

Vorlage Nr.VI/ 22/2009
für den Magistrat

Anzahl Anlagen: 3

**Staatsvertrag zwischen dem Land Niedersachsen und der Freien Hansestadt Bremen zu einer grenzüberschreitenden Raumordnung und Landesentwicklung
hier: Stadtstaatenklausel nach § 15 (8) ROG (Raumordnungsgesetz)**

A Problem

Seit mehreren Jahren werden im Lande Bremen geeignete Formen der Zusammenarbeit in der Region Bremen und der Region Bremerhaven entwickelt. Während in Bremen ein raumordnerischer Weg mit dem Land Niedersachsen und den benachbarten Landkreisen (INTRA – Prozess) favorisiert wird, wird in Bremerhaven der Schwerpunkt auf eine kommunale Kooperation gesetzt. Das Regionalforum Bremerhaven ist darauf ausgerichtet, auf gleicher Augenhöhe, eine regelmäßige und vertrauensvolle Zusammenarbeit und selbsttragende Prozesse zu entwickeln. Dabei ist die Erkenntnis nicht neu, dass eine funktionierende Zusammenarbeit auf einem breiten Fundament an Gemeinsamkeiten aufbauen muss. wobei der deduktive Weg der Stadt Bremen und der induktive Weg der Stadt Bremerhaven das gemeinsame Ziel haben, verbindlichere Formen der Zusammenarbeit zu entwickeln (vgl. Magistratsvorlage VI/30/2007 vom 27.02.07).

Für die Vorbereitung einer gemeinsamen Kabinettsitzung Bremen/Niedersachsen wurde von der Stadt Bremen Ende Februar 2009 ein Staatsvertrag (Anlage1) vorgelegt, wo raumordnerisch eine gegenseitige Verbindlichkeit der relevanten Regelungen des Landes-Raumordnungsprogramms Niedersachsen 2008 (Ziffern 1.2 (05) und 1.3) erklärt werden soll. Wegen der Stadtstaatenklausel des §15 (8) ROG, wonach der Flächennutzungsplan der beiden Stadtgemeinden gleichzeitig Funktionen eines Landesraumordnungsprogrammes hat, ist Bremerhaven gleichermaßen von diesen Regelungen betroffen.

B Lösung

Die Stadtstaatenklausel im Spannungsfeld der Auseinandersetzung

Grundsätzlich gibt es zwei Lösungsmöglichkeiten: Entweder die Stadtgemeinden binden landesplanerische Inhalte in ihren Flächennutzungsplan ein oder die raumordnerische Komponente wird aus dem Flächennutzungsplan entkoppelt, sodass der Flächennutzungsplan nur noch Bauleitplan im Sinne des Baugesetzbuches (BauGB) ist, die raumordnerischen Inhalte müssen dann allerdings auf einer eigenen Ebene bearbeitet werden.

Für die Stadtgemeinde Bremerhaven lässt sich zunächst feststellen, dass die landesplanerischen/raumordnerischen Festlegungen im neuen wirksamen Flächennutzungsplan vom 27.06.2006 (Kap. 2.1 Ziele der Raumordnung zur allgemeinen Entwicklung des Oberzentrums Bremerhaven) integriert wurden.

In der Stadt Bremen stehen mit der Fortschreibung des neuen gesamtstädtischen Flächennutzungsplanes entsprechende Regelungen an.

Die Verknüpfung der raumordnerischen und bauleitplanerischen Komponente der Stadtstaatenklausel erhält durch die aktuelle noch ausstehende Entscheidung des Bundesverwaltungsge-

richts jedoch eine neue rechtliche Brisanz.

Ausgelöst durch das Normenkontrollverfahren über die Rechtmäßigkeit des V+E-Planes „Möbel Krieger“ hat das Oberverwaltungsgericht (OVG) Bremen in seinem Urteil vom 30. Oktober 2007 ein Planungsdefizit Bremens in raumordnungsrechtlicher Hinsicht benannt. Gegen die vom OVG entschiedene Nichtzulassung der Revision hat die Stadt Achim bei der nächsthöheren Instanz, d.h. dem Bundesverwaltungsgericht, Nichtzulassungsbeschwerde eingelegt.

Zwischenzeitlich hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) mit seinem Beschluss vom 07.07.2008 die Revision zugelassen, so dass das o.g. Urteil des OVG Bremen nicht rechtskräftig ist. Das BVerwG hat dazu ausgeführt:

"Die Revision ist wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) zuzulassen. Das Revisionsverfahren gibt Gelegenheit zur weiteren Klärung der Frage, welchen Anforderungen eine raumbedeutsame Änderung eines Flächennutzungsplans in einem Stadtstaat i.S.d. § 8 Abs. 1 Satz 2 ROG genügen muss, wenn der Stadtstaat keinen verbindlichen Raumordnungsplan für das Landesgebiet gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 ROG aufgestellt hat." (Vorlage 17/160 für die Deputation für Bau und Verkehr(S); Anlage 2)

Zum weiteren Verfahren: Wann mit einer Entscheidung des BVerwG gerechnet werden kann, kann nicht vorhergesagt werden. Die Stadtstaatenklausele, wonach die Flächennutzungspläne gleichzeitig die Funktion eines Landesraumordnungsplanes besitzen, stehen damit auf dem Prüfstand.

Gemeinsame Rechtsgrundlagen für Raumordnungsverfahren benachbarter Länder

Nach dem neuen Raumordnungsgesetz (ROG) vom 30.12.2008 wurde im §15 (8) eine neue Rechtsgrundlage für eine gemeinsame Landesplanung der Stadtstaaten mit den benachbarten Flächenländern geschaffen, verbunden allerdings mit der Verpflichtung Raumordnungsverfahren nach §15 ROG durchzuführen. Obwohl im beiliegenden Staatsvertrag nicht ausdrücklich erwähnt, wird hierfür die Rechtsgrundlage geschaffen.

Vor- und Nachteile einer gemeinsamen Raumordnung der beiden Länder Bremen und Niedersachsen

Unbestritten ist zunächst einmal die Tatsache, dass bei kleinräumigen Änderungsverfahren im Lande Bremen wegen der Sonderregelungen im Raumordnungsgesetz (§ 8 Abs. 1 ROG) die Planverfahren zügiger als in Niedersachsen abgewickelt und Bauleitplanverfahren vom Änderungsbeschluss bis zur Rechtskraft in einem halben bis dreiviertel Jahr abgearbeitet werden können.

Bei einer Überprüfung der Vor- und Nachteile der Geltung des Niedersächsischen Programms für die beiden Stadtgemeinden geht es vor allem um die Frage inwieweit Win-Win-Situationen bzw. messbare Vorteile für die beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven realisiert werden können.

In Niedersachsen stehen für die Umsetzung der Ziele der Raumordnung unterschiedliche Instrumente zur Verfügung (Raumordnungsverfahren, Zielabweichungsverfahren, Vorranggebiete), die als Vorverfahren zu den eigentlichen Planverfahren anzusehen sind und auf einer eigenen Zuständigkeitsebene abgearbeitet werden. In der Anlage wird deutlich, dass diese Verfahren durchweg zu Verfahrensverlängerungen führen werden. So hat z.B. das Zielabweichungs-/Raumordnungsverfahren durch die Regierungsvertretung Oldenburg für die Stadt Oldenburg zur Ansiedlung von IKEA nach Aktenlage über ein halbes Jahr Verfahrensdauer beansprucht – die vorbereitenden Arbeiten zur Aufbereitung der Unterlagen nicht eingerechnet.

Das Raumordnungsverfahren zur Küstenautobahn (A 22) hat einschließlich aller vorbereitenden Arbeiten 5 Jahre beansprucht, bevor das eigentliche Planfeststellungsverfahren auf den Weg gebracht werden kann, wobei dann zusätzlich mit ähnlichen Zeiträumen zu rechnen sein wird.

Hinsichtlich der Ansiedlung von Windenergieanlagen (ministerieller Erlass von 2004) werden 1000m Abstand zur Ortslage sowie eine Begrenzung der Anlagenhöhe vorgegeben. Diese raumordnerischen Regelungen sind im Lande Bremen bisher nicht vorhanden.

Das raumordnerische Instrument der Vorranggebiete wird im LROP in unterschiedlicher Detaillierung und Qualität in den Landesteilen angewendet (sehr ausführliche Darstellungen im Bereich Wilhelmshaven – eher geringe Aussageschärfe in den übrigen Landesteilen). Zum Teil widersprechen sich die Vorranggebiete auch gegenseitig (s. Luneplate), was wiederum im Widerspruch zu § 7 ROG steht, da Vorranggebiete in gewisser Weise auch Ausschlussgebiete für andere Nutzungen sind. Eine einheitliche systematische Struktur des Planungsinstrumentes „Vorranggebiete“ im Niedersächsischen Landesraumordnungsprogramm ist kaum erkennbar.

Im Beteiligungsprozess zum Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen 2006/2007 (Mag.-Vorlage VI 7/07) wurde erst nach Stellungnahme der Stadt Bremerhaven der zweitgrößte Hafenstandort Deutschlands adäquat der beiden Oberzentren Bremen und Hamburg auch das Oberzentrum Bremerhaven als Vorrangstandort „Seehafen“ in das Landesraumordnungsprogramm übernommen.

Dem Wunsch des Magistrats die Beschlusslagen der gemeinsamen Sitzungen der Niedersächsischen Landesregierung und des Senats der Freien Hansestadt Bremen zu einer kooperierenden Seehafenpolitik zwischen den Hafenstandorten Bremerhaven und Wilhelmshaven in die Planunterlagen textlich zu ergänzen, wurde nicht entsprochen, sollten aber im Rahmen des anstehenden Staatsvertrages erneut thematisiert bzw. im Staatsvertrag ergänzt werden.

Bei den stadtreionalen Prozessen sind weitergehende landesplanerische Festlegungen für den Bremerhavener Raum aus hiesiger Sicht eher hinderlich, in gewissem Rahmen aber vielleicht vertretbar. Das Regionalforum Bremerhaven ist nämlich auf gleiche Augenhöhe, regelmäßige und vertrauensvolle Zusammenarbeit und selbsttragende Prozesse ausgerichtet. Dabei ist die Erkenntnis nicht neu, dass eine funktionierende Zusammenarbeit auf einem breiten Fundament an Gemeinsamkeiten aufbauen muss.

Fazit

Eine Übernahme niedersächsischer Regelungen des LROP's müsste zu einer Auflösung der landesplanerischen Funktionen des FNP und Verzicht auf die Stadtstaatenklausel (§ 8 Abs.1 ROG) führen, wobei in puncto Verfahrenseffizienz und Effektivität eher ein Rückschritt zu verbuchen wäre. Die schlanke bisherige Verfahrensabwicklung (drei Planungsebenen werden zu einer verschmolzen) würde auf mindestens zwei unterschiedliche Verwaltungsebenen auseinandergezogen werden, was neben einem deutlich vergrößerten Zeitfenster für die Planbearbeitung zusätzlich zu Reibungsverlusten und Verwaltungsmehraufwand führen wird.

Vor dem Hintergrund der anstehenden Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts ist eine eigenständige raumordnerische Abarbeitung allerdings zu befürchten, zumal das Land Bremen mit dem beiliegenden Staatsvertrag genau diesen Weg auch festlegen will. In der Region um Bremen sind die Rahmenbedingungen offensichtlich soweit festgezurr, dass es für eine weitere Verbindlichkeit des INTRA-Prozesses offensichtlich nur dieses Zusammengehen mit der Landesplanung in Niedersachsen auf breiter Abstimmungsfront gibt.

Angesichts der obigen Zusammenhänge ist es für die Dezernate I und VI unter weitgehender Zurückstellung der eigenen fachlichen Bedenken (s.o.) wenig realistisch, sich einer gemeinsamen Landesplanung/Raumordnung mit Niedersachsen zu sperren. Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass für den INTRA-Prozess in Bremen für die verbindlichere Ausgestaltung der regionalen Zusammenarbeit im Verflechtungsbereich Bremen -Ergänzung Artikel 1 vom 26.01.2009- (Anlage 3) Mittel in Höhe von 140.000 € jährlich je Land zur Verfügung gestellt werden sollen. Da der Staatsvertrag in seinem Geltungsbereich ebenfalls auf den Verflechtungsbereich des Regionalforums Bremerhaven ausgerichtet ist, sollte eine Zustimmung zum Staatsvertrag von einer gleichen finanziellen Ausstattung des Regionalforums Bremerhaven zur verbindlicheren Ausgestaltung der Zusammenarbeit abhängig gemacht werden.

Im Artikel 1 sollte in einem neuen Punkt 4 ergänzt werden: (4) Auf der Grundlage der bestehenden Beschlusslagen soll eine kooperierende Seehafenpolitik zwischen den Hafenstandorten Bremerhaven und Wilhelmshaven weiterentwickelt und die Interessenwahrnehmung des Vorrangstandortes „Seehafen“ Bremerhaven raumordnerisch sichergestellt werden.

C Alternativen

Werden nicht empfohlen

D Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen

Kosten des Abstimmungsverfahrens. Für eine Gleichstellungsrelevanz gibt es keine Anhaltspunkte.

E Beteiligung / Abstimmung

Referat I/8

F Öffentlichkeitsarbeit / Veröffentlichung nach dem BremIFG

Es besteht Veröffentlichungspflicht nach dem BremIFG.

G Beschlussvorschlag

Der Magistrat beauftragt die Dezernate I und VI zeitnah Verhandlungen mit dem Senat aufzunehmen, dass dem Staatsvertrag zwischen dem Land Niedersachsen und der Freien Hansestadt Bremen zu einer grenzüberschreitenden Raumordnung und Landesentwicklung nur zugestimmt wird, wenn

1. in Ergänzung des Artikel 1 des Staatsvertrages – gleichbedeutend dem INTRA-Prozess in Bremen – für die verbindlichere Ausgestaltung der regionalen Zusammenarbeit im Bereich des Regionalforums Bremerhaven insgesamt Mittel in Höhe von mindestens 140.000 € jährlich je Land zur Verfügung gestellt werden.
2. der neue Absatz 4 ergänzt wird : (4) Auf der Grundlage der bestehenden Beschlusslagen soll eine kooperierende Seehafenpolitik zwischen den Hafenstandorten Bremerhaven und Wilhelmshaven weiterentwickelt und die Interessenwahrnehmung des Vorrangstandortes „Seehafen“ Bremerhaven raumordnerisch sichergestellt werden.

gez.: Holm

Stadtrat

Anlage 1: Staatsvertrag

Anlage 2: Deputationsvorlage 12.12.2008

Anlage 3: Ergänzungen Artikel 1 Stand: 26.01.2009