

In der Senatssitzung am 1. September 2020 beschlossene Fassung

Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 10. Juni 2020

„Flächenverbrauch reduzieren: Welche Ziele verfolgt Bremen?“

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat folgende Kleine Anfrage an den Senat gerichtet:

„Der verantwortungsvolle Umgang mit Flächen als natürliche Ressourcen ist zentral für eine nachhaltige Entwicklung. Die zu hohe Flächenneuanspruchnahme (nachfolgend in gängiger Kurzform: „Flächenverbrauch“) ist nach wie vor eines der schwerwiegenden ungelösten Umweltprobleme und ein zentraler Grund für das Artensterben. Die Schäden an Natur und Umwelt durch Versiegelung und Zerschneidung sind erheblich und zumeist unumkehrbar. Ein auf Nachhaltigkeit abzielender politischer Umgang mit Flächen hängt von einem verlässlichen Zahlenwerk zum Flächenverbrauch ab. Allerdings bestehen sowohl hinsichtlich der bisherigen Entwicklung als auch hinsichtlich der Zielsetzungen Unklarheiten.

Zur bisherigen Entwicklung: Entsprechend der Daten, die über die Regionaldatenbank der statistischen Ämter des Bundes und der Länder verfügbar sind (www.regionalstatistik.de; Tabellen 33111-01-01-5 bzw. 33111-01-02-5), ist es zwischen den beiden Jahren 2015 und 2016 zu einem ungewöhnlich hohen Anstieg der Flächenzahlen in der Kategorie „Industrie und Gewerbe“ gekommen. So lag der Wert für die Stadt Bremen 2015 bei 2.016 ha und 2016 bei 2.848 ha. Für Bremerhaven stieg der Wert im gleichen Zeitraum von 574 ha auf 685 ha. Ein Vergleich mit anderen Bundesländern zeigt, dass auch in den meisten anderen Bundesländern die Zahlen ab 2016 gestiegen sind. Dennoch ist der Anstieg im Land Bremen von 2015 auf 2016 mit +37 Prozent besonders auffällig. Zudem erschwert die Neuordnung der Kategorien es erheblich, die quantitativen Veränderungen in der Entwicklung verschiedener Flächentypen nachzuvollziehen.

Zu den Zielen: Bremen bekennt sich im 2015 verabschiedeten Flächennutzungsplan und im zeitgleich beschlossenen Landschaftsprogramm zum sogenannten „30 ha-Ziel“, das vom Rat für Nachhaltige Entwicklung aufgestellt wurde und in den Nachhaltigkeitsplan der Bundesregierung Eingang gefunden hat. Es besagt, dass der Flächenverbrauch bis 2030 bundesweit auf 30 ha pro Tag reduziert werden muss. Auf Bremen bezogen heißt es im Landschaftsprogramm (S. 46): *„Das Erreichen dieses „30 ha-Ziels“ bedeutet ca. 13 ha Flächenverbrauch pro Jahr in der Stadt Bremen“*. Im Umweltzustandsbericht von 2019 heißt es dann (S. 29): *„Ausgehend von einem Bevölkerungsanteil des Landes Bremen von 0,8% an der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland bedeutet dies eine Größenordnung von knapp 90 ha pro Jahr für das Land Bremen“*. Die verschiedenen Bezugsgrößen (Stadt vs. Land), die auffällig differierenden Zielwerte (13 ha pro Jahr vs. 90 ha pro Jahr) und die nicht immer explizierten Berechnungsweisen schaffen leider ebenfalls Unklarheit.

Vor dem Hintergrund der Aufstellung des Gewerbeentwicklungsprogramms 2030 (kurz: GEP 2030) ist eine Klärung dieser Grundlagen erforderlich, um dieses Programm auf die vom Senat verabschiedeten Ziele einer nachhaltigen Flächenpolitik abzustimmen.

Daher fragen wir den Senat:

A. Die bisherige Entwicklung betreffend:

1. Warum genau ist es zu dem oben geschilderten Anstieg der Zahl für den Anteil der von Industrie und Gewerbe genutzten Fläche im Jahr 2016 gekommen?
2. Wieso ist dieser Anstieg in Bremen im Vergleich zu den meisten anderen Bundesländern so deutlich?
3. Unter welchen Kategorien waren die „zusätzlichen“ 800 ha in 2016 zuvor (also bis 2015) erfasst? Inwieweit unterscheiden sich die tatsächlichen Nutzungen dieser Flächen in den beiden Jahren?
4. In welche Kategorien werden unbebaute, aber bereits im Flächennutzungsplan für die verschiedenen Siedlungszwecke vorgesehene Flächen (wie z.B. der 3. Bauabschnitt Hansalinie o.ä.) eingeordnet?
5. In welche Kategorie werden unbebaute, aber über Bebauungspläne für die verschiedenen Siedlungszwecke vorgesehene Flächen eingeordnet?

B. Die bestehenden Zielsetzungen betreffend:

6. Welches jährliche Flächenverbrauchsziel ergibt sich aus der Übertragung des bundesweiten „30-ha-Ziels“ für das Bundesland Bremen? (Bitte Berechnung erläutern.)
7. Wie bewertet der Senat – mit Blick auf das unter 5.) erfragte Reduktionsziel – die Entwicklung des Flächenverbrauchs im Land Bremen in den letzten 10 Jahren?
 - a. Im Bereich Industrie und Gewerbe
 - b. Im Bereich Wohnen
 - c. Im Bereich Verkehrsflächen
8. Welche Rolle misst der Senat der Begrenzung des Flächenverbrauchs in der Aufstellung des GEP 2030 bei? Wie kann im Bereich Industrie und Gewerbe aus Sicht des Senats die Flächeneffizienz erhöht und damit der jährliche Flächenverbrauch deutlich reduziert werden?

C. Zu einer möglichen Anpassung der Zielsetzung:

9. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat 2016 ein „netto null-Ziel“ für den bundesweiten Flächenverbrauch bis 2030 gefordert und damit den Aufbau einer Flächenkreislaufwirtschaft angeregt:
 - a. Wird der Senat dieses „netto null-Ziel“ für das Jahr 2030 im Land Bremen übernehmen?
 - b. Wenn ja: Welche Maßnahmen wird der Senat ergreifen, um dieses Ziel zu erreichen?
 - c. Falls nicht: Welche Gründe sprechen aus Sicht des Senats gegen den Aufbau einer bremischen Flächenkreislaufwirtschaft?

Der Senat beantwortet die Kleine Anfrage wie folgt:

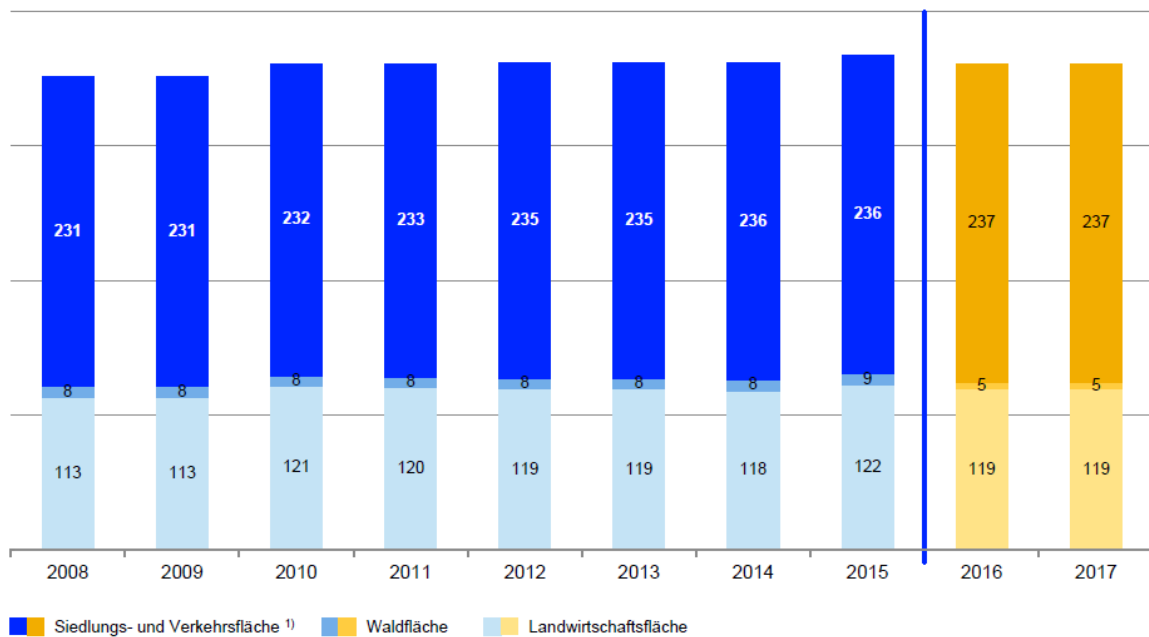
A. Die bisherige Entwicklung betreffend:

- 1. Warum genau ist es zu dem oben geschilderten Anstieg der Zahl für den Anteil der von Industrie und Gewerbe genutzten Flächen im Jahr 2016 gekommen?**
- 2. Wieso ist dieser Anstieg im Vergleich zu den meisten anderen Bundesländern so deutlich?**
- 3. Unter welchen Kategorien waren die „zusätzlichen“ 800 ha in 2016 (also bis 2015) erfasst? Inwieweit unterscheiden sich die tatsächlichen Nutzungen dieser Flächen in den beiden Jahren?**

Die Fragen 1., 2. und 3. werden gemeinsam beantwortet.

Im Zuge der Umstellung beim Landesamt für Geoinformation Bremen auf das AAA-Modell (Erläuterungen siehe unter <http://www.adv-online.de/AAA-Modell/>) wurden die zuvor in der Flächenstatistik verwendeten Nutzungsarten des Automatisierten Liegenschaftsbuches in die ALKIS®-Objektarten überführt. Das AAA-Modell ist ein Referenzmodell, das als gemeinsames Basisschema für alle Geobasisdaten in allen Bundesländern entwickelt wurde. Es stellt einheitlich Inhalte, Strukturen und Definitionen für den gesamten geographischen Datenbestand der Vermessungsverwaltungen zur Verfügung. Nach der Migration 2014/2015 und weiteren Arbeiten als Basis zukünftig differenzierteren Flächenbilanzierung in Bremen (s. Auflösung in Einzelnutzungen von zusammengefassten Flächen), zeigen sich vermessungsmethodisch bedingte Abweichungen in der Flächengröße ohne reale Flächenveränderung. Durch den Wechsel von der Buchfläche auf die Geometriefläche wurden viele Flächen neu berechnet bzw. die Flächengrößen des Automatisierten Liegenschaftsbuchs durch die der Automatisierten Liegenschaftskarte ersetzt.

Die Länder haben zu unterschiedlichen Zeitpunkten auf das ALKIS®-System umgestellt. Erst nach einer langjährigen Übergangszeit konnte für das Berichtsjahr 2016 die Flächenstatistik bundesweit nach der neuen ALKIS®-Systematik veröffentlicht werden.



Zeitpunkt der Migration in Bremen am 01.12.2014.

1) Summe der Nutzungsarten (2008-2015): Gebäude- und Freifläche, Betriebsfläche (ohne Abbauland), Erholungsfläche, Verkehrsfläche, Friedhof.
Summe der Nutzungsarten (2016-2017): Siedlung (ohne Bergbaubetriebe Tagebau, Grube, Abbauland) und Verkehr.

Abb. 1: Bodenflächen in km² in Bremen 2008 bis 2017 nach Nutzungsarten
(Quelle: Methodenbericht zur Flächenerhebung, Ausgabe 2018, Statistische Ämter des Bundes und der Länder)

Der nachgefragte hohe Anstieg von über 800 ha bei Industrie- und Gewerbeflächen von 2015 nach 2016 ist auf die o. g. Bereinigung und Aktualisierung zurückzuführen. Ein realer Flächenzuwachs in dem genannten Zeitraum war damit nicht verbunden. Aufgrund der systematischen Neustrukturierung und neuen, bundesweit einheitlichen Erfassung der Nutzungsarten wurden ab 2016 die Gebäude- und Freiflächen für Versorgungsanlagen der Nutzungsart Gebäude- und Freiflächen/Gewerbe zugerechnet. Daher erfolgte hier ein entsprechender „Zuwachs“ für die Stadtgemeinde Bremen von über 800 ha ohne eine reale neue Flächeninanspruchnahme z.B. landwirtschaftlicher Flächen für Gewerbe. Aufgrund der hohen Siedlungsgrades fallen für einen Zweistädtestaat wie Bremen die prozentualen Veränderungen entsprechend höher aus.

4. In welche Kategorien werden unbebaute, aber bereits im Flächennutzungsplan für die verschiedenen Siedlungszwecke vorgesehene Flächen (wie z. B. der 3. Bauabschnitt Hansalinie o. ä.) eingeordnet?
5. In welche Kategorie werden unbebaute, aber über Bebauungspläne für die verschiedenen Siedlungszwecke vorgesehene Flächen eingeordnet?

Die Fragen 4 und 5 werden gemeinsam beantwortet.

Die im Flächennutzungsplan bzw. den Bebauungsplänen dargestellten Nutzungen stellen die (zukünftige) rechtlich zulässigen Nutzung dar. Sie werden erst nach der realen Umsetzung (Bebauung, Nutzungsänderung etc.) in der ALKIS®-Systematik als Tatsächliche (reale) Nutzung erfasst. Eine Dokumentation der Planung erfolgt also im ALKIS® nicht. Die Flächenerhebung im Rahmen von

ALKIS® nach Art der Tatsächlichen Nutzung unterscheidet sich damit grundlegend von der „geplanten“ Nutzung einer Fläche im Rahmen eines Flächennutzungsplanes oder eines Bebauungsplanes. Eine geänderte planungsrechtliche Zuordnung hat keinerlei Einfluss auf die Darstellung in ALKIS®.

Für die Flächen beispielsweise der Hansalinie bedeutet dies, dass sie so lange als landwirtschaftliche Flächen geführt werden, bis sie tatsächlich im Sinne von Industrie- und Gewerbeflächen bebaut und genutzt werden und dies dann entsprechend im Liegenschaftskataster nachgeführt wurde.

Die Flächenerhebung im Rahmen von ALKIS® nach Art der Tatsächlichen Nutzung basiert auf den Erhebungen der Liegenschafts- und Vermessungsbehörden der Länder. Sie beschreibt die Nutzung der Erdoberfläche in vier Hauptgruppen (Siedlung, Verkehr, Vegetation und Gewässer). Die Unterteilung dieser Hauptgruppen in fast 140 unterschiedliche Nutzungsarten wie z. B. Wohnbaufläche, Straßenverkehr, Landwirtschaft oder Fließgewässer ermöglicht detaillierte Auswertungen und Analysen zur Nutzung der Erdoberfläche im Rahmen der ALKIS®-Systematik. Als Grundlage für die Besteuerung, der Erstellung von Nutzungsstatistiken und für die Erstellung von Karten wird sie regelmäßig im Rahmen von Fortführungsvermessungen oder systematischen Überprüfungen (z. B. Luftbildauswertungen) aktualisiert (Ist-Zustand).

B. Die bestehenden Zielsetzungen betreffend:

6. Welches jährliche Flächenverbrauchsziel ergibt sich aus der Übertragung des bundesweiten „30-ha-Ziels“ für das Bundesland Bremen? (Bitte Berechnung erläutern.)

Die Entwicklung des Flächenverbrauchsziels wird u. a. gemäß Bundesumweltamt in Bezug zur Bevölkerung gesetzt. Da im Land Bremen derzeit ca. 0,8 % der Bevölkerung der Bundesrepublik leben, ergeben sich bei Übertragung des 30 ha pro Tag-Ziels für die Stadt Bremen 0,25 ha pro Tag oder ca. 90 ha im Jahr¹. Es gelingt Bremen mit rund 35 ha im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2019 derzeit deutlich unterhalb dieser rechnerischen Zielgröße zu bleiben, dies gilt auch für das Jahr 2012, in dem der Flächenverbrauch im Zuge des wirtschaftlichen Wachstums, der in allen flächenwirksamen Bereichen der Daseinsvorsorge zu einer verstärkten Nachfrage geführt hat, wieder kurzzeitig auf rund 45 ha im Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2015 angestiegen war. Mit dem Beschluss des Flächennutzungsplanes im Jahr 2015 wurde kein Verfahren zur Flächenentwicklung außerhalb des dort gesetzten Rahmens durchgeführt. Bereits bei der Neuauftellung des Flächennutzungsplans wurden umfangreiche Darstellungsänderungen (z. B. erweiterte Darstellung der Gemischten Bauflächen „auf Kosten“ von gewerblichen Bauflächen und Wohnbauflächen) vorgenommen. Gegenüber dem fortgeschriebenen alten Flächennutzungsplan ist es in der Summe zu keiner Ausweitung der Darstellungen des Siedlungsraumes gekommen. Wie auch in der Begründung zum neuen Flächennutzungsplan dargestellt, erfolgte dies ausdrücklich vor dem Hintergrund der Zielsetzungen des Flächensparens und der Erhöhung der Siedlungsdichte in Bremen, weil im

¹ Würde man demgegenüber die Fläche als Bezugsgröße nehmen, ergeben sich ca. 13 ha im Jahr. Dies würde aber nicht der Funktion eines Oberzentrums gegenüber dem ländlichen Raum gerecht werden.

Städtevergleich derzeit die Flächeninanspruchnahme pro Einwohner*in bei allen relevanten Nutzungen des Siedlungsraumes wie Wohnen, Gewerbe, Verkehr höher ist als in vergleichbaren Städten der Bundesrepublik².

Insbesondere im Bereich des Wohnungsbaus sind über zwei Drittel der laufenden und geplanten Vorhaben (siehe Flächenbericht 2018) Innenentwicklung im Sinne der Neunutzung von bislang schon für Siedlungszwecke genutzten Flächen wie die Alten Häfen rechts der Weser (Überseestadt) sowie der Nutzung von Baulücken.

Da, wie auch in Frage 8 dargelegt, auch im Gewerbeflächenbestand und bei der Gewerbeflächenbereitstellung verstärkt auf eine effizientere Flächennutzung gesetzt wird, ist davon auszugehen, dass sich die Ziele einer wachsenden Stadt und eine Reduzierung des Flächenverbrauchs miteinander weiterhin vereinbaren lassen.

Es gilt allerdings zu beachten, dass „Ausweichbewegungen“ in die Nachbargemeinden sowohl in Bezug auf den Flächenverbrauch als auch durch erhöhtes Pendleraufkommen durchaus problematisch sind.

Flächenverbrauchsbilanzen müssen daher auch auf regionaler Ebene betrachtet werden, da Funktionsverlagerungen innerhalb des regionalen Verflechtungsraums zu Flächenverbräuchen an anderer Stelle führen können (siehe auch Beantwortung Frage 9).

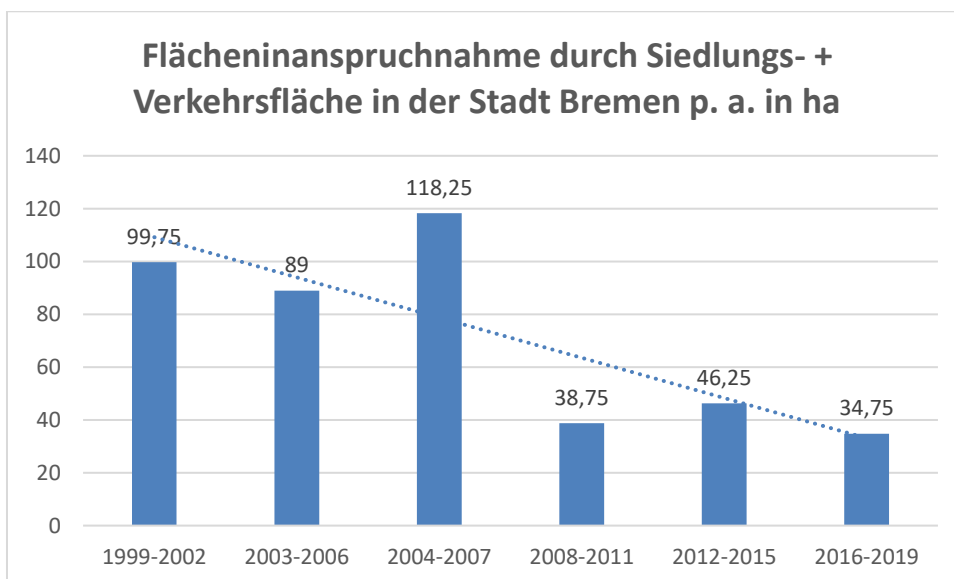


Abb. 2: Flächeninanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsfläche p. a. in ha (4-Jahresdurchschnitte)

Abbildung 2 lässt sich die Flächeninanspruchnahme durch die Siedlungs- und Verkehrsflächen entnehmen. Zum Ausgleich methodisch bedingter Schwankungen in einzelnen Jahren wurden hier 4-Jahres-Zeiträume gewählt. Während die Flächeninanspruchnahme p. a. Anfang der 2000er Jahre noch bei 100 ha p. a. lag, ist sie bis heute auf etwa ein Drittel des Wertes gesunken. Von den Schwierigkeiten, aufgrund von Systemumstellungen aktuelle konsistente Zeitreihen der Flächeninanspruchnahme einzelner Nutzungen zu erstellen, ist die Gesamtsumme der Nutzungen des Siedlungsraumes kaum berührt.

² Vgl. Begründung zum Flächennutzungsplan Bremen s. 134

7. Wie bewertet der Senat – mit Blick auf das unter 5.) erfragte Reduktionsziel – die Entwicklung des Flächenverbrauchs im Land Bremen in den letzten 10 Jahren?

- a. Im Bereich Industrie und Gewerbe**
- b. Im Bereich Wohnen**
- c. Im Bereich Verkehrsflächen**

Vorbemerkung

Wie an mehreren Stellen beschrieben, gibt es aufgrund der Umstellungen im Erfassungssystem der Flächen derzeit Schwierigkeiten, für einzelne Nutzungen Zahlenreihen der letzten Jahre zu erstellen. Gleichzeitig wird aber deutlich, dass insbesondere in der Summe der zusätzliche Flächenverbrauch schon deutlich reduziert wurde und auch in den einzelnen Handlungsbereichen wie Industrie und Gewerbe ähnliche Anstrengungen zur weiteren Förderung der Innenentwicklung unternommen werden, wie dies zum Beispiel im Bereich des Wohnens trotz Schaffung von Wohnraum in den letzten Jahren erfolgt ist. Wenn dieser Weg weiter beschritten wird, ist auch zu erwarten, dass die Flächenneuanspruchnahme durch Infrastrukturen, also insbesondere Straßen, noch weiter abgesenkt werden kann. Aufgrund der im Städtevergleich hohen Flächeninanspruchnahme pro Einwohner sowohl für die einzelnen Nutzungen als auch der Flächenneuanspruchnahme für Infrastruktur muss dieser Weg nicht nur aus ökologischen, sondern auch ökonomischen Gründen weiterverfolgt werden.

7 a. Im Bereich Industrie und Gewerbe

Aufgrund der oben geschilderten Probleme in der Flächenstatistik kann diese für eine plausible Erläuterung der jährlichen Flächenneuanspruchnahme im Sinne „Landschaftsverbrauch“ derzeit nicht genutzt werden. Die geänderten Zuordnungen von einzelnen Kategorien des Siedlungsraumes zwischen Hafen- und Gewerbeflächen, Ver- und Entsorgungsflächen, sonstigen Betriebsflächen etc. und die jeweils erfolgten Nacherfassungen neu in Anspruch genommener Flächen sind hier nachträglich nicht zu einem konsistenten Bild einer jährlichen Flächeninanspruchnahme zusammenzufügen.

Hilfsweise können die jährlich veröffentlichten Daten zur Flächenererschließung und Vermarktung³ herangezogen werden. Hier wird deutlich, dass trotz großer Schwankungen in den einzelnen Jahren bei der Erschließungsleistung und Vermarktung zumindest in den letzten 15 Jahren kaum eine Tendenz zu erkennen ist, sondern die Größenordnung von 32 ha insgesamt relativ konstant ist. Hier von entfallen rund ein Drittel auf ein Flächenrecycling bzw. eine Umwidmung von bislang schon zum Siedlungsraum zu rechnenden Flächen. Beispiele sind hier die Bremer Wollkämmerei (BWK), also eine ehemalige Industriefläche, oder Flächen in der Überseestadt, also ehemalige Hafenbereiche. Zur Kategorie

³ S. 4. Sachstandsbericht über die Umsetzung des „Gewerbeentwicklungsprogramms der Stadt Bremen 2020“, 2019

Siedlungsflächen zählten ebenfalls die Bereiche, auf denen das Gewerbegebiet Bayernstraße oder die Airport Stadt entwickelt wurden (Kleingärten/teilweise Kleingewerbe).

7 b. Im Bereich Wohnen

Die geschilderten Probleme einer jährlichen Flächenverbrauchserfassung gelten auch für den Bereich des Wohnens.

Der langfristige Wert von ca. 23,5 Hektar Inanspruchnahme für Wohnzwecke (1984-2019) hat sich in den verschiedenen Dekaden immer nur geringfügig geändert. Vor diesem Hintergrund ist es von erheblicher Bedeutung, dass sich in den letzten Jahren die Wohneinheiten, die auf dieser Gesamtfläche errichtet wurden, deutlich erhöht haben. Dies ist auf eine höhere städtebauliche Ausnutzung und Dichte bei den einzelnen Bauvorhaben zurückzuführen. Ebenso werden vormals untergenutzte Grundstücke nach Abriss vorhandener Gebäude deutlich dichter bebaut. Dies erfolgt im Sinne der doppelten Innenentwicklungsstrategie, d. h. es erfolgt nicht nur eine Erhöhung der baulichen Dichte, sondern gleichzeitig wird das Grünsystem der Stadt weiterentwickelt. Hierbei ist ebenfalls zu berücksichtigen, dass ein Teil der Innenentwicklung durch die Umnutzung von ehemals gewerblich genutzten Flächen realisiert wurde (bspw. Überseestadt, Büropark Oberneuland, Gewerbegebiet Plantage).

7 c. Im Bereich Verkehrsflächen

In der Statistik der Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung zählen zu den Verkehrsflächen neben Straßen und Plätzen auch die Flächen für den Bahnverkehr (Eisenbahn, Stadtbahn (Straßenbahn)), den Flugverkehr (Flughafen) und den Schiffsverkehr (Hafenanlage, Schleuse (jeweils Landfläche)). Negativwerte in der Statistik des Flächenverbrauchs in den 1980er Jahren lassen sich auf Flächenveränderungen von nicht dem Straßenverkehr zuzuordnenden Verkehrsträgern zurückführen (z. B. Reduzierung von Bahnflächen).

Der auffällige Peak des Jahres 2015 in der Statistik (siehe Abb. 3) lässt sich auf die Erfassung der Straßenbauprojekte in großflächigen Gewerbegebieten (Gewerbepark Hansalinie, Überseestadt, GVZ, Bremer Industrie-Park) und insbesondere der Fertigstellung des großen Bauabschnitts 3.2 der BAB 281 zurückführen.

Es wird erwartet, dass sich der Flächenverbrauch für Verkehrszwecke in den nächsten Jahren verringern wird, weil zunehmend die Entwicklung im Innenbereich stattfinden und der Bau der A 281 und die katastermäßige Erfassung in absehbarer Zeit abgeschlossen sein werden.

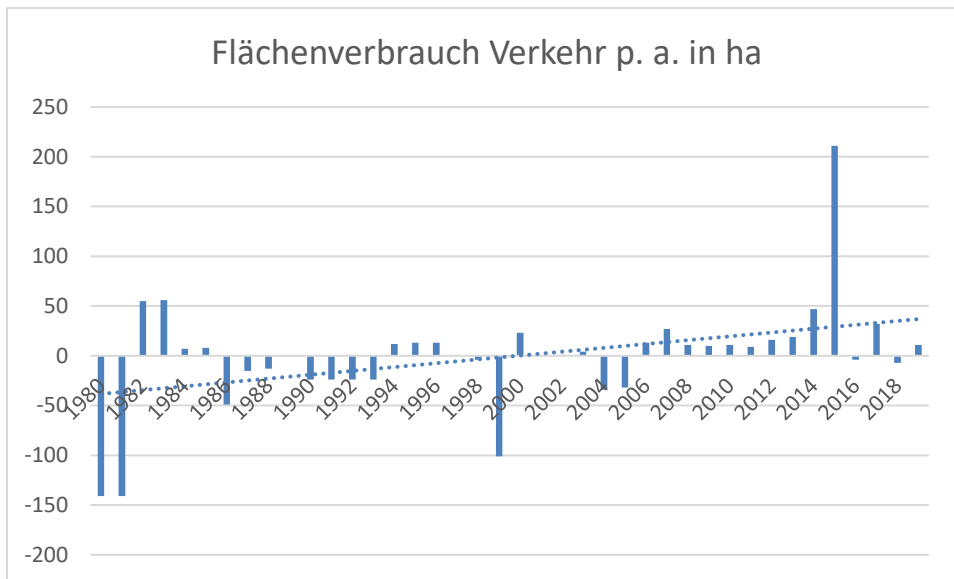


Abb. 3: Flächenverbrauch für Verkehrszwecke pro Jahr in ha

Weiterhin will der Senat durch eine Förderung des Umweltverbundes den Flächenbedarf für Verkehr insgesamt verringern. Zwar erfordert der Ausbau des Umweltverbundes aktuell Erschließungsmaßnahmen (siehe zum Beispiel Fahrradprämierrouten, Straßenbahnverlängerungen). Es wird aber davon ausgegangen, dass sich mittelfristig der Flächenbedarf für den motorisierten Individualverkehr weiter verringern lässt. Ebenso zielen die Förderung von CarSharing und andere Maßnahmen darauf ab, Flächenbedarfe für den ruhenden Verkehr zukünftig deutlich zu verringern.

8. Welche Rolle misst der Senat der Begrenzung des Flächenverbrauchs in der Aufstellung des GEP 2030 bei? Wie kann im Bereich Industrie und Gewerbe aus Sicht des Senats die Flächeneffizienz erhöht und damit der jährliche Flächenverbrauch deutlich reduziert werden?

Der Senat hat bereits mit dem GEP 2020 dem Flächenverbrauch eine hohe Bedeutung beigemessen. Dementsprechend wurden im GEP 2020 als Leitlinien der Gewerbeentwicklung definiert:

- Die Bestandspflege und -entwicklung in den Fokus der Gewerbeentwicklung rücken,
- die Schwerpunktsetzung der Flächenentwicklung auf Binnenentwicklung und Nachverdichtung sowie
- die Förderung der Entwicklung und Reattraktivierung von Bestandsimmobilien.

Das GEP 2030 soll der Bestandsentwicklung gegenüber der Flächenneuentwicklung ein noch deutlich höheres Gewicht beimessen. Vor diesem Hintergrund wurde als Grundlage der Erstellung des GEP 2030 eine Studie zu Nachverdichtungspotentialen in Gewerbegebieten am Beispiel des Technologieparks Bremen und der Airport-Stadt Bremen beauftragt, deren Ergebnisse im Rahmen eines konkreten Fachdialogs diskutiert werden sollen. Dies nicht allein aus ökologischen Gründen, sondern auch, um auch in Zukunft die in Bremen

als Stadtstaat begrenzt zur Verfügung stehenden Flächen möglichst effizient für die Wirtschaft und Arbeitsmarktentwicklung entwickeln und nutzen zu können. Das Ziel einer effizienteren Flächennutzung in Bestandsgebieten soll durch die bei diesen Standorten implementierten aktiven Interessensgemeinschaften und die konkrete Prüfung von Entwicklungs- und Nachverdichtungsmöglichkeiten erreicht werden.

Mit dem bereits begonnenen Pilotprojekt der gewerblichen Bestandsentwicklung soll in den Gewerbegebieten Utbremen (Kohlenstraße), Riedemann- und Reiherstraße, Mittelshuchting und Seumestraße die Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung der Gebiete, die überwiegend durch heterogenen Unternehmensbesatz und in Teilen alte (Infra-)Strukturen geprägt sind, insbesondere unter enger Einbindung der Unternehmen geprüft werden. Hierfür wurden zwei Gewerbegebietsmanagerinnen eingesetzt, die gemeinsam mit den Unternehmen und der Bremischen Verwaltung Maßnahmen zur (Re)Aktivierung und folglich zur Effizienzsteigerung der Flächen entwickeln und sich die nachhaltige, zukunftsfähige Aufwertung der Gebiete als Ziel gesetzt haben.

Eine Optimierung der Flächennutzung im Zuge von Neuansiedlungsmaßnahmen wird unter anderem durch eine sehr sorgfältige Gebietsplanung, die sowohl für größere wie kleinere Betriebe angepasste Flächenzuschnitte enthält und die verdichtete Flächennutzung im Blick hat, erreicht. Dies soll insbesondere bei der Weiterentwicklung des Gewerbeparks Hansalinie Bremen und des Bremer Industrie-Parks eine wesentliche Rolle spielen.

Ferner werden und sollen im Rahmen der Innenentwicklung insbesondere ehemals rein gewerblich genutzte Flächen als neue, gemischt genutzte Quartiere der „Produktiven Stadt/urbanen Produktion“ möglichst viele Arbeitsstätten und Arbeitsplätze entwickelt werden. Die in diesem Sinne begonnenen Projekte wie das Tabakquartier, die Überseeinsel oder auch das „Quartier neue Mischung in der Kornstraße“ machen deutlich, welche Potenziale im Zuge der Weiterführung dieser Entwicklungsstrategie erwartet werden können. Im GEP 2030 wird die „Produktive Stadt/urbane Produktion“ als Handlungsfeld der Schaffung von neuen Wirtschaftsräumen in gemischt genutzten urbanen Quartieren der Innenentwicklung daher einen wesentlichen Baustein darstellen. Darüber hinaus wird Bremen im Zuge einer regionalen Kooperation wie zum Beispiel mit dem Gewerbegebiet Achim-West eine regional/interkommunal abgestimmte Flächenpolitik entwickeln.

C. Zu einer möglichen Anpassung der Zielsetzung:

9. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat 2016 ein „netto null-Ziel“ für den bundesweiten Flächenverbrauch bis 2030 gefordert und damit den Aufbau einer Flächenkreislaufwirtschaft ange-regt:

- a. **Wird der Senat dieses „netto Null-Ziel“ für das Jahr 2030 im Land Bremen übernehmen?**
- b. **Wenn ja: Welche Maßnahmen wird der Senat ergreifen, um dieses Ziel zu erreichen?**
- c. **Falls nicht: Welche Gründe sprechen aus Sicht des Senats gegen den Aufbau einer bremischen Flächenkreislaufwirtschaft?**

Die Fragen 9 a, b und c werden gemeinsam beantwortet.

Derzeit befindet sich ein Stadtentwicklungsplan Wohnen 2030 kurz vor einer politischen Beschlussfassung und ein Gewerbeentwicklungsprogramm mit dem Zielhorizont 2030 in Erarbeitung. In beiden Programmen sind die Themen Innen- und Bestandsentwicklung - und damit die wesentlichen Elemente einer Verringerung des Flächenverbrauchs - von zentraler Bedeutung. Beide Programme gehen zunächst von den im Flächennutzungsplan enthaltenen Flächenreserven aus. Seit Inkrafttreten des neuen Flächennutzungsplans im Februar 2015 wurden noch keine Flächennutzungsplanänderungen zur Entwicklung von Flächen außerhalb der dargestellten Siedlungsflächen durchgeführt und nicht die aktuellen Verfahrenserleichterungen zur Außenentwicklung an Siedlungsgrenzen im Baugesetzbuch (s. § 13 b BauGB) genutzt. Allerdings wurden und werden eine Reihe von Planverfahren zur Neuentwicklung von Innenentwicklungsflächen durchgeführt. Sowohl die Flächeninanspruchnahme im Bereich des Wohnungsbaus als auch der Gewerbeentwicklung fußt so schon heute auf Innenentwicklungsprojekten. Die durchgeführte bzw. begonnene Konversion von ehemals militärischen Flächen (Scharnhorstquartier, Bundeswehrhochhaus) und gewerblichen Flächen (Kelloggs, Könecke und Coca-Cola, Vorderes Woltmershausen etc.) ist bereits im besten Sinne als Flächen-Kreislaufwirtschaft zu bezeichnen und wird entsprechend weitergeführt werden.

Wie schon oben angemerkt, bedeutet dies aber nicht eine Einschränkung der wirtschaftlichen Entwicklung oder der Wohnbaupotenziale in Bremen, weil in aller Regel bei der Nutzung von Baulücken oder der Neubepanung alter Gewerbe- und Industrieflächen gemischte Nutzungsstrukturen mit deutlich höheren Arbeitsplatz- und Einwohner*innenzahlen als bislang in Bremen üblich geplant und realisiert werden. Mit dem Verzicht auf Außenentwicklungsverfahren in den letzten fünf Jahren unterscheidet sich Bremen schon heute in der Flächenpolitik von einer Reihe anderer (wachsender) Kommunen. Der Zeitpunkt des Übergangs zu einer Flächenkreislaufwirtschaft im engeren Sinne hängt nicht nur von demographischen Faktoren wie der Höhe des Bevölkerungswachstums und des Wirtschafts- und Arbeitsmarktwachstums innerhalb Bremens ab, sondern ist aufgrund von über- und innerregionaler Konkurrenz nur in Abstimmungsprozessen mit Gebietskörperschaften der Region und auf überregionaler Ebene zu erreichen. In den letzten Jahren wurden hier entscheidende Schritte zum Beispiel mit der aktuell in Bearbeitung befindlichen regionalen Wohnungsmarktstrategie MORO (Modellprojekt der Raumordnung) und den konkreten interkommunalen Gewerbegebietsentwicklungen am Bremer Kreuz gegangen. Die Themen Bestandsentwicklung und effiziente Nutzung vorhandener Infrastrukturen im Rahmen von Innenentwicklung sollen auf diesen Ebenen intensiv weiter vorangetrieben und so eine schrittweise realistische Perspektive für einen möglichst schnellen Übergang zu einer Flächenkreislaufwirtschaft gelegt werden. Die Erreichung dieses „Netto-Null-Ziels“ bei der Flächenneuinanspruchnahme freier Landschaft ist vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung nicht nur vordringlich aufgrund der ökologischen Herausforderungen, sondern auch aufgrund ökonomischer und fiskalpolitischer Gesichtspunkte von hoher Bedeutung.

Der sparsame Umgang mit Flächen insbesondere in einem Stadtstaat wie Bremen ist von hoher Bedeutung - aus ökologischen, ökonomischen und sozialen Gründen. Ziel des Senates ist es weiterhin, auch im Rahmen der wachsenden Stadt den Flächenverbrauch so gering wie möglich zu halten und dabei Bremen zukunftsfähig zu entwickeln. Nicht zuletzt die Coronakrise macht deutlich, dass

hohe regionale Vernetzungs- und Kreislaufstrukturen die Basis für eine hohe Effizienz und Resilienz vieler Bereiche des Wirtschafts- und sozialen Lebens sind.

Dabei ist der regionale Bezug für das Thema Flächensparen von zentraler Bedeutung. Im Sinne einer insgesamt zukunftsfähigen Flächenentwicklung ist im Verflechtungsraum der Stadtregion Bremen nichts gewonnen, wenn innerregionale Funktionsverlagerungen zu Flächenverbräuchen an anderer Stelle und zu einem erhöhten Pendleraufkommen führen würden.