Beilage

Differenzierung des Wohnbauflächenbestands
Antrag der SPD-Stadtratsfraktion vom 19.03.2012

Sachverhaltsdarstellung

1. Einleitung, Anlass

In der Sitzung des Stadtplanungsausschusses am 09.02.2012 wurde eine Vorlage zum Thema „Mobilisierung von Wohnbauflächen“ behandelt. In dieser Vorlage wurde ein Konzept zur Mobilisierung von Wohnbauflächenpotenzialen im Stadtgebiet vorgestellt und vom Ausschuss grundsätzlich beschlossen.

Anlass der Diskussion ist das weiterhin anhaltende Bevölkerungswachstum der Stadt vor dem Hintergrund eines zunehmend angespannten Wohnungs- und Grundstücksmarktes. Am Ende des Jahres 2011 hatte Nürnberg 510.414 Einwohner; die dem wirksamen Flächennutzungsplan (FNP) zugrunde liegende Einwohnerzahl von 510.000 für das Jahr 2015 ist damit bereits vorzeitig erreicht. Zugleich wurde in den letzten Jahren das dem FNP zugrunde gelegte Bauvolumen von jährlich ca. 1750 Wohnungen regelmäßig nicht erreicht.

Im Anschluss an die Diskussion im Stadtplanungsausschuss am 09.02.2012 hat die Stadtratsfraktion der SPD beantragt, eine differenzierte Auswertung des beim Stadtplanungsamt geführten Katasters der planungsrechtlich gesicherten Wohnbauflächen (Wohnbauflächenkataster - WFKat -) vorzulegen. In dieser Auswertung sollen die vorhandenen Wohnbauflächen, einschließlich der gemischten Bauflächen und der im FNP noch nicht dargestellten Konversionsflächen, differenziert nach Lage im Innen- oder Außenbereich sowie nach dem planungsrechtlichen Status beschrieben werden. Ferner soll eine Übersicht über die seit 1999 mit Wohnungen bebauten Flächen unter Berücksichtigung des Aspekts Innen-/Außenbereich erstellt werden.

2. Beschreibung und Erläuterung des Wohnbauflächenkatasters

Das beim Stadtplanungsamt seit 1991 geführte Wohnbauflächenkataster (WFKat) enthält alle unbebauten und mindergenutzten Flächen und Grundstücke, die im FNP als Wohnbaufläche (W) dargestellt sind. Daneben werden zusätzlich Kataster für die gemischten Bauflächen (M) sowie die gewerblichen Bauflächen (G) geführt.

Die Bauflächenkataster erfassen die potenziellen Bauflächen der Stadt Nürnberg entsprechend ihrer Darstellung im FNP und hinsichtlich ihrer Festsetzungen in den Bebauungsplänen. Die Einteilung der erfassten Flächen zielt auf die Verfügbarkeit bzw. Mobilisierbarkeit der Flächen ab und unterscheidet dabei nach

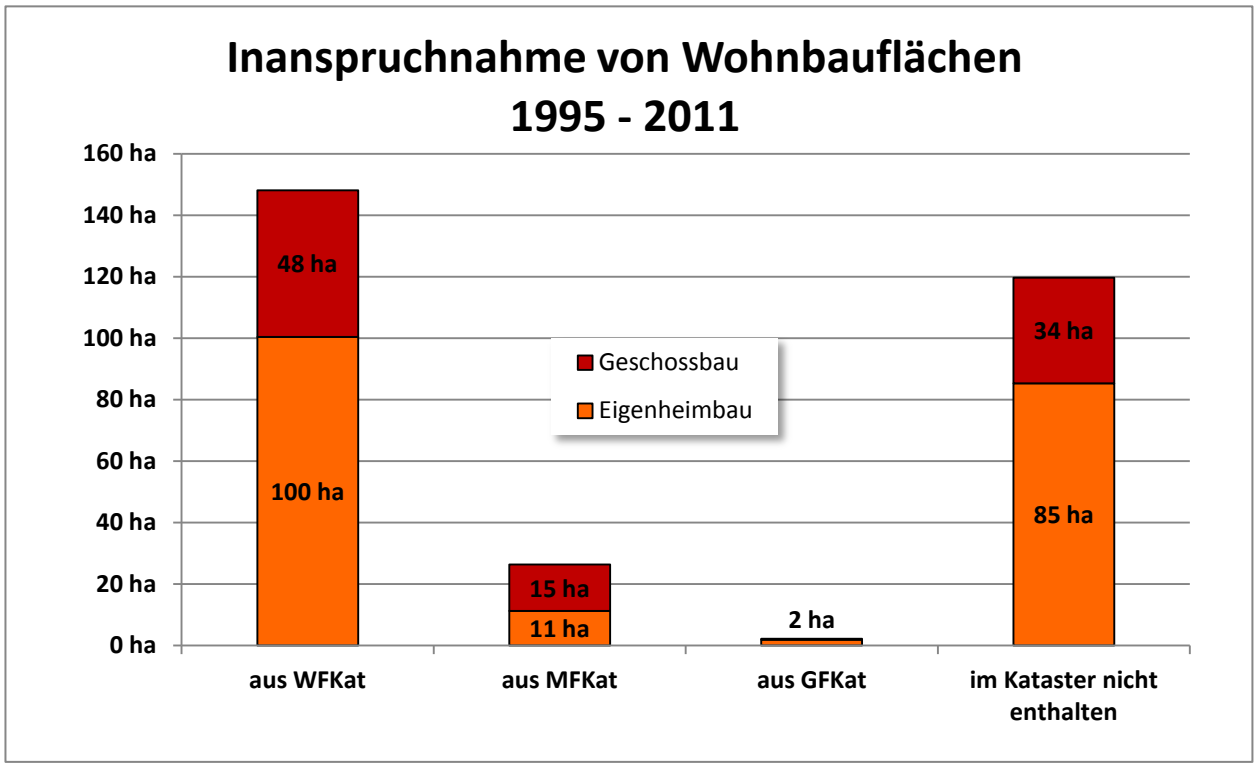
- der planungsrechtlichen Situation (FNP, Bebauungsplan),
- der Baureife (Planungsrecht nach § 30 oder 34 BauGB, gesicherte Erschließung),
- sowie der derzeitigen Nutzung.

Innerhalb des WFKat werden die Flächen zusätzlich gesondert nach der Bebaubarkeit mit Eigenheimen oder Geschosswohnungsbauten unterschieden. Die Pflege und laufende Aktualisierung der Kataster erfolgt einerseits durch Auswertung der laufenden Bauleitplanverfahren (FNP und Bebauungspläne), andererseits durch die ständige Auswertung der Bautätigkeit im Stadtgebiet anhand der bei der Bauordnungsbehörde einlaufenden Baubeginnsanzeigen. Dieser Zeitpunkt wurde deshalb gewählt, weil spätestens mit Baubeginn die Fläche nicht mehr verfügbar ist.

Die Daten der Kataster unterscheiden sich damit von den Daten des statistischen Jahrbuchs und des Wohnungsberichts, die beide den Wohnungsbau zum Zeitpunkt der Baufertigstellung erfassen.

3. Bautätigkeit und Flächeninanspruchnahme seit 1999

In den Jahren 1995 – 2011 wurden insgesamt ca. 296 ha Flächen für Wohnungsbau in Anspruch genommen, also im Durchschnitt jährlich ca. 17,5 ha. Nur die Hälfte davon, ca. 148 ha Flächen, waren im WFKat enthalten, weitere ca. 26 ha Flächen stammen aus dem Mischbauflächenkataster (MFKat) und ca. 2 ha Flächen aus dem Gewerbeflächenkataster (GFKat). Bei letzteren handelt es sich um ehemals gewerblich genutzte Standorte, die nach Auflassung der gewerblichen Nutzung einer Wohnnutzung bzw. –bebauung zugeführt wurden.



Die Flächen aus den verschiedenen Katastern stellen aber bei weitem nicht alle Flächen, die für Wohnungsbau in Anspruch genommen wurden. Ca. 120 ha Flächen, also ca. 40 % der Gesamtflächen, die für Wohnungsbau in Anspruch genommen wurden, sind bzw. waren in keinem der Kataster enthalten. Es handelt sich hier ganz überwiegend um Flächen, die bis zum Zeitpunkt des Neubaubeginns noch bebaut waren; die Altbebauung wurde nur auf Grund der Neubebauung und erst kurz vor Baubeginn abgebrochen, die Flächen waren im Grunde also zu keinem Zeitpunkt unbebaut und tauchten deshalb in den Bauflächenkatastern nicht auf. Die (Neu)Bebauung dieser Flächen ist damit eindeutig der Innenentwicklung zuzurechnen.

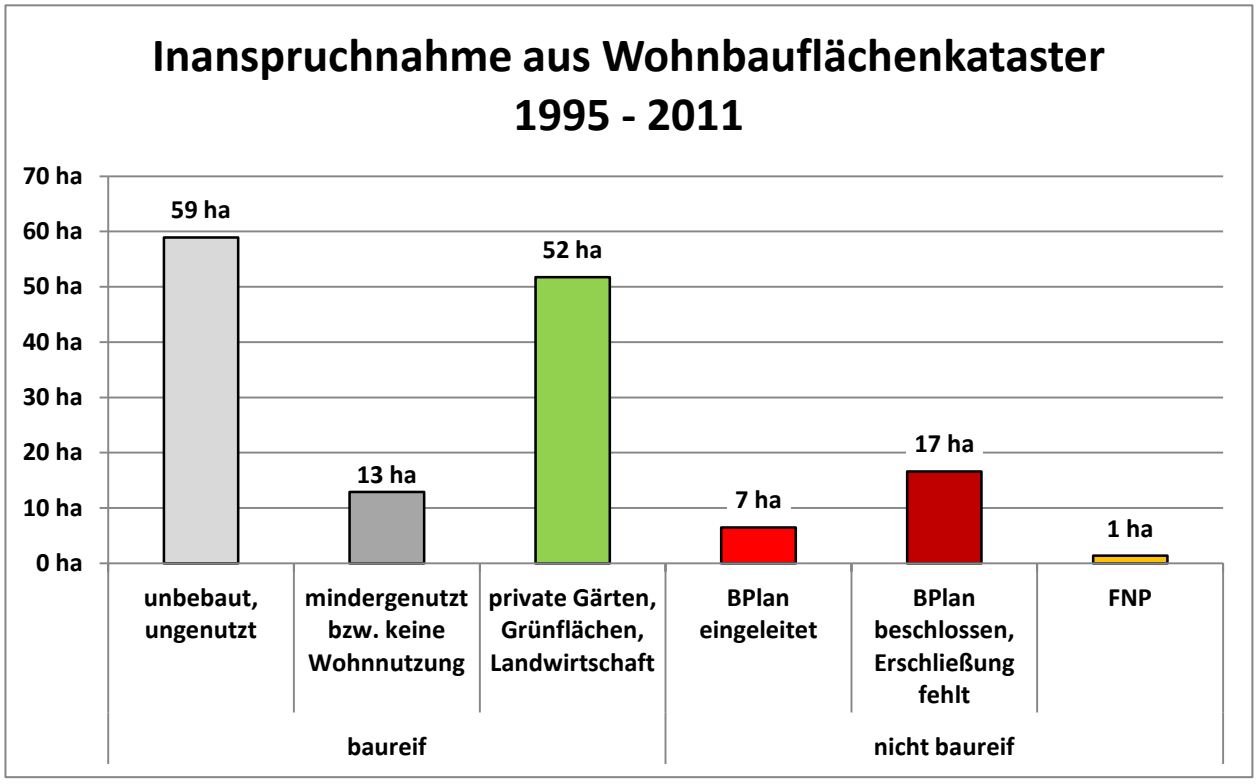
Als **Innenentwicklung** wird hier die Bebauung von Flächen verstanden, die

- bereits vorher baulich genutzt waren (darunter auch Konversionsflächen), oder
- planungsrechtlich in einem Bebauungsplan als Baufläche (überbaubare Grundstücksfläche) festgesetzt sind, oder
- nach § 34 BauGB bebaubar sind.

Im WFKat werden die Flächen und Grundstücke nach ihrer derzeitigen Nutzung sowie dem planungsrechtlichen Status in verschiedene Kategorien eingeteilt:

- unbebaut, ungenutzt: unbebaute Flächen ohne erkennbare Nutzung. I.d.R. Flächen, die erstmals einer baulichen Nutzung zugeführt werden;
- mindergenutzt bzw. keine Wohnnutzung: Diese Flächen und Grundstücke sind zwar bebaut, aber in geringerem Maße als planungsrechtlich zulässig, oder mit einer anderen Nutzung als Wohnen;
- private Gärten, Grünflächen, Landwirtschaft: unbebaute, aber genutzte Flächen. Oft handelt es sich um private Gärten, Grün- bzw. Freiflächen sowie landwirtschaftlich genutzte Flächen, die bebaut werden könnten, aber von den Eigentümern nicht dem Markt zugeführt werden.

Differenziert man die in Anspruch genommenen Flächen nach diesen Kategorien, so zeigt sich, dass die beiden Gruppen der unbebauten und ungenutzten Grundstücke sowie der als Gärten und Grünflächen genutzten (baureifen) Grundstücke mit jeweils ca. 40 % bzw. ca. 35 % den bei weitem größten Anteil an der Flächeninanspruchnahme haben.



Von den in Anspruch genommenen Flächen sind die Kategorien „mindergenutzt bzw. keine Wohnnutzung“ (13 ha) sowie „private Gärten, Grünflächen, Landwirtschaft“ (52 ha) eindeutig der Innenentwicklung zuzuordnen, während die Flächen der Kategorie „unbebaut, ungenutzt“ erstmals einer baulichen Nutzung zugeführt werden. Zusammen mit den nicht im Kataster enthaltenen Flächen sowie entsprechenden Anteilen des Mischbauflächenkatasters (MFKat, s.u.) können damit ca. 2/3 der seit 1995 für Wohnungsbau in Anspruch genommenen Flächen der Innenentwicklung zugerechnet werden.

Eine gesonderte Betrachtung erfordern die im MFKat erfassten gemischten Bauflächen, die nach der Festlegung in § 6 der Baunutzungsverordnung (BauNVO) im Wesentlichen sowohl für Wohnen als auch für nicht wesentlich störendes Gewerbe genutzt werden können.

In den Jahren 1995 – 2011 wurden insgesamt ca. 45 ha Flächen aus dem MFKat für bauliche Nutzungen in Anspruch genommen, davon ca. 26 ha (entspricht ca. 58 %, im Durchschnitt jährlich ca. 1,5 ha) für Wohnnutzung.

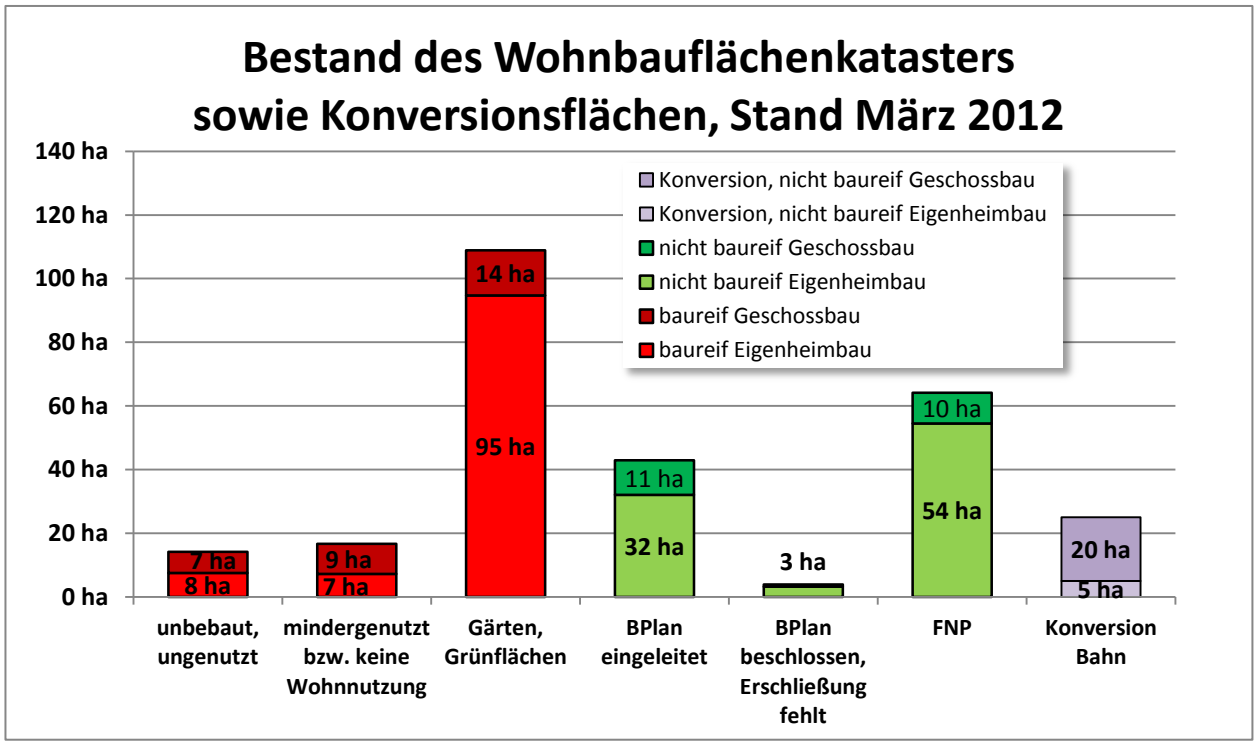
4. Aktueller Stand des WFKat und MFKat

Das Wohnbauflächenkataster enthält zum Zeitpunkt März 2012 insgesamt ca. 250 ha Flächen, darunter ca. 50 ha Flächen für Geschosswohnungsbau und ca. 200 ha Flächen für Einfamilienhausbau.

Eine differenzierte Betrachtung des WFKat zeigt folgende Aufteilung:

- Ca. 140 ha baureife Flächen (d.h. Flächen mit Baurecht nach §§ 30, 34 oder 35 BauGB und gesicherter Erschließung), davon ca. 109 ha Flächen und Grundstücke, die als Gärten und Grünflächen genutzt werden, und ca. 14 ha baureife unbebaute Flächen;
- Ca. 3 ha Flächen mit rechtskräftigem Bebauungsplan, aber noch ohne gesicherte Erschließung, damit nicht baureif,
- Ca. 43 ha nicht baureife Flächen in laufenden Bebauungsplanverfahren;
- Ca. 64 ha nicht baureife Flächen, die im FNP planungsrechtlich gesichert sind, zu denen aber noch kein Bebauungsplanverfahren eingeleitet wurde,

Ca. 25 ha Konversionsflächen Bahn (Brunecker Straße, im FNP noch nicht gesichert, nicht baureif) sind nicht im WFKat verzeichnet, da sie im FNP wegen fortbestehender eisenbahnrechtlicher Widmung noch als Verkehrsfläche/ Bahnanlage dargestellt sind. Die aktuellen Planungen der Stadt und des Eigentümers aurelis Real Estate GmbH & Co. KG beinhalten die Planung von Wohnbauflächen im genannten Umfang. Diese Flächen werden deshalb in die Betrachtung mit einbezogen.



War noch bei der Flächeninanspruchnahme der letzten Jahre die unbebauten, ungenutzten Grundstücke die mit dem größten Anteil, so ist diese Gruppe im aktuellen Bestand stark abgeschmolzen. Dieses Flächenpotenzial konnte somit fast zum größten Teil mobilisiert werden. Baureife Gärten und Grünflächen, von denen in den letzten Jahren ca. 3 ha jährlich mobilisiert wurden, umfassen jedoch nach wie vor mit derzeit ca. 111 ha die größte Gruppe im WFKat.

Im MFKat sind derzeit (Stand März 2012) ca. 88 ha Flächen erfasst.

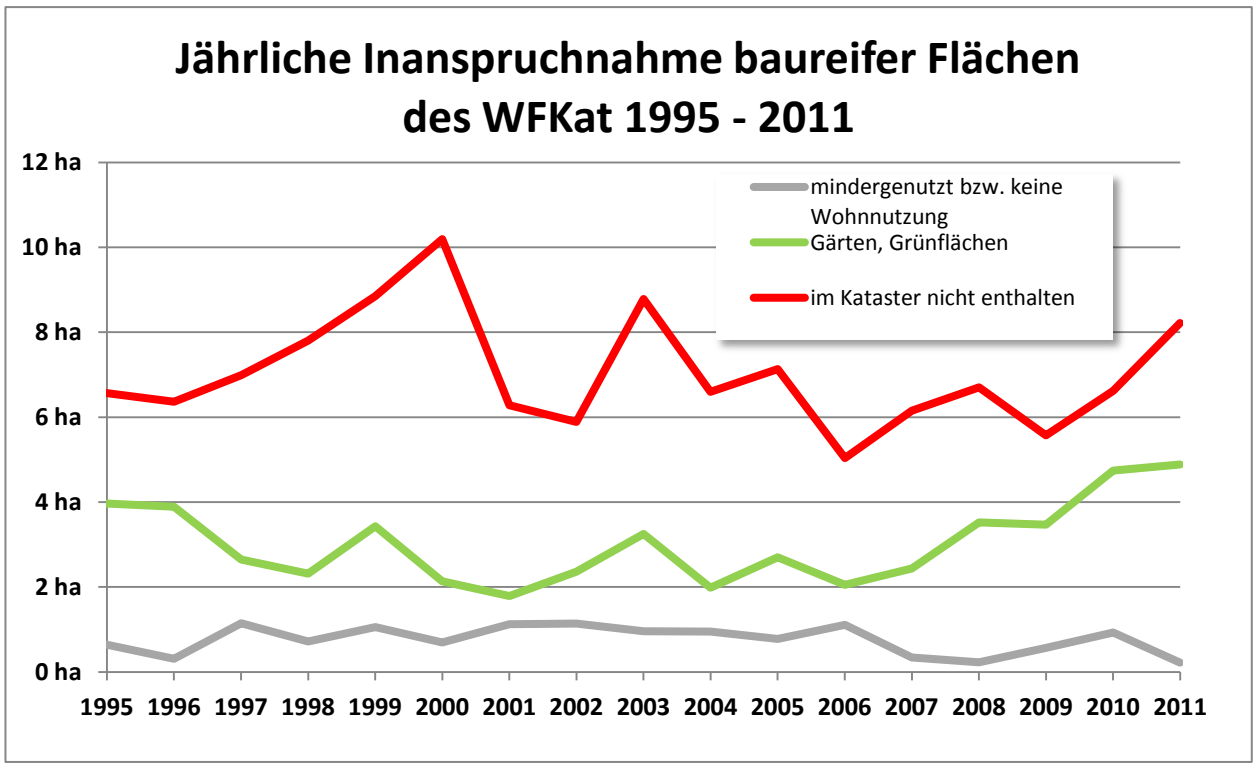
5. Konsequenzen für die städtische Flächenpolitik

Für die städtische Wohnungspolitik und die Stadtplanung von hohem Interesse ist die Frage, ob der Wohnungsbau auch in Zukunft in so hohem Maße auf Innenentwicklungspotenzialen stattfinden wird, wie in den vergangenen Jahren.

Die klassischen Innenentwicklungspotenziale finden sich in den Kategorien „mindergenutzt bzw. keine Wohnnutzung“, „Gärten, Grünflächen“ sowie in den nicht im Kataster enthaltenen Flächen. Hinzu kommen die derzeit noch nicht planungsrechtlich gesicherten Konversionsflächen Bahn an der Brunecker Straße. Sie umfassen derzeit insgesamt ca. 152 ha, davon allein 97 ha (also 2/3) auf Grundstücken für den Eigenheimbau, die als Gärten u.a. genutzt werden.

Betrachtet man die jährliche Flächeninanspruchnahme aus den einzelnen Kategorien, so zeigt sich über die Jahre ein im Großen und Ganzen gleichmäßiger Verlauf, von dem man annehmen kann, dass er sich auch in Zukunft in dieser Form fortsetzt.

Zu fragen ist, ob der aktuelle Bestand des WFKat auch weiterhin für eine Bauflächenentwicklung mit dem Schwerpunkt Innenentwicklung ausreicht. Hierzu ist es hilfreich, die jährliche Inanspruchnahme aus den verschiedenen Flächenkategorien zu betrachten.



Die durchschnittliche jährliche Inanspruchnahme der Flächen der einzelnen Kategorie betrug im genannten Zeitraum 1995 – 2011

- „mindergenutzt bzw. keine Wohnnutzung“ ca. 0,8 ha,
- „Gärten, Grünflächen“ ca. 3 ha,
- nicht im Kataster enthaltene Flächen ca. 7,3 ha.

Hinzu kommen ca. 1,5 ha Flächen aus dem MFKat. In der Summe macht dies ca. 12,5 ha jährliche Bebauung von Innenentwicklungsflächen.

Der Flächennutzungsplan (FNP) geht von einem jährlichen Neubauvolumen von ca. 1750 WE aus, davon 60 % im Geschossbau und 40 % im Einfamilienhausbau. Daraus resultiert ein Flächenbedarf von jährlich ca. 30 ha. Dieses Neubauvolumen wurde in den letzten Jahren regelmäßig nicht erreicht. Es ist deshalb ein nicht exakt quantifizierbarer zusätzlicher Nachholbedarf anzusetzen.

Damit zeigt sich sofort, dass die Beibehaltung der bisherigen Innenentwicklungsquote von 2/3 unrealistisch ist, auch unter Einbeziehung der Konversionsflächen Bahn an der Brunecker Straße, wenn das von der Nachfrageentwicklung her erforderliche Neubauvolumen erreicht werden soll.

Wie bereits im Bericht „Mobilisierung von Wohnbauflächen“ (siehe Behandlung im Stadtplanungsausschuss am 09.02.2012) dargelegt wurde, muss die städtische Flächenpolitik deshalb in Zukunft zwei Wege parallel verfolgen, um entsprechend dem derzeit und auch künftig vorhandenen Bedarf baureife Flächen im erforderlichen Umfang und zum erforderlichen Zeitpunkt bereit stellen zu können:

- verstärkte Mobilisierung der Innenentwicklungspotenziale,
- zügige Entwicklung der im FNP gesicherten, noch nicht baureifen Flächen, sowie der Konversionsflächen Bahn.

Zielgruppe für die Mobilisierung baureifer Innenentwicklungspotenziale und Ansatzpunkt für die im Bericht „Mobilisierung von Wohnbauflächen“ vorgestellte Strategie sind in erster Linie die baureifen Gärten und Grünflächen. Wie o.g. Grafik zeigt, hat sich hier die Mobilisierungsquote in den letzten Jahren deutlich erhöht. Die Annahme ist deshalb nicht unrealistisch, dass sich hier mit Anwendung der in o.g. Bericht vorgeschlagenen Instrumente die Mobilisierung weiterer baureifer Potenziale im Innenbereich, insbesondere für den Eigenheimbau, realisieren lassen.

Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass eine qualitätvolle Innenentwicklung nicht mit unbegrenzter baulicher Verdichtung gleichzusetzen ist. Ziel muss es weiterhin sein, die Städte als Wohnorte attraktiv zu halten. Eine innerstädtische bauliche Verdichtung sollte deshalb grundsätzlich mit dem Ziel verbunden sein, die Freiraumversorgung sowie die Nutzbarkeit und Erreichbarkeit von Grün- und Freiflächen zu erhalten und ggf. zu verbessern.

Zeitparallel ist die Entwicklung der nicht baureifen Flächenpotenziale, einschließlich der Konversionsflächen Bahn, zu verfolgen. Hierzu darf erneut auf den Bericht „Mobilisierung von Wohnbauflächen“ verwiesen werden, wo ausführlich dargelegt wird, dass eine zügige und vor allem vollständige Mobilisierung neuer Flächenpotenziale aktives städtisches Handeln, u.a. in Form einer aktiven Liegenschaftspolitik, voraussetzt.

6. Anmerkung zur BauGB-Novelle 2012

In der aktuell geplanten Novelle des Baugesetzbuches (Referentenentwurf liegt inzwischen vor) soll der Vorrang der Innenentwicklung verankert und um eine spezielle Begründungspflicht für die Inanspruchnahme des Außenbereichs ergänzt werden. Die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen soll nachvollziehbar begründet werden. Der Begründung sollen dabei Ermittlungen zu Innenentwicklungspotenzialen zu Grunde gelegt werden, zu denen insbesondere Brachflächen, Leerstand, Baulücken und Nachverdichtungspotenziale zählen können. In diesem Zusammenhang wird auch die Frage der Verfügbarkeit von Potenzialen, bzw. der Zeitfaktor für eine Mobilisierbarkeit, eine Rolle spielen.