

In der Senatssitzung am 16. November 2021 beschlossene Fassung

Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau

08.11.2021

Vorlage für die Sitzung des Senats am 16.11.2021

„Erarbeitung eines Landesraumordnungsgesetzes und Aufstellung eines Landesraumordnungsplans“

A. Problem

Das Land Bremen ist verpflichtet, nach § 13 Abs. 1 Raumordnungsgesetz (ROG) die Landesraumordnung zu regeln, um die unterschiedlichen Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen, die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen und zugleich Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raumes zu treffen.

Um dieser gesetzlichen Pflicht nachzukommen, hatte das Land Bremen 1981 ein Landesraumordnungsprogramm aufgestellt. Vor dem Hintergrund einer kommunalpolitischen Auseinandersetzung über die Ansiedlung von großflächigen Verbrauchermärkten in Bremen, wurde das Landesraumordnungsprogramm am 22.08.1983 vom Staatsgerichtshof für unwirksam und nicht verbindlich erklärt. In der Folge ist bis heute kein neues Landesraumordnungsprogramm aufgestellt worden bzw. ist die Raumordnung im Land Bremen nicht abschließend geregelt worden.

Die vorliegenden Flächennutzungspläne der Stadtgemeinden Bremerhaven und Bremen genügen weder in Hinblick auf ihre formale Struktur und Terminologie noch hinsichtlich ihrer materiellen Regelungsinhalte den raumordnungsrechtlichen Anforderungen. Es fehlt derzeit außerdem an einer hinreichenden Ermächtigung im Bremer Landesrecht für raumordnungsrechtliche Festlegungen einzelner Stadtgemeinden. Die vorliegenden Flächennutzungspläne können derzeit im Sinne des ROG nicht die Funktion eines landesweiten Raumordnungsplans übernehmen (s. Rechtsgutachten (Mindest-)Anforderungen an ein System der Raumordnung im Land Bremen. Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster, Prof. Dr. Susan Grotefels / Prof. Dr. Hendrik Schoen, Münster 2020).

Nach Rechtsprechung des OVG Bremen (vgl. Urteil vom 30.10.2007 – 1 D 147/07) und des BVerwG (vgl. Urteil vom 29.04.2010 – 4 CH 3.08) hat die Verletzung der Planungspflicht aus § 13 ROG absehbar keine unmittelbaren Konsequenzen. Gleichwohl ist Bremen aufgefordert, die raumordnungsrechtliche Regelungslücke zu schließen, um eine Landesplanungsebene zu etablieren, bei der anders als bei den kommunalen Flächennutzungsplänen, die Landesbelange ihren Niederschlag finden können. Als Landesplanungsbehörde im Land Bremen und Träger der Landesplanung liegt dafür die Zuständigkeit bei der Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau.

B. Lösung

Mit der Aufstellung eines Landesraumordnungsplans (LROP) verfolgt das Land Bremen folgende formalen/ strukturellen Ziele:

- Schließung der raumordnungsrechtlichen Regelungslücke
- Umsetzung des Staatsvertrags zwischen den Ländern Bremen und Niedersachsen zu einer grenzüberschreitenden Raumordnung und Landesentwicklung vom 05.05.2009
- Raumordnungsrechtliche Absicherung von Bremen und Bremerhaven als Oberzentren mit Ländergrenzen übergreifender Bedeutung
- Raumordnungsrechtliche Anschlussfähigkeit zum LROP Niedersachsen und den Regionalen Raumordnungsprogrammen der angrenzenden niedersächsischen Landkreise
- Stärkung der raumordnungsrechtlichen Abwehrmöglichkeiten gegenüber benachbarten niedersächsischen Städten und Gemeinden bspw. hinsichtlich Bauleitplanungen
- Fachübergreifende Steuerung raumordnungsrechtlich relevanter Verfahren
- Raumordnungsrechtliche Umsetzbarkeit von zukünftigen sektoralen Bundesraumordnungsplänen nach § 17 Abs. 2 ROG.

Inhaltlich hat die Raumordnung die Aufgabe, durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne den Raum zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Dabei sind unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und auftretende Konflikte auszugleichen, sowie Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen (§1 Abs. 1 ROG).

Leitvorstellung ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt (§1 Abs. 2 ROG).

Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume soll sich in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamtraumes einfügen und die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraumes soll die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen (Gegenstromprinzip) (§1 Abs. 3 ROG).

Die Grundsätze der Raumordnung entsprechend § 2 Raumordnungsgesetz sind für das Land Bremen anzuwenden und können durch Festlegungen im Raumordnungsplan des Landes Bremen konkretisiert und ergänzt werden – so auch der Grundsatz 4. zu einer „langfristig wettbewerbsfähigen und räumlich ausgewogenen Wirtschaftsstruktur“ wonach „regionale Wachstums- und Innovationspotenziale in den Teilräumen zu stärken sind“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG).

Diese Festlegungen (Ziele und Grundsätze) zu erarbeiten, ist Gegenstand des auf diesen Beschluss folgenden Arbeitsprozesses, der im Sinne der fachübergreifenden Planung frühzeitig ressortübergreifend und frühzeitig mit den Städten Bremerhaven und Bremen abgestimmt wird (s. Arbeitsstruktur zur Aufstellung eines Landesraumordnungsplans).

Zu berücksichtigen sind alle raumbedeutsamen Nutzungen im Land Bremen und die jeweiligen (vorhandenen und in Erarbeitung befindlichen) raumrelevanten Fachplanungen wie insb. die Siedlungsentwicklung (Wohnen, Freizeit, Erholung), Wirtschaftsflächenentwicklung, Häfenentwicklung, Wissenschaftsentwicklung, Daseinsvorsorge

und Infrastrukturentwicklung inkl. Verkehr/Mobilität, Energie und Ver- und Entsorgung, Naturschutz, Umweltbelange, Erneuerbare Energien, Landwirtschaft etc. .

Querschnittsthemen im Landesraumordnungsplan

Die Begrenzung und der Umgang mit den Folgen des Klimawandels stellt eine zentrale Herausforderung für die Raumordnung in Deutschland und für eine zukünftige Raumordnung im Land Bremen dar. Als fachübergreifende Planung erfüllt die Raumordnung durch Einbeziehung aller raumrelevanten Planungen und fachlichen Raumnutzungsinteressen eine steuernde und koordinierende/vermittelnde Querschnittsfunktion, sowohl bei der vorausschauenden Bewältigung der Folgen des Klimawandels, als auch im Hinblick auf wirksame Vermeidungs- und Minderungsstrategien.

Der Senat hat am 02.02.2021 das Handlungsfeld Klimaschutz beschlossen, in dessen Rahmen die „Erarbeitung von raumordnerischen Zielen und Grundsätzen zu Vermeidungs-, Minderungs- und Anpassungsstrategien zu räumlichen Folgen des Klimawandels und Klimaschutzes“ finanziert wird.

Neben dem Klimawandel gibt es weitere zu berücksichtigende Querschnittsthemen wie z.B. die Digitalisierung, die Globalisierung, dem Demografischen Wandel und Migration, etc..

Prozess zur Aufstellung eines LROP Bremen

Voraussetzung für die Aufstellung eines Landesraumordnungsplanes und die darauf aufbauende dauerhafte Umsetzung einer Raumordnung in Bremen sind neue rechtliche Regelungen und angepasste Personal- und Organisationsstrukturen.

Folgende Arbeitsschritte sind vorgesehen:

Phase 1 Vorbereitung (2019-2021)

In einem ersten Schritt wurde zur Klärung der Mindestanforderungen an eine rechtssichere Planaufstellung und eine dauerhafte Planumsetzung durch die Landesebene Ende 2019 beim Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster, Prof Dr. Grotefels, Prof Dr. Schoen ein externes Rechtsgutachten eingeholt.

Als Ergebnis lässt sich zusammenfassend festhalten:

1. Die Anwendung der sogenannten Stadtstaatenklausel nach § 13 Abs. 1 ROG, nach der Stadtstaaten die Möglichkeit haben, durch eine entsprechende Qualifizierung eines Flächennutzungsplans, einer raumordnungsrechtlichen Regelung nachzukommen, ist im Land Bremen mit weitreichenden Problemen und Unwägbarkeiten verbunden, sodass empfohlen wird, diese nicht anzuwenden. Die Stadtstaatenklausel ist auf eine Identität von Staat und Kommune, wie z.B. in Hamburg ausgerichtet. In Bremen wird hingegen zwischen den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven und der Freien Hansestadt Bremen nach Art. 143 Abs. 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (BremLV) als

„Gemeindeverband höherer Ordnung“ unterschieden. Eine vollständige Identität von Staat und Kommune ist somit in Bremen nicht gegeben. Allenfalls könnten die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven einen gemeinsamen Flächennutzungsplan (§ 204 BauGB) aufstellen oder sich zu einem Planungsverband zum Zwecke der gemeinsamen Bauleitplanung zusammenschließen (§ 205 BauGB), um die Anwendung der Stadtstaatenklausel zu ermöglichen. Beide Optionen wären mit weitreichenden rechtlichen und tatsächlichen Problemen verbunden, sodass sich eine Entscheidung für diese Optionen als ermessensfehlerhaft darstellen könnte. Bei einem Planungsverband oder gemeinsamen F-Plan wäre eine ungeklärte Frage, wie im Dissensfall der beiden Stadtgemeinden zu entscheiden wäre und wie die übergeordneten Landesinteressen berücksichtigt werden könnten.

Zur Behebung der raumordnungsrechtlichen Regelungslücke wird infolgedessen ein eigenständiger, den Flächennutzungsplanungen der beiden Stadtgemeinden vorgelagerter, Landesraumordnungsplan empfohlen.

2. Ein Raumordnungsgesetz für das Land Bremen wird empfohlen. Das Bundesraumordnungsgesetz (ROG) als Vollregelung ist zwar auch ohne landesrechtliche Ergänzung unmittelbar vollzugsfähig, allerdings sind landesrechtliche Regelungen erforderlich sobald gegenüber dem ROG abgewichen und der Landesraumordnungsplan als Rechtsverordnung erlassen werden soll, da dies einer formell-gesetzlichen Ermächtigung des Senats durch die Bürgerschaft bedarf. Abweichungen gegenüber dem ROG sind z.B. absehbar notwendig zur Etablierung eines für das Land Bremen passfähigen einstufigen Systems der Raumordnung. Außerdem bietet die landesgesetzliche Regelung die Chance zur detaillierteren Festlegung von Verfahrensregelungen und trägt damit zur Rechtssicherheit und Transparenz bei.

Phase 2 Aufstellung Landesraumordnungsgesetz und –plan (2021-2023)

Ein Landesraumordnungsgesetz für das Land Bremen, bei Bedarf ergänzt durch Verwaltungsvorschriften, wird erarbeitet, abgestimmt und verabschiedet.

Der Landesraumordnungsplan Bremen wird erarbeitet (Bekanntgabe der Planungsabsichten; Erarbeitung eines Planentwurfs einschließlich Umweltbericht; Beteiligungsverfahren, öffentliche Auslegung und Abwägung). Dies erfolgt im Sinne der fachübergreifenden Planung in frühzeitiger ressortübergreifender Abstimmung und in frühzeitiger Abstimmung mit den Städten Bremerhaven und Bremen.

Phase 3 Abschluss und Umsetzung (voraussichtlich ab 2023)

Inkrafttreten des Landesraumordnungsplan Bremen.

Mit dem Inkrafttreten des Landesraumordnungsplan Bremen besteht eine eigenständige Raumordnung im Land Bremen, die nach § 4 Abs. 1 ROG bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten und zu berücksichtigen ist. Auf der Basis eines gültigen Landesraumordnungsplans können bei Bedarf die formellen Instrumente der Raumordnung, insbesondere Zielabweichungs-, Untersagungs- und Raumordnungsverfahren im Land Bremen angewendet werden.

Ein gültiger Landesraumordnungsplan unterstützt die nach § 2 Abs. 1 BauGB geforderte, aufeinander abzustimmende Bauleitplanung benachbarter Gemeinden. Die Stadtgemeinden Bremerhaven und Bremen werden damit in die Lage versetzt, sich auf die ihnen durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen sowie auf Auswirkungen auf ihre zentralen Versorgungsbereiche zu berufen.

Arbeitsstruktur zur Aufstellung eines LROP Bremen

Als Landesplanungsbehörde im Land Bremen und Träger der Landesplanung ist die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau für den Vollzug des Raumordnungsrechts auf Landesebene zuständig. Etabliert wird eine Arbeitsgruppe im Fachbereich Bau bei SKUMS bestehend aus Referat 71 zuständig für Raumordnungsplanung, FB 01 zuständig für Raumordnungsrecht und Referat 66 zuständig für das Geoinformationswesen.

Die Aufstellung des LROP erfolgt in frühzeitiger und enger Abstimmung mit den fachlich betroffenen Landesbehörden. Hierzu ist die Einführung einer ressortübergreifenden zweigestuften Arbeits- und Steuerungsgruppe der bremischen Landesbehörden vorgesehen. Die Besetzung erfolgt nach Beschluss dieser Vorlage mittels einer Abfrage bei allen Ressorts:

- Senatskanzlei
- Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa
- Die Senatorin für Wissenschaft und Häfen
- Die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz
- Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport
- Die Senatorin für Justiz und Verfassung
- Der Senator für Inneres
- Der Senator für Finanzen
- Die Senatorin für Kinder und Bildung (Schule und Kita)
- Der Senator für Kultur

Eingeschlossen ist die Landeszentralstelle Klimaanpassung der Freien Hansestadt Bremen bei der Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau.

Im Sinne der frühzeitigen Abstimmung mit den Kommunen ist ein Beirat mit Vertreter:innen der Stadtentwicklung und Flächennutzungsplanung aus den beiden Stadtgemeinden Bremerhaven und Bremen vorgesehen.

Zur grenzüberschreitenden Beratung raumordnerischer Ziele und Grundsätze ist es beabsichtigt, den Austausch zwischen der Obersten Landesplanungsbehörde des Landes Niedersachsen und der Landesplanungsbehörde Bremen zu vertiefen. Ebenso ist ein Austausch mit den Stadt-Regionalen Kooperationen: Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen und dem Regionalforum Unterweser sowie der Metropolregion Nordwest vorgesehen.

Im Aufstellungsprozess des LROP erfolgt eine umfassende Beteiligung der Träger öffentlicher Belange, u.a. aller Ressorts des Landes Bremen, Kammern und Verbände, der Städte Bremen und Bremerhaven, der angrenzenden Landkreise, Städte und Gemeinden, des Kommunalverbunds Niedersachsen/Bremen e.V., des Regionalforums

Unterweser, der Metropolregion NordWest, der Ämter für Regionale Landesentwicklung Weser-Ems, Lüneburg und Leine-Weser sowie des Landes Niedersachsen und des Bundes.

C. Alternativen

Werden nicht vorgeschlagen

D. Finanzielle, personalwirtschaftliche und genderbezogene Auswirkungen

Die erforderlichen konsumtiven Haushaltsmittel im Haushalt 2021 sind i.H.v. 100 TEUR bei der Hst. 0696/531 21-8, Kosten der Landesraumplanung, veranschlagt sowie in den Haushaltsplanentwürfen 2022/23 mit jeweils 100 TEUR berücksichtigt.

Für die Bearbeitung von Querschnittsthemen im Landesraumordnungsplan – hierunter die Bewältigung der Folgen des Klimawandels auch im Hinblick auf wirksame Vermeidungs- und Minderungsstrategien – stehen durch Beschluss des Haushalts- und Finanzausschusses vom 19.03.2021 und 02.07.2021 zum Handlungsfeld Klimaschutz unter dem Projekt "Erarbeitung von raumordnerischen Zielen und Grundsätzen zu Vermeidungs-, Minderungs- und Anpassungsstrategien zu räumlichen Folgen des Klimawandels/Klimaschutz" Mittel in Höhe von insgesamt 452,5 TEUR (davon konsumtive Mittel i.H.v. insg. 101.092 EUR und Personalmittel i.H.v. insg. 351.408 EUR für 1,0 VZÄ TV-L 13, 0,75 VZÄ TV-L 13, 0,5 VZÄ TV-L 9b jew. befristet auf zwei Jahre) für die Jahre 2021-2023 bereit (in 2021: rd. 60,2 TEUR; in 2022: rd. 254,4 TEUR; in 2023: rd. 137,9 TEUR).

Die Berücksichtigung genderspezifischer Auswirkungen entspricht vom Grundsatz der raumordnerischen Leitvorstellung der Sicherung und Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen und damit dem Prinzip der Geschlechtergerechtigkeit. Insofern ist es das Ziel, genderspezifische Auswirkungen bei der Erarbeitung des LROP Bremen umfassend zu berücksichtigen.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Senatsvorlage ist abgestimmt mit:

- Senatskanzlei
- Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa
- Die Senatorin für Wissenschaft und Häfen
- Die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz
- Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport
- Die Senatorin für Justiz und Verfassung
- Der Senator für Inneres
- Der Senator für Finanzen
- Magistrat der Stadt Bremerhaven

Im jetzigen Stadium nicht betroffen sind nach eigener Aussage:

- Die Senatorin für Kinder und Bildung (Schule und Kita)
- Der Senator für Kultur

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Geeignet nach Beschlussfassung im Senat. Einer Veröffentlichung im zentralen elektronischen Informationsregister steht nichts entgegen.

G. Beschluss

1. Der Senat bittet die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau, als Landesplanungsbehörde im Land Bremen ein Landesraumordnungsgesetz zu erarbeiten und darauf aufbauend einen Landesraumordnungsplan für das Land Bremen aufzustellen.
2. Zur Absicherung der angestrebten frühzeitigen und engen Abstimmung mit den fachlich betroffenen Landesbehörden sowie mit den Städten Bremerhaven und Bremen bittet der Senat die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau, eine zweigestufige Arbeits- und Steuerungsgruppe der bremischen Landesbehörden, sowie einen Beirat mit Vertreter*innen der Stadtentwicklung und Flächennutzungsplanung aus den beiden Stadtgemeinden Bremerhaven und Bremen einzurichten.
3. Der Senat bittet alle Ressorts sowie den Magistrat der Stadt Bremerhaven um Unterstützung und Mitwirkung bei der Erarbeitung und Umsetzung eines Landesraumordnungsplans für das Land Bremen.
4. Der Senat bittet die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau, über Fortschritte bei der Aufstellung eines Landesraumordnungsplans für das Land Bremen regelmäßig zu berichten.
5. Der Senat bittet die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau, die fachlich zuständige staatliche Deputation für Mobilität, Bau und Stadtentwicklung über diesen Beschluss zu informieren.