

**Bericht der Verwaltung
für die Sitzung der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung
und Energie (L/S) am 28.02.2013**

Sachstandsbericht zu Kompensationsflächen in Bremen

Die Abgeordneten Frau Dr. Schaefer und Herr Gottschalk haben in der Sitzung vom 11.10.2012 bzw. vom 08.11.2012 um einen Bericht der Verwaltung zum Thema Kompensationsflächen in Bremen gebeten.

Sachdarstellung

1. Rahmenbedingungen für Kompensationsmaßnahmen

1976 wurde mit der Schaffung des Bundesnaturschutzgesetzes die Eingriffsregelung als neues Instrument des Naturschutzes eingeführt mit dem Ziel, Natur und Landschaft auch außerhalb von Schutzgebieten zu schützen und den „Naturverbrauch“ zu bremsen.

Die Eingriffsregelung basiert auf der Verursacherhaftung, ihr Grundprinzip lautet: Was an einer Stelle der Natur in Folge einer Baumaßnahme verloren geht, soll – soweit der Eingriff nicht vermieden oder vermindert werden kann – möglichst ähnlich und in der Nähe wieder entstehen können.

a) Rechtliche Rahmenbedingungen

Mit dem **Inkrafttreten des neuen Bundesnaturschutzgesetzes am 01.03.2010** ist das bisherige Rahmenrecht des Bundes durch eine Vollregelung ersetzt worden. In den Paragraphen 13 -18 finden sich die Definition eines Eingriffs, die Pflichten des Eingriffsverursachers sowie weitergehende Regelungen zur Bevorratung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen oder der Möglichkeit von Ersatzzahlungen. Bei der Festlegung von Kompensationsmaßnahmen und Kompensationsflächenpools sind diese rechtlichen Regelungen zu beachten. **Der Landesgesetzgeber hat keine Möglichkeit die bundesrechtlich definierten Regelungen für die Festsetzung von Ausgleichsmaßnahmen zu lockern.**

Die Eingriffsregelung stellt **kein eigenständiges Verwaltungsverfahren** dar, sie wird vielmehr „Huckepack“ im Rahmen von anderen Verwaltungsverfahren angewendet, z.B. durch Planfeststellungsverfahren für die Anlage einer Straße oder in Bebauungs-

planverfahren. Die Wahl der Kompensationsflächen trifft der Vorhabensträger, für den Kriterien wie Verfügbarkeit von Flächen, Kosten von Maßnahmen oder Rechtssicherheit des Verfahrens handlungsleitend sind. Die Entscheidung über Kompensationsmaßnahmen wird nach Abwägung aller privaten und öffentlichen Belange von der Genehmigungsbehörde getroffen. Die Kompensationsflächenentwicklung ist daher nur begrenzt (von kommunalen Gremien und Verwaltung) steuerbar.

Seit 1998 wird für alle Vorhaben, die im Land Bremen durchgeführt werden, der Vollzug der Eingriffsregelung durch die ressortübergreifend erarbeitete und vom Senat beschlossene „**Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung**“ geregelt. Zurzeit wird auf **Bundesebene eine Kompensationsverordnung** erarbeitet (§ 15 (7) BNatSchG), welche die bremische Handlungsanleitung künftig ganz oder teilweise ersetzen wird.

Wesentliche gesetzliche Kriterien für die Festlegung von Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen sind:

- **Naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen müssen die von einem Projekt ausgelösten Beeinträchtigungen des Naturhaushalts im gleichen Naturraum ausgleichen.**

Für nicht vermeidbare Beeinträchtigungen eines Vorhabens sind Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen durchzuführen (Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden häufig unter dem Begriff Kompensationsmaßnahmen zusammengefasst). Diese müssen die verlorenen oder beeinträchtigen Werte und Funktionen des Naturhaushalts (z.B. Lebensräume von Tieren und Pflanzen, Boden, klimatische Ausgleichsfunktionen) im betroffenen Naturraum wiederherstellen sowie das Landschaftsbild wiederherstellen oder „landschaftsgerecht neu gestalten“. **Dieser Funktionsbezug begrenzt grundsätzlich die Gestaltungsfreiheit bei der Bestimmung der Kompensationsmaßnahmen.**

- **Bei Kompensationsmaßnahmen sind gem. § 15 (3) BNatSchG agrarstrukturelle Belange zu beachten.**

Ausgleich oder Ersatz auf landwirtschaftlich genutzten Flächen soll „vorrangig durch Bewirtschaftungs- oder Pflegemaßnahmen, die der dauerhaften Aufwertung des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes dienen, erbracht werden, um möglichst zu vermeiden, dass Flächen aus der Nutzung genommen werden.“ Böden, die für die landwirtschaftliche Nutzung besonders geeignet sind, sind nur im notwendigen Umfang in Anspruch zu nehmen.

- **Das Baurecht gibt den Kommunen die Freiheit, auf die Kompensation von Eingriffen im sog. Innenbereich zu verzichten.**

Seit dem sog. Baurechtskompromiss im Jahre 1993 muss im Bauleitplanverfahren die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung berücksichtigt werden. Über die Vermeidung und den Ausgleich voraussichtlich erheblicher Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes

sowie der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes muss gemäß § 1a Abs. 3 Satz 1 BauGB in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB entschieden werden.

Mit der Novellierung des Baugesetzbuches 2006 wurde zur Förderung der städtebaulichen Innenentwicklung geregelt, dass für Bebauungspläne der Innenentwicklung nach den Maßgaben des § 13a ein beschleunigtes Verfahren gewählt werden kann, wenn die dort näher festgelegten Voraussetzungen vorliegen. Bei Bestehen einer UVP-Pflicht oder wenn Arten- und Biotopschutz tangiert sind, ist das beschleunigte Verfahren ausgeschlossen. Die Regelung des § 13a BauGB knüpft an § 1a Abs. 3 Satz 5 BauGB an, wonach ein Ausgleich ist nicht erforderlich, soweit die Eingriffe bereits vor der planerischen Entscheidung erfolgt sind oder zulässig waren. Vom beschleunigten Verfahren wurde seitdem in Bremen in ca. 40 Fällen (das sind 30% aller Bebauungspläne) Gebrauch gemacht, eine Festsetzung von Kompensationsmaßnahmen fand in diesen Fällen nicht statt.

b) Praxis des Vollzugs der Eingriffsregelung

Nach anfänglichen Schwierigkeiten – erinnert sei hier an die erfolgreiche Klage des GNUU gegen defizitäre Kompensationsfestlegungen beim Güterverkehrszentrum - ist das Rechtsinstrument mittlerweile etabliert und wird akzeptiert.

Neben den oben genannten zwingend zu beachtenden gesetzlichen Rahmenbedingungen wird durch die Naturschutzbehörde versucht, Kompensationsmaßnahmen auch für Stadtgestaltung, Erholungsnutzung, Wasserwirtschaft oder Landwirtschaft zu nutzen, z.B. durch Maßnahmen wie Gehölzpflanzungen im öffentlichen Grün, ökologische Gewässergestaltung oder ökologische Grabenräumung.

Der **Entwicklung von Maßnahmen im innerstädtischen Bereich** stehen jedoch oft Probleme entgegen. Häufig ist der **funktionale Ausgleich hier nicht möglich**: im städtischen Grün sind Aufwertungen vorrangig für den Bereich des Landschaftsbildes, des Landschaftserlebens und der Erholungsvorsorge realisierbar. Seltene und gefährdete Tier- oder Pflanzenarten lassen sich dort i.d.R. jedoch nicht ersetzen. Außerdem, bestehen nur geringe Aufwertungspotentiale, so dass gegenüber einer Kompensation in der freien Landschaft häufig mehr Fläche benötigt wird. Aus Sicht der Vorhabensträger sind Maßnahmen im innerstädtischen Bereich gegenüber Maßnahmen im freien Naturraum wenig attraktiv, da sie wegen der höheren Kosten für Grunderwerb und Unterhaltung i.d.R. **erheblich teurer sind**.

2. Kompensationsflächenpools

Ziel einer Flächenbevorratung nach §16 BNatSchG ist es, Vorhabensträgern rasch geeignete Kompensationsflächen anbieten zu können, um damit Verfahrensverzögerungen zu vermeiden, sowie die Kompensationsanforderungen aus verschiedenen Verfahren in größeren, ökologisch sinnvollen Maßnahmenflächen zusammen zu fassen. Ein **Sachstandsbericht zu Kompensationsflächenpools im Land Bremen** wurde der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie (L/S) **am 12.04.2012**

vorgelegt. Seitdem wurden weitere 2,6 ha im Flächenpool „Waller Fleet“ sowie ca. 4 ha Grünlandflächen als Poolflächen durch die Stadtgemeinde erworben.

Die Flächenidentifizierung umfasst auch die naturschutzfachliche **Eignungsprüfung stadteigener Flächen**. Die Ergebnisse dieser Arbeitsschritte liegen für das Niedervieland und den Park links der Weser vor (s. BdV vom 12.04.2012).

Die **Neuaufstellung des Landschaftsprogramms** wurde genutzt, um **Entwicklungspotentiale zu identifizieren**. „Bei der Suche nach Kompensationsflächen bietet der Entwurfsplan 1 „Zielkonzept“ eine erste Orientierung. Vorrangige Suchräume für Kompensationsmaßnahmen können die Bereiche der Zielkategorie „Entwicklung“ sein. Diese Kategorie umfasst Bereiche mit besonderem Verbesserungsbedarf einer oder mehrerer Landschaftsfunktionen in Gebieten mit beeinträchtigter und gefährdeter Funktionsfähigkeit, insbesondere des Bodens, des Wasserhaushalts oder für das Stadtklima oder mit Wiederherstellungsbedarf für Biotop.“ (Landschaftsprogramm Bremen Entwurf Stand November 2012). Aus dem Zielkonzept (www.lapro-bremen.de) ist ersichtlich, dass größere Suchräume mit Entwicklungsbedarf im Bereich Timmersloh, Oberneulander Schnabel, Oberneuländer Wiesen, in der Lesumniederung sowie auf der Rekumer Geest zu finden sind. Im Innenbereich sind als großflächige Suchräume die Gebiete in Walle (In den Wischen/Waller Fleet) dargestellt. In den letztgenannten Bereichen ist vorgesehen, Eingriffe aus Vorhaben auf dem Stahlwerke-Gelände zu kompensieren, sofern dabei keine speziellen Anforderungen aus Artenschutz oder Biotopschutz zu berücksichtigen sind.

3. Entwicklung der Kompensationsflächen für Eingriffe in der Stadtgemeinde Bremen – ein Fazit nach über 30 Jahren Eingriffsregelung

Die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und die dafür in Anspruch genommenen Flächen werden wie in 17 (6) Bundesnaturschutzgesetz festgelegt in einem Kompensationsverzeichnis erfasst. § 8 (4) BremNatG ergänzt dazu „In das Verzeichnis sind auch die in der Bauleitplanung dargestellten und festgesetzten Kompensationsmaßnahmen einzustellen.“ Die Kompensationsmaßnahmen des Landes Bremen werden seit 2008 in dem Kompensationsverzeichnis **„BINE“ (Bremer Informationssystem für Naturschutzmaßnahmen und Eingriffe), das Teil des Naturschutzinformationssystems (NIS)** ist, erfasst. Die Inhalte des Kompensationsverzeichnisses sind im Internet in einer interaktiven Karte unter folgender Adresse abrufbar: <https://www.umwelt.gis.bremen.de/nisviewer>.

Für das Kompensationsverzeichnis BINE wurden die seit 1992 in Bremen durchgeführten Bebauungsplanverfahren sowie sonstige Zulassungsverfahren für Eingriffe seit den 80er Jahren ausgewertet (letztere nur soweit Informationen dazu mit vertretbarem Aufwand verfügbar gemacht werden konnten). Festsetzungen in Bebauungsplänen, die sich auf private Einzelgrundstücke beziehen, wurden nicht erfasst (Bsp: „pro 100m² versiegelter Fläche ist ein Baum zu pflanzen“). **Es werden flächige und lineare Maßnahmen unterschieden**, letztere beinhalten z.B. Gräben, Baumreihen, oder Hecken.

Aktuell enthält BINE für Vorhaben in der Stadtgemeinde Bremen 707 Kompensationsmaßnahmen mit einem **Flächenumfang von ca. 4.387 ha** (incl. ca. 825 ha belegter Flächen in Pools), dazu linienhafte Kompensationsstrukturen (z.B. Gräben, Hecken, Baumreihen) mit einer Länge von ca. 240 km. Die Maßnahmen befinden sich sowohl in Bremen und Bremerhaven als auch in den Umlandgemeinden in Niedersachsen.

Bezogen auf die Anzahl der Maßnahmen wurden ca. **90% auf dem Gebiet der Stadtgemeinde Bremen festgesetzt, 4% in Bremerhaven (mit Luneplate) und 6% in Niedersachsen**. Unter Berücksichtigung der Flächengröße befinden sich 53% in Bremen, 25% in Bremerhaven und 22% in Niedersachsen. Diese Zahlen widerlegen die mitunter im öffentlichen Raum aufgestellten Behauptungen, die Kompensationsmaßnahmen kämen hauptsächlich den niedersächsischen Gemeinden zu Gute. Lediglich bei einigen großflächigen Eingriffen bei denen aus der Logik der Eingriffsregelung auch großflächige Kompensationsmaßnahmen festzusetzen waren, war eine Inanspruchnahme niedersächsischer Flächen erforderlich. Zahlreiche kleinere, auch sehr viele lineare Maßnahmen konnten vor allem auch im Innenbereich realisiert werden. Die durchschnittliche Flächengröße (ohne Flächenpools) beträgt für flächige Maßnahmen in Bremen ca. 4 ha, in Bremerhaven ca. 38 ha und in Niedersachsen ca. 24 ha.

Stand der Umsetzung: Für die Umsetzung der Maßnahmen ist der Vorhabensträger zuständig, der Vollzug ist durch die jeweilige Genehmigungsbehörde zu kontrollieren. Der Anteil der Maßnahmen, von denen bekannt ist, dass sie ganz oder mindestens teilweise umgesetzt wurden, beträgt bezogen auf die Fläche 78%, bezogen auf die Anzahl 71%. Bei 8% (6%) ist der Stand der Umsetzung nicht bekannt. Noch nicht umgesetzt wurden 12% der flächigen Maßnahmen bzw. 22% aller Maßnahmen. Der Status „noch nicht umgesetzt“ ist unterschiedlich zu erklären, teilweise sind Maßnahmen noch nicht vollzogen, weil das Eingriffsverfahren noch nicht rechtskräftig ist oder das Vorhaben noch nicht umgesetzt wurde (z. B. A281, BA 4; Wohnbebauung Brokhuchting).

Ein kleiner Anteil von Festsetzungen ist heute nicht mehr gültig (ca. 1-2%), Beispiele hierfür sind Ausgleichsmaßnahmen für den Containerterminal III, die durch den Containerterminal IV überbaut wurden, oder Ausgleichsmaßnahmen für das Güterverkehrszentrum, die durch die A 281 überplant wurden.

Der Schwerpunkt der Eingriffsregelung lag in den 80er und 90er Jahren aufgrund der großflächigen Gewerbe- und Siedlungsentwicklungen im Außenbereich auf großmaßstäblich angelegten Maßnahmen in der Naturlandschaft. Betrachtet man daher die **Verteilung auf die Stadtteile der Stadtgemeinde Bremen**, so haben die durch großflächige Gewerbeentwicklung in der Nachbarschaft geprägten Stadtteile Seehausen, Strom und (Brok-)Huchting, die größten Anteile an Kompensationsflächen (jeweils 20 bis 25% des Stadtteils), gefolgt von Burglesum (Werderland, 18%) und Hemelingen (11%).

Die konsequente Anwendung der Eingriffsregelung hat maßgeblich dazu beigetragen, dass der Bremer Feuchtgrünlandgürtel als bedeutender Teil des Europäischen Schutzgebietssystems Natura 2000 gesichert und entwickelt werden konnte.

Verteilung auf die Naturräume: Über 50% der Kompensationsflächen innerhalb der Stadtgemeinde Bremen befinden sich im Naturraum Bremische Wesermarsch, ca. 17 % im Blockland und ca. 15 % in der Weser-Aller-Aue. Darin spiegelt sich ebenfalls wieder, dass in diesen Naturräumen auch die flächenmäßig größten Eingriffe geplant wurden (Güterverkehrszentrum, Bremer Industriepark im Naturraum Wesermarsch, Gewerbegebiete in Horn-Lehe und Technologiepark im Naturraum Blockland sowie der Gewerbepark Hansalinie in der Weser-Aller-Aue). (Karte... siehe Anlage 1)

Vorhaben in Bebauungsplänen und Ausgleichsmaßnahmen: Der Paradigmenwechsel von der Außenentwicklung hin zu einer Entwicklung der Innenstadtlagen, u. a. der Wiedernutzbarmachung von Gewerbe – insbesondere Hafenbrachen - führt dazu, dass vermehrt der § 13a BauGB bzw. der § 34 BauGB angewendet werden. Weil die Eingriffe im Innenbereich bereits vor der planerischen Entscheidung zulässig waren, ist dort gemäß § 1a Abs. 3 Satz 5 BauGB ein Ausgleich ist nicht erforderlich. In der Folge sinkt der Anteil an Bebauungsplänen in der Stadtgemeinde Bremen, in denen Ausgleichsflächen festgesetzt werden müssen. Waren es in den 90er Jahren noch um die 50 % der Pläne, so sind es seit 2006 nur noch zwischen 10 und 20%. Auch die jährlich festgesetzte Größe von Ausgleichsflächen ist dementsprechend tendenziell abnehmend.

Ziele der Kompensationsmaßnahmen: Eine Auswertung der mit den Kompensationsmaßnahmen verbundenen Ziele ist nur qualitativ möglich, da die Ziele ohne Angaben der Flächengröße erfasst werden. 40% der benannten Ziele beinhalten die Entwicklung von Gehölzbiotopen oder Wald, 26% beziehen sich auf Gewässer und 10% auf Grünland. 11% der erfassten Ziele beinhalten die Entwicklung von Sukzessionsflächen, 4% Artenhilfsmaßnahmen, 2% Auenbiotope und 2% Entsiegelungsmaßnahmen. Für 3-4 % der Kompensationsmaßnahmen werden ausdrücklich Maßnahmenziele benannt, die sich auf Naherholung, Naturerleben oder Landschaftsbild beziehen. Hinzu kommen jedoch zahlreiche Gehölzpflanzungen im Innenbereich, bei denen diese Ziele ebenfalls verfolgt werden, aber nicht explizit aufgeführt sind.

Ca. 40% aller Kompensationsmaßnahmen in der Stadtgemeinde Bremen befinden sich im Innenbereich. Solche Maßnahmen waren regelmäßig Bestandteil von Ausgleichskonzepten – beispielsweise bei Gewerbegebietentwicklungen (Bremer Industriepark, Güterverkehrszentrum, Hansalinie), Flughafenerweiterung (Ochtumverlegung) und Autobahnplanungen (Maßnahmen im Reedeich, Park links der Weser).

Kompensationsflächen und landwirtschaftliche Nutzung: Die landwirtschaftliche Nutzfläche in Bremen betrug nach Angaben des Statistischen Landesamtes Bremen (Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung, Stand 2011) 30% der Landesfläche bzw. in der Stadtgemeinde Bremen 31,8 % der Fläche (10.107 ha von 31.784 ha). Zwischen 1995 und 2011 nahm die landwirtschaftliche Fläche in der Stadtgemeinde um 945,4 ha ab, das entspricht 3% der Fläche der Stadtgemeinde. Im gleichen Zeitraum nahmen Siedlungs- und Verkehrsflächen um 862,3 ha (2,7 %) zu. Wald (+23 ha) und Wasserflächen (+140 ha) nahmen ebenfalls zu, sog. „Unlandflächen“ hingegen ab (-92 ha). Theoretisch könnte die Zunahme von Wald und Wasserflächen durch die Ausweisung von Kompensationsflächen begründet sein, praktisch ist jedoch die Zunahme der Wasserfläche z. B. im Wesentlichen

auf die Anlage des Sportparksees Grambke zurückzuführen. Die Abnahme von landwirtschaftlichen Flächen lässt sich in Bremen daher nur zu einem sehr kleinen Teil (unter 0,1%) auf die Zunahme von Kompensationsflächen zurückführen.

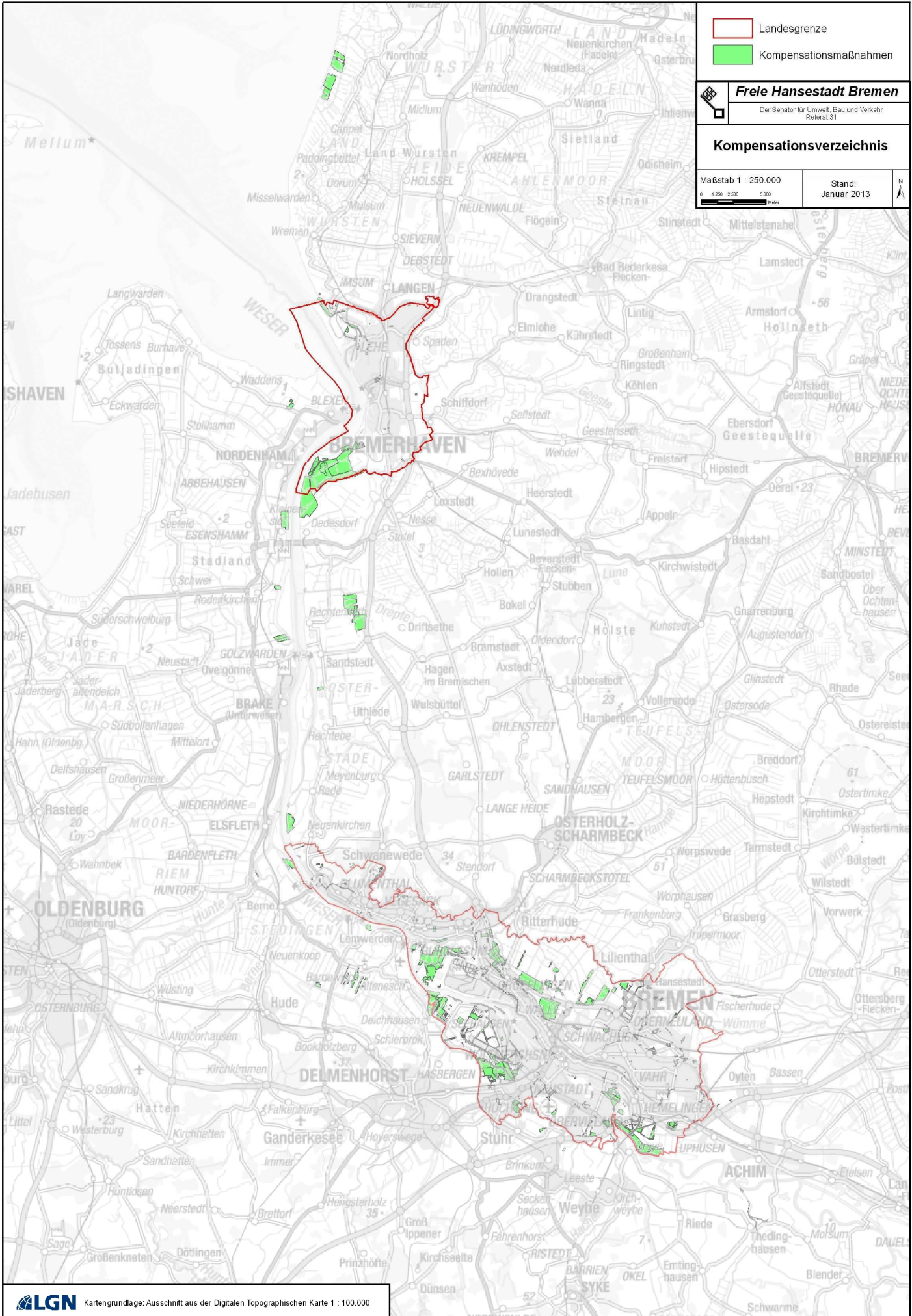
Ausblick: Da die Eingriffsregelung ein reaktives Instrument ist, ist die Entwicklung des zukünftigen Kompensationsflächenbedarfs abhängig von Zahl und Umfang zukünftiger Eingriffsvorhaben. Aus dem Entwurf des neuen Flächennutzungsplanes (FNP) ist erkennbar – vorbehaltlich der noch zu erarbeitenden Aussagen im Umweltbericht des FNP –, dass nur wenige größere Eingriffe im Außenbereich vorgesehen sind. Der daraus ableitbare Kompensationsbedarf wird (gleichbleibende Ausgleichsstandards vorausgesetzt) vermutlich deutlich geringer sein als in der letzten Dekade. Der Aufwand, der für die Beschaffung von geeigneten Kompensationsflächen in Bremen zu betreiben ist, wird hingegen steigen, aufgrund der bereits vorhandenen umfangreichen Kompensationsflächen in Bremen einerseits und den steigenden rechtlichen Anforderungen an Kompensationsinhalte (bundesrechtliche Vorgaben, Überlagerung mit Anforderungen der EU-Richtlinien zu Artenschutz, Kohärenzsicherung für Natura 2000) andererseits.

Beschluss

Die Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie (L/S) nimmt den Bericht der Verwaltung zur Kenntnis.

Anlage

Kompensationsverzeichnis des Landes Bremen



- Landesgrenze
- Kompensationsmaßnahmen

Freie Hansestadt Bremen
 Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr
 Referat 31

Kompensationsverzeichnis

Maßstab 1 : 250.000
 0 1.250 2.500 5000 Meter

Stand:
 Januar 2013

