

Koordination der städtischen Dienststellen bei der Bauflächenentwicklung ("Workflow")

Entscheidungsvorlage

1. Anlass und Ziel

Die Verwaltung hat mit dem Bericht „Bevorratung und Mobilisierung von Wohnbauflächen“ dem Stadtplanungsausschuss in dessen Sitzung am 09.02.2012 ein Maßnahmenbündel präsentiert, das unterschiedliche kommunale Handlungsoptionen zur Aktivierung von Wohnbauflächen enthält. In der Sitzung des Stadtplanungsausschusses am 11.04.2013 wurde, anlässlich der Behandlung eines Antrags der CSU-Stadtratsfraktion, der seinerzeit aktuelle Arbeitsstand zur Umsetzung dieses Maßnahmenbündels aufgezeigt. Auf die Unterlagen zu den genannten Sitzungen darf verwiesen werden.

Ziel des Maßnahmenbündels ist der optimale Einsatz der städtischen Ressourcen zur möglichst zügigen und bedarfsgerechten Bereitstellung von baureifem Land im Stadtgebiet. Die in o.g. Bericht beschriebenen Instrumente sind dabei auch für die Entwicklung von Gewerbeflächen anzuwenden.

2. Ergebnis der AG Workflow

Als „Baulandentwicklung“ wird im Folgenden der gesamte Prozess definiert, in dem in zahlreichen Einzelschritten Grundstücke zu baureifem Land entwickelt werden, d.h. zu Grundstücken und Flächen, die nach den Festsetzungen eines rechtskräftigen Bebauungsplans bebaubar sind und deren Erschließung gesichert (d.h. hergestellt und vorhanden) ist. An diesem Prozess sind innerhalb des Konzerns Stadt Nürnberg insgesamt 6 Dienststellen und Eigenbetriebe aus vier Geschäftsbereichen (Geschäftsbereich des 2. Bürgermeisters sowie die Geschäftsbereiche Planung und Bau, Umwelt sowie Wirtschaft) beteiligt. Bei dieser stark arbeitsteiligen Prozessstruktur stellt sich damit die Frage nach einer Steuerung der beteiligten Dienststellen und Eigenbetriebe.

In den Unterlagen zur Sitzung am 11.04.2013 wurde deshalb die Erstellung eines Workflows (Ablaufplan) als vordringliche Aufgabe definiert. Die zuständige Arbeitsgruppe, bestehend aus den unmittelbar betroffenen Dienststellen und Eigenbetrieben der Stadt, hat daraufhin den beiliegenden Workflow Baulandentwicklung erarbeitet. Die verwaltungsinterne Abstimmung erfolgte in der referatsübergreifenden Projektgruppe Baulandentwicklung.

Der Workflow zeigt den Prozessablauf der „Produktion“ von baureifem Land bei der sogenannten angebotsorientierten Baulandentwicklung, wenn der Abschluss eines städtebaulichen Vertrags wegen mehrerer Eigentümer mit divergierenden Interessen nicht möglich ist, aber auch, wenn die Stadt selbst vollständig oder teilweise Eigentümer der Flächen ist. In diesem Fall ist die Stadt selbst Planungs- und Entwicklungsträger und damit verantwortlich für die Durchführung der Bodenordnung und die Herstellung der gesicherten Erschließung.

Die Herstellung der Erschließung (Straßen, Wege, Plätze, Grün) ist erst mit dem Endausbau abgeschlossen. Der Endausbau sowie die anschließende Abrechnung/ Refinanzierung wiederum erfolgt erst nach Fertigstellung der Hochbaumaßnahmen durch die privaten Investoren/ Eigentümer. Dies kann mehrere Jahre dauern. Deshalb sind diese Schritte im Workflow lediglich schematisch dargestellt.

Die gesicherte Erschließung im Sinne des BauGB (als Voraussetzung für die Erteilung von Baugenehmigungen) liegt bereits wesentlich früher vor, mit dem vorläufigem Ausbau der Straßen, Wege, Straßenbäume und Grünflächen, soweit sie Bestandteil der Verkehrsanlagen oder zu deren vorläufigen Erschließung notwendig sind.

Der beiliegende Workflow zeigt durch farbige Unterscheidung in der Grafik die unterschiedlichen Zuständigkeiten im Konzern Stadt Nürnberg bei einer angebotsorientierten Entwicklung:

- Rot: Bauleitplanung (Zuständigkeit: Baureferat/ Stpl)
- Grün: Grünordnungsplanung, Umweltplanung, Artenschutz, Ausgleichsflächen (Zuständigkeiten für die planerische Ebene Referat III/ UwA; Ausführungs-/ Umsetzungsebene ist für den Artenschutz und den dauerhaften Unterhalt der ökologischen Ausgleichsflächen und Artenschutzmaßnahmen derzeit noch ungeklärt)
- Gelb: Bodenordnung/ Umlegung (Zuständigkeit: Baureferat, künftig Wirtschaftsreferat/ Geo)
- Grau/Grün: Erschließungsanlagen (Zuständigkeit: 2. BM/ SÖR)
- Blau: Entwässerung (Zuständigkeit Umweltreferat/ SUN)
- Dunkelrot: Grunderwerb (Zuständigkeit Wirtschaftsreferat/ LA).

Der Workflow zeigt dabei den optimalen Verlauf auf, der sich dann ergibt, wenn die einzelnen Arbeitsschritte verzögerungslos aufeinander folgen und die beteiligten Dienststellen und Eigenbetriebe optimal zusammenarbeiten. Die Dauer der einzelnen Arbeits- und Prozessschritte ist dabei, den jeweils besonderen Umständen des einzelnen Verfahrens geschuldet, von Fall zu Fall unterschiedlich. Selbst unter günstigsten Voraussetzungen ist jedoch von einer Prozessdauer (angefangen von den ersten Planungsüberlegungen bis zur Herstellung der gesicherten Erschließung) von mindestens ca. 4 Jahren auszugehen. Dabei fällt auf, dass die Planungsphase (bis zur Rechtskraft des Bebauungsplans) nur etwa die Hälfte dieser Zeit beansprucht.

Maßgebend für die Prozessdauer sind zunächst die geschäftsbereichsübergreifenden Abhängigkeiten. Als wichtigste Abhängigkeiten sind hier zu nennen:

- Die Detailplanungen für Straßen, Wege, Plätze, Grün sowie die Entwässerungsanlagen (Erschließungsträger SÖR und SUN) setzen Planungssicherheit voraus. Die ist jedoch frühestens mit Abschluss der öffentlichen Auslegung des Bebauungsplanentwurfs gegeben.
- Auch die vorläufige Herstellung der Straßen, Wege, Plätze und Grün (erst damit ist die Erschließung im Sinne des BauGB gesichert) setzt die vollständige Herstellung der Entwässerungskanäle (die i.d.R. im öffentlichen Straßenraum verlaufen) voraus.
- Der Billigungsbeschluss des Bebauungsplans setzt die Sicherung der Ausgleichsflächen im Sinne der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung sowie ggf. erforderliche Artenschutzmaßnahmen voraus.
- Vor Baubeginn müssen Artenschutzmaßnahmen (CEF-Maßnahmen) umgesetzt werden.

3. Voraussetzung, Organisation

Damit der Workflow überhaupt angewandt und eine möglichst kurze Prozessdauer realisiert werden kann, sind folgende Voraussetzungen unabdingbar:

- Es muss eine verwaltungsintern abgestimmte Priorisierung der Bauflächen als verbindlicher Orientierungsrahmen und Zielvorgabe für die beteiligten Dienststellen und Eigenbetriebe vorliegen. Hieran wird in der Verwaltung gearbeitet.
- Entscheidend ist vor allem auch die rechtzeitige Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen sowie die Schaffung der entsprechenden Organisationsstrukturen. Dies sind nicht nur bei allen Beteiligten die personellen Ressourcen, sondern auch finanzielle Ressourcen (für Grunderwerb, Flächenpool für Ausgleichs- und Artenschutzmaßnahmen, Herstellung von Er-

schließungsanlagen, Herstellung von Artenschutzmaßnahmen, Unterhalt von Ausgleichs- und Artenschutzmaßnahmen, konzeptionelle Vorarbeiten, aber auch für erforderliche Gutachten und Untersuchungen im Rahmen des Bauleitplanverfahrens). Wer Bauland will, muss Geld in die Hand nehmen.

- Es muss ein dienststellenübergreifendes Controlling (Koordination und Steuerung) der vorliegenden technischen Einzelaufgaben im Sinne einer Projektbearbeitung geben, um eine lückenlose Abfolge der im Workflow definierten Arbeitsschritte zu gewährleisten. Die Notwendigkeit eines solchen Controllings wird von allen beteiligten Dienststellen und Eigenbetrieben anerkannt und betont.
- Ein Controlling setzt jedoch einheitliche Zielvorgaben voraus, die für alle Beteiligten verbindlich sind.

4. Einfügung des Workflows in den Prozess der Baulandentwicklung

Für die Steuerung des Gesamtprozesses der Baulandentwicklung ist grundsätzlich zwischen einer strategischen und einer operativen Ebene (Workflow) zu unterscheiden:

- Auf der strategischen Ebene werden die grundsätzlichen Fragen der Baureifmachung und vor allem die Priorisierung der Wohn- und Gewerbeflächen, die anzugehen sind, bearbeitet und für die politische Entscheidung aufbereitet.

Die Informationsgrundlagen für die strategischen Entscheidungen werden von Referat VI (Stpl) mit Referat VII (LA, SW, WiF) aufbereitet und mit OBM (Stadtentwicklung) und mit Referat III (UwA) im Hinblick auf das Naturraumkonzept abgestimmt.

- Die Entscheidungen der strategischen Ebene werden auf der **operativen Ebene** umgesetzt. Sie gehen als Arbeitsaufträge in den Workflow ein. In einer monatlich tagenden **Koordinierungsrunde** der beteiligten Dienststellen werden der Arbeitsfortschritt bei den in Bearbeitung befindlichen Gebieten und Planungen sowie die Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen reflektiert.
- Eine im Stadtplanungsamt angesiedelte **Koordinierungsstelle** steuert die Abarbeitung der Arbeitsschritte in den einzelnen Verfahren, kontrolliert die Einhaltung der Termine nach dem Workflow und bereitet darüber hinaus die Koordinierungsrunde vor.

Der vorliegende Workflow kann bei der technischen Koordination und Steuerung zwei Funktionen übernehmen:

- Er ist Leitlinie und Grundlage für eine (von der Koordinierungsstelle zu leistende) Projektsteuerung und für das Management bei der Baureifmachung von Wohnbauflächen und Gewerbeflächen.
- Der Workflow wurde mit einer Projektsteuerungssoftware entwickelt. Die entsprechende Datei kann, ggf. in modifizierter Form, für das Controlling von Einzelprojekten weiter verwendet werden.

Darüber hinaus stellt ein zwischen allen beteiligten Dienststellen abgestimmter Workflow eine geeignete Grundlage für die Planung und Einleitung der Vermarktungsaktivitäten hinsichtlich stadtgener Flächen und somit für eine nachhaltige Baulandmobilisierung durch LA dar.

5. Finanzierung

Der vorliegende Workflow berücksichtigt ausschließlich die technischen Aufgaben des Prozesses „Baulandentwicklung“. Die zuständigen Dienststellen und Eigenbetriebe finanzieren diese Maßnahmen (Herstellung von Erschließungsanlagen, Maßnahmen des ökologischen Ausgleichs und des Artenschutzes, jeweils mitsamt dem Erwerb der erforderlichen Flächen) wie folgt:

- Der Ausbau von Straßen, Wegen und Plätze durch SÖR wird aus einem jährlichen Pauschalansatz finanziert, der durch die gesetzlichen Erschließungsbeiträge sowie den gesetzlich vorgeschriebenen städtischen Anteil refinanziert wird.
- Der Ausbau der Entwässerungsanlagen wird von SUN aus dem eigenen (abgetrennten) Haushalt finanziert, der wiederum ausschließlich aus Beiträgen refinanziert wird.
- Die mit einer Bodenordnung verbundenen Verfahrenskosten (für Neuvermessung, Grundstücksbewertung, Notarkosten, Grundbuch u.a.) sind von der Stadt zu tragen. Durch die von den Beteiligten aufzubringenden Geldleistungen verursachen Umlegungsverfahren jedoch keine Kosten, sondern führen zu Einnahmen für den städtischen Haushalt.
- Erforderlicher Grunderwerb ist von LA zu veranlassen und auch aus dem eigenen Haushalt zu finanzieren. Bei Angebotsbebauungsplänen (ohne städtebaulichen Vertrag) sind Herstellung und Unterhalt von Artenschutzmaßnahmen ohne eine Kombination mit ökologischen Ausgleichsmaßnahmen nicht refinanzierbar. Die Kosten für ökologische Ausgleichsflächen und –maßnahmen sind bei Angebotsbebauungsplänen größtenteils von der Stadt zu tragen, da nur ein geringer Teil über die Kostenerstattungsbeitragssatzung (aufgrund der kurzen Verjährungsfristen) abrechenbar ist. Der dauerhafte Unterhalt ist sowohl für ökologische Ausgleichs- als auch für Artenschutzmaßnahmen - aufgrund der ungeregelten Zuständigkeiten – derzeit weder finanziell noch organisatorisch gewährleistet.
- Für die Umsetzung der nach Bebauungsplanung festgesetzten Grün- und Spielflächen sind eigene Finanzierungsmittel über den städtischen Haushalt bereit zu stellen, die durch die gesetzlichen Erschließungsbeiträge sowie den gesetzlich vorgeschriebenen städtischen Anteil anteilig refinanziert werden.

Die Höhe der erforderlichen Haushaltsmittel muss bei der Priorisierungsentscheidung innerhalb der Bauflächenentwicklung berücksichtigt werden. Der gesamte jährliche Finanzbedarf ist daher spätestens zur Einleitung der förmlichen Planungsverfahren zu erheben. Im Rahmen der Haushaltsberatungen wird über die entsprechenden Mittelanmeldungen der bedarfstragenden Dienststellen entschieden.

6. Restriktionen bei verstärkter Baulandentwicklung

Aufgrund der Begrenztheit der Innenentwicklungspotenziale im Stadtgebiet kann zukünftig die Schaffung von Baurecht für Wohnen und Gewerbe im notwendigen Umfang nur durch verstärkte Entwicklung von FNP-Potenzialen im Außenbereich erfolgen. Dem stehen derzeit nach Aussage der Fachdienststellen folgende Restriktionen entgegen:

- Die den Dienststellen und Eigenbetrieben zur Verfügung stehenden Finanzmittel für Grunderwerb, erforderliche Gutachten und Planungsleistungen sowie die Herstellung von Erschließungsanlagen reichen derzeit für eine verstärkte Baulandentwicklung (d.h. zusätzliche Planungsverfahren) nicht aus.
- Hinzu kommen Personalengpässe; nach übereinstimmender Aussage der Dienststellen können weitere Planungsverfahren mit dem derzeitigen Personalbestand nicht bearbeitet werden. Die nach Auffassung der Fachdienststellen erforderlichen zusätzlichen Personalressourcen (auch für die Koordinierungsstelle, s.o. Punkt 4) sind derzeit mit OrgA noch

nicht abgestimmt und im Rahmen der Haushaltsberatungen für den Haushalt 2015 anzumelden.

- Die im FNP gesicherte Flächenkulisse für ökologische Ausgleichsmaßnahmen ist grundsätzlich ausreichend. Die meisten Flächen sind jedoch in Privateigentum und damit für die Stadt nicht verfügbar.
- Der Artenschutz erfordert bei Betroffenheit von flächenintensiven Arten (z.B. Kiebitz, Rebhuhn, Kreuzkröte) einen hohen Ausgleichsflächenbedarf. Um zeitlichen Verzögerungen vorzubeugen, werden die Erarbeitung eines Artenschutzkonzeptes und der Aufbau eines Flächenpools empfohlen.

7. Fazit

Angesichts begrenzter Verwaltungskapazitäten ist eine klare Priorisierung der Planungsvorhaben sowie eine konsequente Bearbeitung der priorisierten Vorhaben als Projekt – mit definierten Ressourcen (Personal, Sachmittel, Zeit) und Verantwortlichkeiten - erforderlich. Unter diesen Voraussetzungen kann der beschriebene Workflow sowie die damit verbundenen Ziele einer möglichst effizienten Bauflächenentwicklung erreicht werden.