

Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr,
Stadtentwicklung und Energie (L)
Vorlage Nr.18/348 (L)
Tagesordnungspunkt

Vorlage
für die Sitzung der Deputation
für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie
am 20. Februar 2014

Neuaufstellung des Landschaftsprogramms, Teil Stadtgemeinde Bremen
- Öffentliche Auslegung

A) Problem

Der hier vorgelegte Entwurf für ein Landschaftsprogramm (Lapro) bietet eine umfassende Bestandsaufnahme der Natur in Bremen. Anders als bisher sind darin auch Parks, Grünverbindungen und Erholungsräume innerhalb der bewohnten Stadt aufgenommen worden, die für die Natur und für Freizeit und Erholung bedeutsam sind. Darauf aufbauend werden für die nächsten 15 – 20 Jahre Ziele formuliert und Maßnahmen beschrieben, wie die Natur geschützt, Freiräume für Menschen in der Stadt eröffnet und für die Erholung besser nutzbar gemacht werden sollen. Kompensationsmaßnahmen des Naturschutzes sollen dabei in Zukunft verstärkt auch in der bewohnten Stadt umgesetzt werden.

Ziel des Lapro ist es auch, das Miteinander der verschiedenen Nutzungen des Stadt- und Landschaftsraums zu verbessern. Im Maßnahmenprogramm werden daher die unterschiedlichen Interessen der Stadtgesellschaft einschließlich Wirtschaft und Landwirtschaft berücksichtigt. Dazu wurde im Rahmen der frühzeitigen Beteiligung ein umfassender Dialog über das Internet und in den Ortsbeiräten geführt.

Nach dem Bundesnaturschutzgesetz hat die Landschaftsplanung die Aufgabe, die gesetzlichen Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege für den jeweiligen Planungsraum zu konkretisieren und die Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele aus fachlicher Sicht darzustellen. Das Landschaftsprogramm ist ein Fachprogramm des Naturschutzes, das im Behördenhandeln zu berücksichtigen ist.

Das seit 1991 geltende Landschaftsprogramm für das Land Bremen mit den beiden Teilen Bremen und Bremerhaven basiert auf Daten der 1980er Jahre und wird den heutigen rechtlichen und fachlichen Anforderungen nicht mehr gerecht. Nicht nur die Siedlungsentwicklung und weitere für Naturschutz und Landschaftspflege relevante Nutzungsverhältnisse haben sich verändert, es sind auch neue rechtliche Anforderungen wie der Schutz des europäischen Naturerbes und der Biotopverbund hinzugekommen.

Für die Stadtgemeinde Bremen gilt zudem das integrierte Leitbild der nachhaltigen Innenentwicklung „Bremen 2020 – eine grüne Stadt am Wasser mit hohen Erholungs- und Umweltqualitäten“. Auch angesichts der damit verbundenen städtischen

Verdichtung wird eine differenzierte Analyse der Grün- und Freiflächenfunktionen und ein zukunftsweisender Rahmen für die Freiraumentwicklung in der Stadt benötigt.

Weitere Herausforderungen für die räumliche Entwicklung ergeben sich durch den Strukturwandel der Landwirtschaft zwischen Intensivierung der Bodennutzung auf der einen Seite und Umstellung auf biologische Landwirtschaft auf der anderen Seite, die räumlichen Auswirkungen der Energiewende, den Verlust an biologischer Vielfalt in der Region sowie die zunehmend nötigen Anpassungen der Flächennutzungen an den Klimawandel.

Diese veränderten Rahmensetzungen erfordern eine Anpassung der Ziele und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege als wesentliche Grundlage einer nachhaltigen Entwicklung auf Stadt- und Landesebene. Zu diesem Zweck ist eine flächendeckende Landschaftsplanung gesetzlich vorgeschrieben.

Aufgrund des Wegfalls der Ebene örtlicher „Landschaftspläne“ durch die Änderung des bremischen Naturschutzgesetzes von 2010 hat das Landschaftsprogramm nicht nur die überörtlichen Sachverhalte (wie das geltende Programm von 1991) sondern fortan auch die örtlichen Erfordernisse darzustellen.

B) Lösung

Das Landschaftsprogramm wird für das Land Bremen als Fachplanung des Naturschutzes und der Landschaftspflege mit überörtlichen und örtlichen Inhalten neu aufgestellt. Dabei wird mit dem Teil für die Stadtgemeinde Bremen begonnen, um die Abwägungsgrundlagen für den neuen Flächennutzungsplan und seine Umweltprüfung bereit zu stellen. Im parallelen Erarbeitungsprozess wird das Landschaftsprogramm wiederum an die behördenverbindlichen Darstellungen des Flächennutzungsplans, soweit dies rechtlich erforderlich ist, angepasst. Die Neuaufstellung des Teils Bremerhaven erfolgt in einem gesonderten Prozess.

Die flächendeckende Analyse der Schutzgüter Arten und Biotope, Erholungswert der Landschaft sowie Boden, Wasser und Luft/Klima und die daraus entwickelten landschaftsplanerischen Ziele fließen in die Neuaufstellung des Flächennutzungsplans einschließlich der Bestimmung von Konzentrationszonen für die Windenergienutzung ein. Sie stehen mit der Neuaufstellung des Landschaftsprogramms erstmals in einem digitalen Geografischen Informationssystem (GIS) zur Verfügung. Dadurch sind die Informationen leichter verfügbar und mit geringerem Aufwand als bisher fortschreibungsfähig. Dies erleichtert und verbessert zukünftige Umweltverträglichkeitsprüfungen und Kompensationskonzepte für Pläne und Projekte.

Inhaltliche Kernpunkte:

- Der besiedelte Bereich wird vertieft bearbeitet, als Voraussetzung für eine „doppelte Innenentwicklung“, die im Zusammenhang mit der Stärkung urbaner Funktionen auch die Struktur des Freiraumsystems und seine stadtoökologische, kulturelle und sozial integrative Funktionsfähigkeit verbessert. Schwerpunkte sind
 - die Konzeption eines „Grünen Netzes“ innerstädtischer Erholungsflächen und Erholungswegeverbindungen,
 - der Erhalt und die Entwicklung von Flächen für die innerstädtische Biotopvernetzung und das Naturerleben,
 - die Sicherung und Verbesserung des Stadtklimas auch bei zunehmenden Hitzeperioden.

- Ebenfalls mit Bezug auf das Leitbild „Bremen! Lebenswert – urban – vernetzt“ werden fachliche Ziele und Maßnahmenempfehlungen zum Erhalt der räumlichen Qualitäten des Feuchtgrünlandrings und der weiteren für die biologische Vielfalt und den Erholungswert wichtigen Landschaftsteile aufgestellt. Daraus werden landschaftsplanerische Anforderungen an
 - o eine standortangepasste und die biologische Vielfalt fördernde landwirtschaftliche Bodennutzung,
 - o eine naturnähere Gewässer- und Auenentwicklung und
 - o die raumverträgliche Gestaltung der Energiewende
 abgeleitet.

Bisheriges Aufstellungsverfahren:

Das Landschaftsprogramm wird nach demselben Verfahren wie die Bauleitplanung aufgestellt. Alle förmlichen Verfahrensschritte werden daher zeitgleich mit dem Flächennutzungsplan durchgeführt.

1. Planaufstellungsbeschluss:

Die für Umwelt zuständige Deputation hat am 22. Mai 2008 den Planaufstellungsbeschluss für das Landschaftsprogramm gefasst und zur Kenntnis genommen, dass mit dem Teil Bremen parallel zur Aufstellung des Flächennutzungsplans begonnen werden soll.

2. Frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 3 Abs. 1 BauGB

Die frühzeitige Beteiligung begann mit im Amtsblatt bekannt gegebenen öffentlichen Beirats- und Ausschusssitzungen sowie Einwohnerversammlungen auf Stadtteil- bzw. Ortsamtsebene vom 13. Mai bis 22. Oktober 2009, in denen die allgemeinen Planungsziele vermittelt wurden. Weitere öffentlichkeitswirksame Beteiligungsschritte waren die Erstellung der Wanderausstellung „Bremen plant – mach mit“, ein öffentliches Workshop-Wochenende im Speicher XI vom 29. bis 31. Januar 2010 und eine öffentliche Vorstellung der Ergebnisse im Rathaus am 10. Februar 2010.

Die zweite Phase der frühzeitigen Beteiligung wurde durch die Präsentation des ersten Entwurfs des Landschaftsprogramms auf der Internetseite www.Lapro-Bremen.de ab Dezember 2012 eingeleitet. Bis zum 28. Februar 2013 eingegangene Äußerungen der Öffentlichkeit wurden den Ortsämtern zugeleitet und konnten in die Stellungnahmen der Beiräte einfließen. In öffentlichen Beiratssitzungen und Ausschusssitzungen zwischen dem 18. Dezember 2012 und dem 3. Juni 2013 wurde der Entwurf erläutert und diskutiert. Die frühzeitige Beteiligung endete mit der Präsentation von Zwischenergebnissen auf dem öffentlichen Workshop im Zentrum K am 14. Juni 2013.

3. Frühzeitige Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange nach § 4 Abs. 1 BauGB

Die Träger öffentlicher Belange einschließlich der Ortsämter (Beiräte) konnten gemäß Bekanntmachung im Amtsblatt vom 25. Februar bis zum 28. März 2013 zum ersten Entwurf des Landschaftsprogramms Stellung nehmen. Einzelnen Trägern wurde die Frist auf Anfrage bis zum 19. April 2013 verlängert.

4. Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 3 Abs. 2 BauGB und der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange nach § 4 Abs. 2 BauGB

Der zweite förmliche Beteiligungsschritt der Öffentlichkeit, die „öffentliche Auslegung“, sowie die erneute Beteiligung der Träger öffentlicher Belange stehen nunmehr an.

Die Öffentlichkeit wird in der senatorischen Dienststelle Ansgaritorstraße 2, in den Ortsämtern sowie im Internet (www.Lapro-Bremen.de) mindestens während eines Monats Einsicht in die Planunterlagen nehmen und Stellungnahmen schriftlich oder zur Niederschrift abgeben können.

Ergebnisse der frühzeitigen Beteiligung

Der vollständige Rücklauf aus der frühzeitigen Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange und der Grad der Berücksichtigung der Anregungen und Bedenken bei der Überarbeitung des Planentwurfs ist in der Anlage dokumentiert.

Wichtige Hinweise auf Umsetzungshindernisse, die nicht auf der Ebene des Landschaftsprogramms sondern erst bei einer konkreten Maßnahmenrealisierung geklärt werden können, werden in die Erläuterung der Maßnahmen aufgenommen. Auf diese Weise wird das Beteiligungsergebnis im Plan und in seiner Begründung dokumentiert und trägt zur Kontinuität des Beteiligungsprozesses bei.

Umgang mit den wesentlichen Konfliktthemen:

- Die Maßnahmenvorschläge des Landschaftsprogramms zur Erhaltung bzw. Neugestaltung von Grünstrukturen und **begrüntem Erholungswegen** im besiedelten Bereich werden von der Bevölkerung und den Beiräten grundsätzlich sehr positiv aufgenommen. Bedenken wurden vereinzelt hinsichtlich Finanzierung, Grundstücksverfügbarkeit und Details der Umsetzung angemeldet. Diese können aber erst bei einer konkreten Ausführungsplanung berücksichtigt werden. Einzelnen begründeten Einwendungen, dass dargestellte Verbindungswege die Nutzung der Flächen für Gewerbe, Industrie und Häfen einschränken könnten, wurde Rechnung getragen. Über die Plandarstellungen von Grünverbindungen im Landschaftsprogramm und im Flächennutzungsplan wurde zwischen SWAH und SUBV am 23.01.2014 eine Einigung erzielt. Im Übrigen ist die Realisierung der Wege oder ihre Ausstattung mit Grün abhängig vom Einverständnis der Grundstückseigentümer sowie der Abstimmung zwischen den betroffenen Senatsressorts.
- Handelskammer und SWAH hatten Bedenken gegen **Lärminderungsziele für Grünverbindungen** innerhalb oder am Rande von Gewerbe- und Hafengebieten geäußert, denen im Landschaftsprogramm soweit fachlich vertretbar durch Rücknahme einzelner Darstellungen entsprochen wird. Grundsätzlich stehen die Lärminderungsziele für die sogenannten „Ruhigen Gebiete“ nach Immissionsschutzgesetz jedoch nicht im Widerspruch zu vorhandenen oder aufgrund

einer Bauleitplanung zulässigen Nutzungen, da sie lediglich in behördlichen Entscheidungen „zu berücksichtigen“ sind. Entsprechende Klarstellungen in den Definitionen haben dazu geführt, dass der SWAH seine Bedenken nicht länger aufrechterhalten hat.

- Über die Öffentlichkeits- und Beiratsbeteiligung vorgebrachte Einwendungen und Bedenken betrafen vor allem die **Renaturierungsziele an der Lesum** sowie die fachliche Zielsetzung eines **verbesserten Moorboden- und Klimaschutzes in Borgfeld und Oberneuland**. Befürchtet werden vor allem Einschränkungen für die Landwirtschaft und Veränderungen des gewohnten Landschaftsbildes.

Konkrete Auswirkungen können dabei erst erwachsen, wenn einzelne Umsetzungsmaßnahmen verwirklicht werden sollen. Den Zeitpunkt der Umsetzung legt das Landschaftsprogramm jedoch nicht fest. Dieser ist von verschiedenen Rahmenbedingungen abhängig, wie insbesondere Finanzierung und Flächenverfügbarkeit.

Die Deputation für Umwelt und Energie hat auf ihrer Sitzung am 06.01.2014 im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung für das Jahr 2015 erstmals ein Budget in Höhe von 200.000 € und für das Jahr 2016 in Höhe von 250.000 € für Umsetzungsmaßnahmen eingeplant. Bei diesen Maßnahmen kann es sich z. B. um die Anlegung von Hecken, das Anpflanzen von Bäumen, eine örtliche Anhebung von Grabenwasserständen oder die Anlage von Blänken (flache, zeitweilig überstaute Mulden) handeln.

Umsetzungsmaßnahmen können und sollen nur auf freiwilliger Basis realisiert werden. Sofern im Einzelfall für die Realisierung einer Maßnahme **landwirtschaftliche Flächen** betroffen wären, wäre notwendige Voraussetzung für eine Umsetzung immer eine Einigung mit dem Landwirt in Form eines Grundstücks-kaufvertrages, Pacht- oder sonstigen Vertrages. Je nach Einzelfall können bei komplexeren Verhältnissen auch landwirtschaftliche Betroffenheitsanalysen erforderlich werden.

Unabhängig von diesem Vorgehen beabsichtigt der SUBV zusätzlich eine Beteiligung der Landwirtschaftskammer Bremen bei Umsetzungsmaßnahmen auf landwirtschaftlichen Flächen. Ein entsprechender Vereinbarungsentwurf liegt der Kammer vor.

Im Hinblick auf eine langfristige Existenzsicherung der landwirtschaftlichen Betriebe sind die unterstützenden Aussagen des Landschaftsprogramms hervorzuheben:

- die umfassende Darstellung der Bedeutung umweltgerechter Landwirtschaft für die Pflege der Kultur- und Erholungslandschaft in Bremen,
- die Stärkung der Argumente für den Bodenschutz, eine flächensparende Siedlungsentwicklung und die Innenentwicklung,
- die fachliche Klarstellung, dass Eingriffe in Grünstrukturen des besiedelten Bereichs im innerstädtischen Zusammenhang ausgeglichen werden sollen.

Die in das Landschaftsprogramm integrierte Zielsetzung des Naturschutzes, die flächengebundene bäuerliche Landwirtschaft als Voraussetzung für den Erhalt der Kulturlandschaft des Feuchtgrünlandrings nicht zu gefährden, hat außerdem zur Rücknahme von Extensivierungszielen und Suchräumen für Kompensationsmaßnahmen geführt, vor allem in Borgfeld und Oberneuland.

- Die vorläufige Druckfassung des Landschaftsprogrammes (Stand 16.01.2014) ist – wie im **Flächennutzungsplan** bereits erfolgt - entsprechend folgender Abwägungsergebnisse fortzuschreiben.
 - Die bestehende Grünverbindung und der Aussichtspunkt auf dem Gelände des ehemaligen Bremer Vulkan werden aus der Darstellung in Plan 2 herausgenommen.
 - Das Renaturierungsziel für das ehemalige Campingplatzgelände neben der „Uni-Wildnis“ auf der im Flächennutzungsplan wieder als „Sondergebiet Freizeit“ dargestellten Fläche wird zurückgenommen.
 - Eine neue Maßnahme „Grünverbindung und Brückenschlag Europahafen“ in Verbindung mit der neuen Optionsfläche „Wohnen“ (Floating Homes) wird ergänzt

Weiterer Abstimmungsbedarf mit dem Flächennutzungsplan kann sich im Rahmen des Aufstellungsverfahrens ergeben. Dies betrifft insbesondere die im F-Plan weiß dargestellten Flächen in Brokhuchting und im Umfeld der Binnendüne sowie einen Bereich der Osterholzer Feldmark.

Sollten weitere Änderungen des Flächennutzungsplans durch die Deputation beschlossen werden, werden die Ziele und Maßnahmen des Landschaftsprogramms vor der öffentlichen Auslegung entsprechend angepasst.

Strategische Umweltprüfung des Landschaftsprogramms

Für das Landschaftsprogramm Bremen wird eine Strategische Umweltprüfung (SUP) durchgeführt. Das Programm umfasst die wesentlichen Inhalte eines Umweltberichtes im Sinne des UVPG, so dass kein eigenständiger Teil erforderlich ist. Dem entsprechend regelt auch das Bremische Naturschutzgesetz, dass „die Ergebnisse der SUP in die Begründung zum Landschaftsprogramm zu integrieren“ sind.

Erhebliche negative Umweltauswirkungen der Neuaufstellung des Landschaftsprogramms auf die SUP-Schutzgüter sind nur in besonderen Einzelfällen zu erwarten. Eine einseitige Entwicklung eines Schutzgutes auf Kosten eines anderen Schutzgutes wird durch die naturgutübergreifende Betrachtung der Landschaftsplanung vermieden, die zudem auch das Schutzgut „Gesundheit und Wohlbefinden des Menschen“ in Bezug auf die ruhige Erholung sowie das Schutzgut „Kulturelle Sachgüter“ in Bezug auf das Orts- und Landschaftsbild sowie die Archivfunktion des Bodens umfasst.

Negative Umweltauswirkungen auf einzelne Schutzgüter können sich dennoch in bestimmten Fallkonstellationen ergeben, z. B. zwischen der Erschließung der Landschaft für die Erholung und dem Artenschutz. In der Vorprüfung während der frühzeitigen Beteiligung wurden die Maßnahmen herausgefiltert, bei denen negative Umweltauswirkungen nicht von vorneherein ausgeschlossen werden konnten. Soweit diese aufgrund innerfachlicher Abwägung verworfen wurden oder weiterer Prüfung bedürfen, sind sie in Prüfbögen dargestellt (s. Anlage zu Kapitel 6 des Entwurfs)

Die Träger öffentlicher Belange und die Öffentlichkeit sind aufgefordert, ggf. weitere Fälle zu benennen und zu begründen, für die negative Umweltauswirkungen nicht ausgeschlossen sind und die daher einer vertieften Prüfung unterzogen werden sollen.

C) Finanzielle Auswirkungen

Aus der Aufstellung des Landschaftsprogramms Bremen ergeben sich keine finanziellen Auswirkungen.

D) Gender-Prüfung

Genderspezifische Auswirkungen sind auf dieser Planungsebene nicht zu erkennen; bei der Konkretisierung der unterschiedlichen Maßnahmen wird dieser Aspekt jeweils vertieft geprüft werden müssen.

E) Abstimmungen

Im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und der vorgesehenen öffentlichen Auslegung haben die Senatsressorts Gelegenheit, eine Stellungnahme zum Landschaftsprogramm Bremen abzugeben, die in die Abwägung einfließt.

F) Beschlussvorschlag

1. „Die Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie nimmt den Entwurf des Landschaftsprogramms, Teil Bremen (Bearbeitungsstand: 16.01.2014) mit den in dieser Vorlage genannten Anpassungen an den Entwurf des Flächennutzungsplans zur Kenntnis.“
2. „Die Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie beschließt, den Entwurf des Landschaftsprogramms, Teil Bremen gemäß § 3 Abs. 2 BauGB mit den in dieser Vorlage genannten Anpassungen öffentlich auszulegen.“

Anlagen

- Entwurf des Landschaftsprogramms, Teil Bremen (Bearbeitungsstand: 16.01.2014)
- Tabellarische Zusammenstellung der Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange aus der frühzeitigen Beteiligung gem. § 4 Abs. 1 BauGB