

Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr
und Europa
Referat 03/60

12. November 2008

Tel. 361 - 6515 Dr. Ralph Baumheier

Der Senator für Wirtschaft und Häfen
Referat 20

Tel.: 361 - 8825 Dr. Dirk Kühling

Deputation für Bau und Verkehr (S)

Vorlage **17/160**

Deputation für Wirtschaft und Häfen (S)

Vorlage **17/124**

Deputationsvorlage
für die gemeinsame Sitzung der Deputation für Bau und Verkehr (S) und
der Deputation für Wirtschaft und Häfen (S)
am 12. Dezember 2008

Neupositionierung der bremischen Regional- und Stadtentwicklungspolitik

Gemeinsame Neuaufstellung des Flächennutzungsplans und des Landschafts- programms

(Sachstandsbericht sowie Bericht zur raumordnungsrechtlichen Problematik)

Die Deputation für Bau und Verkehr (S) hat in ihrer Sitzung vom 22. Mai 2008 den Beschluss gefasst, dass für die Gesamtstadt Bremen ein Flächennutzungsplan aufgestellt werden soll. Zugleich hat sie darum gebeten, die Vor- und Nachteile eines Raumordnungsplanes für das Land Bremen darzustellen.

Die Deputation für Umwelt und Energie (L) hat in ihrer Sitzung vom 22. Mai 2008 den Beschluss gefasst, das Landschaftsprogramm Bremen neu aufzustellen. Sie hat zugleich zur Kenntnis genommen, dass das Landschaftsprogramm zunächst für den Bereich der Stadt Bremen zeitgleich mit der Aufstellung des Flächennutzungsplans erarbeitet werden soll.

1. Sachstandsbericht

Der geltende bremische Flächennutzungsplan wurde im Jahre 1983 beschlossen und im Jahre 2001 unter Berücksichtigung der seitherigen Änderungen neu verkündet. Das geltende Landschaftsprogramm Bremen entstammt dem Jahre 1991.

Politisches Ziel ist es, beide Planwerke in enger wechselseitiger Abstimmung neu aufzustellen, wobei die Neuaufstellung sowohl innerhalb Bremens in einem breiten öffentlichen Dialog als auch regional in enger Rückkopplung mit den niedersächsischen Nachbarn auf der Grundlage des gemeinsam beschlossenen INTRA-Orientierungsrahmen erfolgen soll. Grundlegender Überarbeitungs- und Aktualisierungsbedarf besteht für die Begründung (früher: Erläuterungsbericht) des Flächennutzungsplans sowie in analoger Weise für das Landschaftsprogramm. Die erforderliche umfassende Neugewichtung und Bewertung der grundlegenden Trends der Stadtentwicklung – demographischer Wandel, sozio-ökonomischer Strukturwandel, Klimawandel als besonders gewichtige Trends – erfolgt im Rahmen des vorlaufenden Leitbild-Prozesses. (s. Deputations-Vorlage 17/159 bzw. 17/ 123)

Auf dieser Grundlage werden beide gesamtstädtischen Planwerke in inhaltlicher Hinsicht möglichst umfassend-integrativ erarbeitet. Hierzu wurde ressortintern eine Projektgruppe unter Koordination des Referats Raumordnung, Stadtentwicklung, Flächennutzungsplanung eingerichtet, die derzeit die gemeinsam erforderlichen Plangrundlagen aufbereitet sowie insbesondere durch eine aktuelle Realnutzungskartierung ergänzt.

Hierauf aufbauend ist vorgesehen, im ersten Halbjahr 2009 erste Vorentwürfe in die ressortübergreifende Diskussion zu geben.

Die Frage nach dem raumordnungsrechtlichen Status des Flächennutzungsplans ist bis zur öffentlichen Auslegung zu klären. (s. u. 2.)

2. Raumordnungsrechtlicher Klärungsbedarf

Im Rahmen der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans muss auch eine Klarstellung der raumordnungsrechtlichen Funktion des Planes erfolgen. Gemäß Raumordnungsgesetz des Bundes besteht die bundesrechtliche Vorgabe eines landesweiten Raumordnungsplanes für das Gebiet der einzelnen Bundesländer. Für die Stadtstaaten sieht das Raumordnungsgesetz als Sonderregelung die Möglichkeit vor, dass der Flächennutzungsplan die Funktion des landesweiten Planes übernehmen kann. Dies wird nach derzeitigem Stand auch künftig unter den Maßgaben des aktuell im Ge-

setzgebungsverfahren befindlichen neuen Raumordnungsgesetzes des Bundes so möglich sein.

Dieses sogenannte Stadtstaatenprivileg wurde in der Vergangenheit von Berlin und Hamburg auch so angewendet, wobei es für Berlin mittlerweile seit Einrichtung der institutionalisierten Gemeinsamen Landesplanung mit Brandenburg ein gemeinsames Landesentwicklungsprogramm Berlin/Brandenburg gibt und der Berliner Flächennutzungsplan somit ein rein kommunaler Bauleitplan ist.

Bremen hatte Anfang der 1980er Jahre parallel zur damaligen Neuauufstellung des Flächennutzungsplanes ein Landesraumordnungsprogramm erarbeitet, das auch durch den Senat beschlossen wurde. In der Konsequenz enthält der Flächennutzungsplan 1983 mit dem Hinweis, dass er aus dem Landesraumordnungsprogramm entwickelt wurde, eine entsprechende Bezugnahme auf dieses Landesprogramm.

Durch Beschluss des Staatsgerichtshofes Bremen wurde allerdings bereits in 1983 das Landesraumordnungsprogramm für nichtig erklärt, da es einer landesgesetzlichen Grundlage entbehrte. Seither hat es keine neuen Anläufe zur Schaffung eines landesweiten Raumordnungsprogramms für das Land Bremen gegeben.

Für die Neuauufstellung des Flächennutzungsplanes ist daher eine Entscheidung erforderlich, ob der neue Flächennutzungsplan gemäß Stadtstaatenklausel des Raumordnungsgesetzes zugleich auch Raumordnungsplan sein soll oder ob eine separate raumordnungsrechtliche Planebene für das Gesamtgebiet des Landes Bremen geschaffen werden soll.

Im ersten Fall müsste der neue Flächennutzungsplan auch raumordnungsrechtliche Inhalte (insbesondere zur anzustrebenden Siedlungs- und Freiraumstruktur sowie zu den zu sichernden Standorten und Trassen für Infrastruktur) umfassen und entsprechend auch mit Niedersachsen als Nachbarland abgestimmt werden; im zweiten Fall wäre der Flächennutzungsplan ausschließlich kommunaler Bauleitplan. Erforderlich wäre dann aber eine zusätzliche Planebene für das Land Bremen insgesamt, die wiederum die o.g. raumordnungsrechtlichen Inhalte für beide Kommunen des Landes Bremen vorgeben müsste und entsprechend mit Niedersachsen abzustimmen wäre.

Aus derzeitiger Sicht lassen sich folgende Vor- und Nachteile der beiden Vorgehensweisen benennen:

	Vorteile	Nachteile
Variante Flächennutzungsplan ist zugleich Raumordnungs- plan	• Einheitliches räumliches Planwerk auf gesamtstädtischer Ebene	• Erhöhte Abstimmungsbedarfe (auch bei Änderungen) durch zusätzliche Abstimmungsnotwendigkeit auf Landesebene

		• Politischer und rechtlicher Klärungsbedarf zur Situation in Bremerhaven
Variante eigenständiger Raumordnungsplan für das Land Bremen (= F-Plan ist ausschließlich kommunaler Bauleitplan)	• Eingübtes Verfahren in der Bauleitplanung (F-Plan ausschließlich kommunaler Bauleitplan) • Abstimmungsbedarf ausschließlich gemäß BauGB, d.h. nur regional mit den Nachbargemeinden	• völlig neue Ebene im Lande Bremen mit neuen Bindungswirkungen für die beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven

Im Zusammenhang mit dem 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."

Zum weiteren Verfahren: Die Stadt Achim musste zunächst die Revision begründen und hatte hierfür bis Ende Oktober Gelegenheit. Zu der Begründung wird dann Bremen und der betroffenen Fa. Möbel Krieger rechtliches Gehör gewährt. Dies wird voraussichtlich bis Ende Januar 2009 erfolgen müssen. Wann mit einer Entscheidung des BVerwG gerechnet werden kann, kann nicht vorhergesagt werden.

Die Entscheidung des BVerwG hat über den konkreten Fall der Ansiedlung von Möbel Krieger auch Auswirkungen auf die rechtliche Ausgestaltung der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans in Bremen. Die Entscheidung des BVerwG sollte daher bei der Entscheidung für eine der beiden dargestellten Varianten berücksichtigt werden.

Beschlussvorschlag:

Die Deputation für Bau und Verkehr und die Deputation für Wirtschaft und Häfen nehmen den vorliegenden Sachstandsbericht zur Kenntnis. Sie bitten um zeitnahe Information über die anstehenden Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes zur raumordnungsrechtlichen Problematik des Flächennutzungsplans.