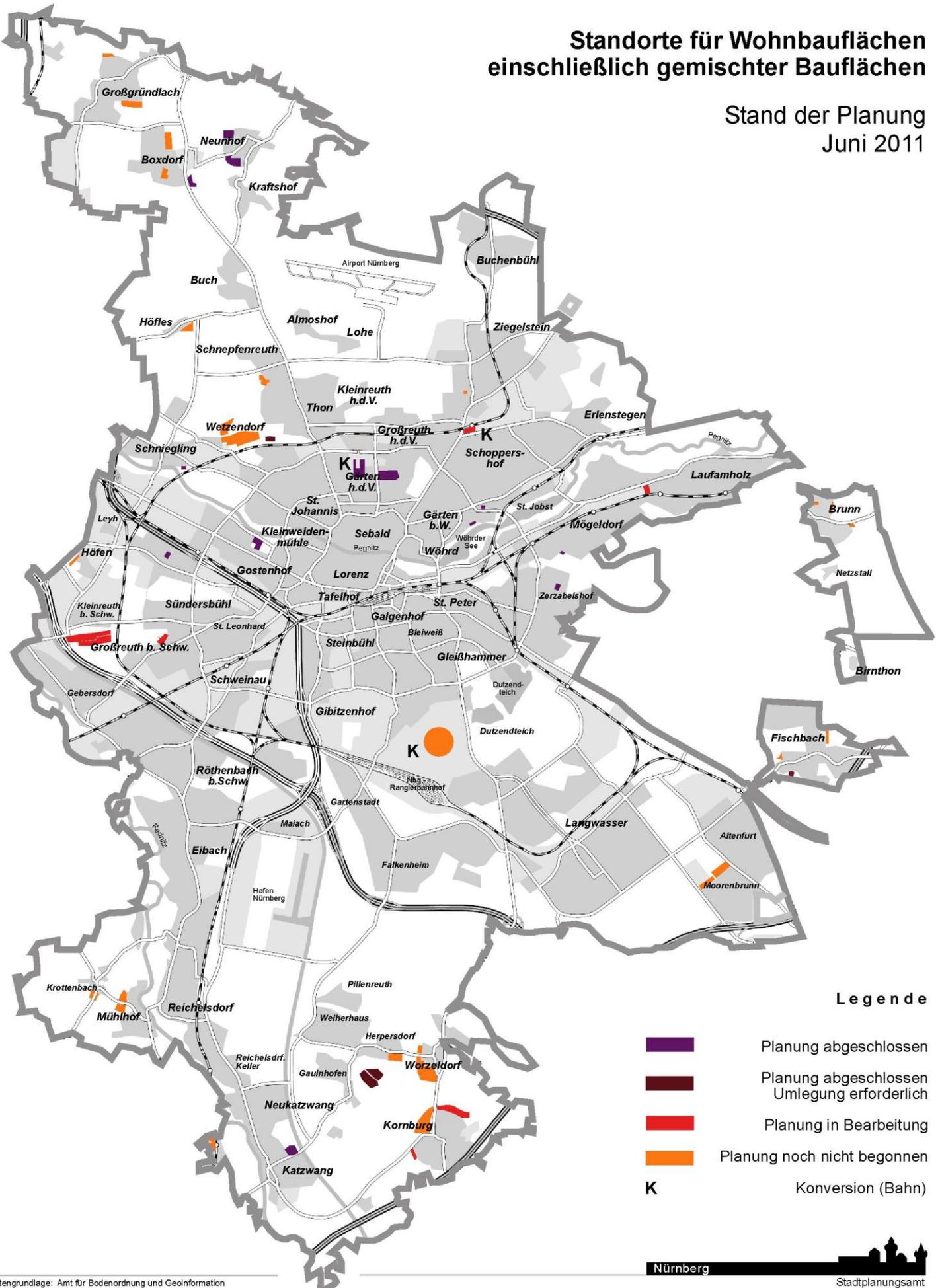
Planungsstand der neuen Wohnbauflächen im FNP

Planung abgeschlossen		Planung abgeschlossen, Umlegung erforderlich		Planung in Bearbeitung		Planung noch nicht begonnen	
Neunhof Nord	2,3 ha	Eichenlöhlein	7,9 ha	Nordostbahnhof	1,5 ha	Volkacher Straße	2,0 ha
Neunhof Süd	2,8 ha	Hartstraße	0,6 ha	Kornburg-Nord	5,3 ha	Boxdorf-Ost	1,7 ha
Schnieglinger Str.	0,5 ha	Zeisigweg	1,5 ha	Chr.-Dotzauer-Str.	0,5 ha	Boxdorf-Mitte	1,2 ha
Am Knappteig	0,9 ha			Tiefes Feld	9,6 ha	Bahnhof Katzwang	1,1 ha
Schillerpark	3,8 ha			Wallensteinstr./ Hartungstr.	2,8 ha	Höfles-Ost	1,2 ha
Veilhofstraße	0,4 ha			Eslarner Straße	1,1 ha	Schnepfenreuther Hauptstraße	1,3 ha
Tafelgelände	0,7 ha			nördl. Ebermann- städter Str.	0,7 ha	nördl. Parlerstr.	11,0 ha
Dientzenhofer Str.	0,7 ha					Brunn	
Siedlerstraße	0,6 ha					Knogäckerweg	0,7 ha
Gaulnhofer Straße	2,1 ha					Dietersdorfer Str.	0,5 ha
Bärenschanzstr.	3,5 ha					Brunn	
Siegelsdorfer Str.	0,9 ha					Bergäckerstraße	0,6 ha
Nordbahnhof	2,8 ha					Brunner Hauptstr./ Heiligenmühlstr.	0,9 ha
						Moorenbrunnfeld	5,2 ha
						Fischbach	
						Anzengruberstr.	0,4 ha
						Steigwiesen	1,1 ha
						Höfen-West	0,7 ha
						Mühlhof	
						Krottenbacher Str.	3,7 ha
						Herpersdorf	
						An der Radrunde	2,1 ha
						Hugo-Distler-Str.	0,7 ha
						Worzeldorf	6,8 ha
						Kornburg-West	5,4 ha
Summe	22,0 ha	Summe	10,0 ha	Summe	21,5 ha	Summe	48,3 ha
	21,6%		9,8%		21,1%		47,4%

Flächennutzungsplan der Stadt Nürnberg mit integriertem Landschaftsplan

Standorte für Wohnbauflächen einschließlich gemischter Bauflächen

Stand der Planung
Juni 2011



Legende

- Planung abgeschlossen
- Planung abgeschlossen
Umlegung erforderlich
- Planung in Bearbeitung
- Planung noch nicht begonnen
- K** Konversion (Bahn)

Anhang 2

Gesetzliche und übergeordnete politische Zielsetzungen

An zahlreichen Stellen sind in Gesetzen sowie Beschlüssen und Entscheidungen übergeordneter politischer Gremien Grundsätze für eine flächensparende Siedlungsentwicklung festgelegt:

➤ **Baugesetzbuch**

Nach § 1 Abs. 5 BauGB sollen die Bauleitpläne eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten. Konkrete Flächensparziele sind in § 1 a Abs. 2 BauGB formuliert: Sparsamer und schonender Umgang mit Grund und Boden, Nutzung der Möglichkeiten der Innenentwicklung zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen, Umnutzung landwirtschaftlicher oder Waldflächen nur im notwendigen Umfang.

Ferner wurden in den letzten Jahren durch Einführung verschiedener Instrumente wie Umweltprüfung (§ 2 Abs. 4), Bebauungspläne der Innenentwicklung (§ 13 a) sowie Baulandkataster (§ 200) den Gemeinden erweiterte Möglichkeiten an die Hand gegeben, eigene Ziele der Innenentwicklung und des nachhaltigen Flächenmanagements umzusetzen.

➤ **Nachhaltigkeitsbericht der Bundesregierung**

In der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat die Bundesregierung 2002 zwei wesentliche flächenpolitische Ziele formuliert:

- Reduktion der täglichen Inanspruchnahme von Boden für Siedlungs- und Verkehrsflächen auf 30 ha (Mengenziel)
- Vorrang der Innenentwicklung, Verhältnis von Innen- zu Außenentwicklung von 3 : 1 (Qualitätsziel)

➤ **Ziele des Freistaats Bayern**

Die bayerische Staatsregierung hat im Landesentwicklungsprogramm (LEP) sowie im Bündnis zum Flächensparen klare Zielaussagen zum Thema Flächensparen und Innenentwicklung formuliert. Das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit empfiehlt entsprechend den o.g. Zielen des BauGB,

- bei der Erstellung von Bebauungsplänen den Belangen einer flächensparenden Entwicklung verstärkt Rechnung zu tragen,
- die vorhandenen innerörtlichen Entwicklungspotenziale bei der Aufstellung und Fortschreibung von Flächennutzungsplänen zu ermitteln und dem Bedarf gegenüber zu stellen,
- Maßnahmen zur Aktivierung der innerörtlichen Entwicklungspotenziale zu ergreifen.

Das Ministerium empfiehlt den Städten und Gemeinden darüber hinaus die Einführung eines kommunalen Flächenressourcen-Managements.

Ferner wird auf die Ziele des LEP von 2006 zum Flächensparen hingewiesen:

- Der Flächen- und Ressourcenverbrauch soll in allen Landesteilen reduziert werden. Die Entwicklung des Landes und seiner Teilräume soll so flächen- und ressourcensparend wie möglich erfolgen (Ziel A I 2.4)
- Die Gemeinden sollen alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt einer möglichst geringen flächen- und Ressourceninanspruchnahme optimieren (Ziel A II 1.3)
- Zur Verringerung der Inanspruchnahme von Grund und Boden sollen vorrangig die vorhandenen Potenziale (Baulandreserven, Nachverdichtung, Brachflächen und leer stehende

Bausubstanz) in den Siedlungsgebieten genutzt und flächensparende Siedlungs- und Erschließungsformen angewendet werden (Ziel B VI 1.1 Abs. 1)

- Es ist anzustreben, die Versiegelung von Freiflächen möglichst gering zu halten (Grundsatz B VI 1.1 Abs. 2)