

Baulandbeschluss der Stadt Nürnberg

Sachverhaltsdarstellung

1. Ausgangslage

Der Baulandbeschluss der Stadt Nürnberg (BLB) wurde am 24.05.2017 vom Stadtrat beschlossen und trat mit Veröffentlichung im Amtsblatt am 14.06.2017 in Kraft. Eine erste Anpassung wurde am 18.10.2017 vorgenommen, sie betraf eine Modifizierung der Regelungen für den geförderten Wohnungsbau. Die zweite Anpassung erfolgte im Stadtplanungsausschuss am 31.01.2020 und betraf eine Präzisierung für die Anwendung in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten. In dieser Form kommt der Baulandbeschluss bis heute zur Anwendung.

Grundsätzlich verfolgt der Baulandbeschluss das Ziel, die von einer Planung Begünstigten im Bereich der Baurechtsneuschaffung und -änderung angemessen und kausal an den Folgekosten und -lasten dieser Baurechtsschaffung zu beteiligen. Der Baulandbeschluss gewährleistet gleichzeitig den Planungsbegünstigten Transparenz, Gleichbehandlung und Kalkulierbarkeit von Bindungen. Kern des Baulandbeschlusses ist der Interessenausgleich zwischen den Gemeinwohlinteressen und dem rechtlich geschützten Interesse der Planungsbegünstigten, aus Grundeigentum Erträge zu erzielen und nur in wirtschaftlich vertretbarem Maß mit Folgekosten belastet zu werden. Die Grenzen setzen Angemessenheit der Höhe der Gewinnabschöpfung und Kausalität der Ziele des BLB.

Anders als im Antrag von B90Grüne gefordert kann der Baulandbeschluss nicht auf bestehendes Baurecht bezogen werden. Es darf nach den Regelungen des Art. 14 GG und des BauGB nur der Wert des neuen oder zusätzlichen Baurechts im Rahmen von Kausalität und Angemessenheit abgeschöpft werden.

2. Weiterentwicklung des Baulandbeschlusses

Während der letzten Jahre haben gesamtgesellschaftliche Entwicklungen stattgefunden, die auch im Baulandbeschluss berücksichtigt werden müssen. So wird eine zukunftsweisende und sozial gerechte Stadtentwicklung auch weiterhin gelingen, wenn sie Trends aufgreift, zu denen der Nürnberger Stadtrat und seine Ausschüsse wichtige Grundsatzbeschlüsse gefasst hat. Wichtige Beispiele sind Freiraumversorgung, Klimaanpassung, Mobilitätswende und sich verschärfende Wohnungsnot, gleichzeitig aber auch stark steigende Bedarfe im Bereich der Vorsorge für die Bedürfnisse von Kindern und alten Menschen.

Die Verwaltung hat deshalb den Baulandbeschluss ressortübergreifend überarbeitet und schlägt vor, den "Baulandbeschluss neu" (Anlage) zu beschließen.

Die Präambel wurde neu gefasst und zeigt nun deutlich die veränderten Ansprüche an die Stadtentwicklung auf.

Verändert wurden zuerst prozessuale Anforderungen, also Abläufe. Klargestellt ist nun schon in A1, dass Entscheider der Stadtplanungsausschuss ist. In B1 wird der Eckpunktebeschluss eingeführt, der sich bereits in ersten Ansätzen als wesentlich verbessertes Steuerungsinstrument bewiesen hat (siehe unten, „Entscheiderkreis“).

Weiterhin aktualisiert wurden Kennwerte, Bezugswerte zur Einwohnerdichte ebenso wie zur Wohnraumförderung.

Der Punkt 4.6., der die Frage der Grünausstattung bei Gebietsumwandlungen regelt, wurde präzisiert: Zusätzlich erforderliche Grünflächen können, wenn ein Nachweis im Plangebiet nicht möglich ist, auf andere Weise hergestellt werden. Möglich sind die Herstellung und Aufwertung von Grünflächen im funktional verknüpften Umfeld sowie ein Nachweis durch Pflanzungen von Straßenbäumen und Dach- und Fassadenbegrünungen. Es wird damit mehr Klarheit für das Verwaltungshandeln sowie die von einer Planung Begünstigten geschaffen.

Erhöht wird als Antwort auf die sehr angespannte Lage am Markt für bezahlbares Wohnen die Quote für den geförderten Wohnungsbau von 30% auf nun 40%. Von diesen 40% können künftig bis zu einem Drittel durch genossenschaftliche Wohnungen erfüllt werden, wenn mit dem geförderten Wohnungsbau vergleichbare Mietbedingungen garantiert werden, also die Einhaltung und Kontrolle der Mietobergrenzen analog der Kriterien im geförderten Wohnungsbau gesichert ist. Damit kann dem Antrag von Bündnis 90 / Die Grünen im Wesentlichen gefolgt werden.

Die fachlichen Zuständigkeiten der einzelnen Referate und Dienststellen bleiben wie bisher unberührt.

3. Gesamtstädtische Leitlinien als Entscheidungshilfe bei Flächenkonkurrenzen

Die Bereitstellung von Bauland ist mit umfangreichen Abwägungsprozessen auch innerhalb der Verwaltung verbunden, bei denen die Interessen aller Beteiligten ausgeglichen werden müssen. Der Mangel an verfügbaren Flächen - gerade in einer sehr kompakt bebauten Stadt wie Nürnberg - und die zunehmende Sensibilität gegenüber der Inanspruchnahme von Flächen für Bebauung verschärfen aber Nutzungs- und damit Flächenkonkurrenzen. Entsprechend schwieriger und zeit- aufwändiger gestalten sich Abwägungsprozesse in den Verfahren.

Die Gesamtverantwortung für Abwägungsprozesse der unterschiedlichen fachlichen Belange (nicht aber für die Inhalte der Fachsparten!) in Bauleitplanverfahren liegt in der Nürnberger Stadtverwaltung beim Stadtplanungsamt im Planungs- und Baureferat. Dort laufen die verschiedenen fachlichen Anforderungen und Vorgaben für beabsichtigte Flächenentwicklungen zusammen: Der Anteil bezahlbarer Wohnungen im geförderten Wohnungsbau, die Grünflächenausstattung, die Versorgung mit sozialer und technischer Infrastruktur müssen berücksichtigt werden.

Schon in der verwaltungsinternen Vorabwägung hat das bei konkreten Projekten regelmäßig zur Folge, dass in der Summe mehr begründete und auch aus dem Baulandbeschluss ableitbare Anforderungen an ein Entwicklungsvorhaben vorliegen, als auf dieser Fläche überhaupt darstellbar sind. Es liegt in der Natur der Sache, dass damit alle Belange unter- und gegeneinander abgewogen werden müssen - je früher im Prozess desto besser.

In der Diskussion wurde deshalb die Notwendigkeit erkannt, präzisere und für alle verbindliche Vorgaben bei der Abwägung von Flächenkonkurrenzen schon zum Projektstart zu formulieren. Vor diesem Hintergrund hat die Verwaltung ressortübergreifend einen Kriterienkatalog erarbeitet, der alle flächenwirksamen Lebensbereiche abbildet und die Verwaltung dabei unterstützt, bei Flächenkonkurrenzen zu priorisieren. Entstanden ist eine Arbeitshilfe mit insgesamt 37 Leitlinien und fünf übergeordneten Zielen. Diese "Gesamtstädtischen Leitlinien als Entscheidungshilfe bei Flächenkonkurrenzen" (Anlage) enthalten neben übergeordneten Vorgaben Leitlinien zu den flächenrelevanten Themenbereichen (in alphabetischer Folge)

- Bildung / Soziale Infrastruktur (2)
- Biodiversität (5)
- Gewerbe (4)
- Grün (2)
- Kultur (3)
- Klima (4)
- Land- und Forstwirtschaft (2)
- Mobilität (7)
- Nachverdichtung (4)
- Sport, Spiel und Bewegung (2)
- Wohnen (2)

Damit verfügt die Verwaltung über eine interne Entscheidungshilfe, mit der im Fall von Flächenkonkurrenzen oder Konflikten ressortübergreifend priorisiert werden kann. Die Anpassung der Leitlinien entsprechend neuer Entwicklungen und Erkenntnisse erfolgt im laufenden Prozess und in Abstimmung mit allen Geschäftsbereichen.

4. Optimierung der Verfahrensabläufe - Einrichtung eines "Entscheiderkreis Baulandbeschluss"

Um sowohl den Baulandbeschluss als auch die Leitlinien im komplexen Geflecht städtischer Dienststellen effizient anwenden zu können, bedarf es einer ressortübergreifenden Abstimmungs- und Entscheidungsstruktur. Die Verwaltung richtet daher einen "Entscheiderkreis Baulandbeschluss" (EK BLB) ein.

Der EK BLB ist eine verwaltungsintern tagende Gruppe zur Minimierung von Dissensen in anstehenden Bauleitplanungsverfahren. Er hat weder Außenwirksamkeit noch Abwägungskompetenz. Er tagt vertraulich, lediglich die Ergebnisse werden dokumentiert. Seine Aufgabe ist die Vorbereitung von abgestimmten Abwägungsmaterialien für die Fachausschüsse bzw. den Stadtrat.

Dem EK BLB gehören als feste Mitglieder die Leitungen folgender Geschäftsbereiche an: Ref. III, Ref. IV, Ref. V, Ref. VI, Ref. VII und BDR/RA. Weitere Geschäftsbereiche und ggf. die Expertise von weiteren Fachleuten werden fallweise zugezogen. Die Geschäftsführung des EK BLB liegt beim Bürgermeisteramt / Stab Stadtentwicklung (BgA/SE). Er tagt alle zwei Monate.

BgA/SE erstellt die Tagesordnung, moderiert die Sitzung, führt das Protokoll / Dokumentation und führt bei Dissensen die Klärung über die im jeweiligen Vorhaben anzuwendenden Eckpunkte herbei. Prüfmaßstab sind dabei die "Gesamtstädtischen Leitlinien als Entscheidungshilfe bei Flächenkonkurrenzen", deren Wirkung in jedem Einzelfall dokumentiert werden soll, sowie der Baulandbeschluss, der im konkreten Projekt individuell anzuwenden ist.

Das Ergebnis der Debatte ist ein Eckpunktepapier an Flächen- und Nutzungsanforderungen, welches das Stadtplanungsamt im Bauleitplanverfahren als Basis für den vorlaufenden Eckpunktebeschluss verwendet. Es bindet durch die politische Verankerung alle Geschäftsbereiche und Dienststellen. Das Eckpunktepapier kann im Fortgang iterativ weiterentwickelt und erneut im EK BLB behandelt werden. Die Entscheidung liegt beim Stadtplanungsausschuss.

5. "Flächenbedarfe für soziale, gesundheitliche, kulturelle und sportliche Infrastruktureinrichtungen" - Antrag der SPD-Stadtratsfraktion vom 30.11.2022

Wesentliches Anliegen des weiterentwickelten Baulandbeschlusses ist es, im Zusammenhang mit Baulandbereitstellung auch die notwendigen Infrastrukturen für Kinderbetreuung, Schul-, Pflege- und Sozialeinrichtungen sowie für Bedarfe von Kultur, Sport und andere Freizeitnutzungen sicherzustellen. Dabei sind jedoch die Kausalität und die Angemessenheit zu beachten - ein Vorhaben muss nicht mehr "geben" als es an Bedarf auslöst. Umgekehrt gibt es keinen Rechtsanspruch auf Bauleitplanung, so dass jeder Einzelfall eines Bedarfs komplex diskutiert werden muss.

Bei der verwaltungsinternen Begleitung dieses Prozesses sind die "Gesamtstädtischen Leitlinien" ein wichtiger Maßstab und Arbeitshilfe, um Defizite und Bedarfsschwerpunkte für solche Einrichtungen schon frühzeitig zu erkennen.

Der neue "Entscheiderkreis Baulandbeschluss" ist deshalb auch für das Anliegen aus dem Antrag der SPD-Stadtratsfraktion die geeignete Plattform, um eine Priorisierung und Auswahl von Infrastruktureinrichtungen zu treffen, die anschließend in Gremiovorlagen einfließen zur Entscheidung durch den Stadtrat und seine Ausschüsse. Dabei ist grundsätzlich zu beachten, dass eine (anteilige) Umlage von Kosten auf Planungsbegünstigte begrenzt ist und immer bezogen sein muss auf das konkrete Vorhaben der Planungsbegünstigten. Darüber hinaus gehende Infrastrukturtkosten muss die Stadt selbst tragen.

Die Flächensicherung ist allerdings nur eine räumliche Grundlage für Infrastrukturen. Darüber hinaus Betreibermodelle zu entwickeln, wird auf die jeweilige Situation, Größe und Nutzungskombination der Einrichtung vor Ort ankommen und zugeschnitten werden müssen. Bei den größeren Baulandentwicklungen wie in Lichtenreuth, im Tiefen Feld oder in Wetzendorf ist das geübte Praxis für die Verwaltung. Auch hier werden aktuell ressortübergreifend Modelle entwickelt.

6. „Lichtverschmutzung: Intelligente und moderne Lösungen im Baulandbeschluss fest-schreiben“ – Antrag der Fraktion Bündnis 90-die Grünen vom 13.07.2023

Die Fraktion Bündnis 90 – die Grünen fordert „der Baulandbeschluss der Stadt Nürnberg wird um einen Passus ergänzt, der eine umsichtige Planung für eine sparsame Außenbeleuchtung fordert.“.

Der Baulandbeschluss setzt den Rahmen für städtebauliche Verträge auf Basis von § 11 ff BauGB und im engen Rechtsrahmen, der oben geschildert wird. Die Anregung einer sensiblen Beleuchtung ist richtig und wird unterstützt, sie ist aber im Baulandbeschluss aus rechtlichen Gründen nicht abbildbar – das BauGB liefert schlicht keine Rechtsgrundlage. Auf der städtebaulichen Ebene ist „Licht“ nicht geregelt.

Im Vollzug ist das Thema in der Regel entweder Gegenstand von Debatten im Bereich des Denkmalschutzes, der ebenfalls zu zurückhaltender Beleuchtung mahnt, oder im Vollzug umweltrechtlicher Vorschriften, die jedoch keine sehr fundierte Grundlage für weitgehende Einschränkungen liefern. Auch die Bayerische Bauordnung liefert keine Ansatzpunkte zur Optimierung von Lichtplanungen, so solche überhaupt erstellt werden.