

**Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr,
Stadtentwicklung, Energie
und Landwirtschaft (S)**

Vorlage Nr. 19/183(S)

**Deputationsvorlage
für die Sitzung der Deputation
für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung,
Energie und Landwirtschaft (S)
am 30.11.2017**

Verankerung der Grünordnungsplanung in Bremen

A. Sachdarstellung

Die Freie Hansestadt Bremen gibt der Innenentwicklung Vorrang vor der Ausweitung der Siedlungsfläche in den Außenbereich. Damit steigen die Anforderungen an die Gestaltung der Freiflächen: Grünräume übernehmen wichtige Funktionen für das Wohlbefinden und die Gesundheit der Bewohnerinnen und Bewohner, sie sind als Orte der Begegnung bedeutsam für die gesellschaftliche Teilhabe und stellen gleichzeitig wichtige Lebensräume für Pflanzen und Tiere sowie Ausgleichsräume für die Folgen des Klimawandels dar. Sie sorgen für bioklimatischen Ausgleich durch Luftaustausch und Vorsorge vor Überhitzung und bieten Raum für naturnahe Regenwasserbewirtschaftung durch Retention und Versickerung.¹ Diesen Anforderungen muss die städtische Planung Rechnung tragen.

Der Flächennutzungsplan der Stadt Bremen und das Landschaftsprogramm von 2015 definieren Innenentwicklung als integrierte Planung von baulichen Nutzungen und attraktiven, multifunktionalen Freiräumen, die gemeinsam die Wohn-, Arbeits- und Lebensqualität in der Stadt erhöhen. Die Verwirklichung dieser Zielsetzung benötigt eine qualifizierte Grün- und Freiraumplanung, auch im konkreteren Maßstab städtebaulicher Konzepte und insbesondere der verbindlichen Bauleitplanung. Hierfür steht die Grünordnungsplanung als ein fakultatives Instrument für Teile eines Gemeindegebiets zur Verfügung. Sie ist auf bundesgesetzlicher Ebene in § 11 Abs. 2 Satz 2 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) verankert. Der bremische Landesgesetzgeber hat in § 4 Absatz 2 Bremisches Naturschutzgesetz (BremNatG) bei den Stadtgemeinden die Zuständigkeit für die Aufstellung von Grünordnungsplänen verankert und auch geregelt, dass die Darstellungen der Grünordnungspläne als Festsetzungen in die Bebauungspläne übernommen werden können. Der Grünordnungsplan kann also in den Bebauungsplan integriert werden. Eine solche integrierte Lösung wird hier angestrebt.

¹ s.u.A. Grün in der Stadt, Für eine lebenswerte Zukunft, Grünbuch Stadtgrün, BMUB Mai 2015 und Weißbuch Stadtgrün, BMUB, Mai 2017

a. Ausgangslage / Rahmenbedingungen

Die Landschaftsplanung umfasst die Erfordernisse und Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege auch im besiedelten Bereich, nach § 9 Abs.3 Nr. 4 BNatSchG insbesondere

- zur Vermeidung, Minderung oder Beseitigung von Beeinträchtigungen des Naturhaushalts und des Orts- oder Landschaftsbilds,
- zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Flächen, die für künftige Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere zur Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft sowie zum Einsatz natur- und landschaftsbezogener Fördermittel besonders geeignet sind,
- zum Aufbau und Schutz eines Biotopverbunds,
- zum Schutz, zur Qualitätsverbesserung und zur Regeneration von Böden, Gewässern, Luft und Klima,
- zur Erhaltung und Entwicklung von Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie des Erholungswertes von Freiflächen,
- zur Erhaltung und Entwicklung von Freiräumen.

Die Landschaftsplanung erfolgt abgeschichtet über die drei maßstäblichen Ebenen von Gesamtstadt, Bezirk / Stadtteil und Bebauungsplan. Dies wurde in Bremen für die Gesamtstadt mit der Neuaufstellung von Flächennutzungsplan und Landschaftsprogramm in der letzten Legislaturperiode etabliert. Eine Konkretisierung für Teilbereiche der Stadtgemeinde Bremen ist bei einzelnen Bebauungsplänen schon erfolgt oder wurde begonnen.

Mit den „Bauflächen mit zu sichernden Grünfunktionen“ (Grünschraffur) stellen Flächennutzungsplan und Landschaftsprogramm für die Stadtgemeinde Bremen in ihrer Gesamtheit durch hochwertige Grünfunktionen ausgezeichnete Siedlungsbereiche dar. Darüber hinaus werden die Grünflächen und Grünverbindungen von gesamtstädtischer Bedeutung dargestellt. Dies dient zunächst der Sicherung und Entwicklung bestehender Grünqualität.

Mit Defizitanalysen, Zielen und einem Maßnahmenprogramm gibt das Landschaftsprogramm einen vergleichsweise detaillierten Handlungsrahmen vor, u.a., mit dem Ziel der Entwicklung der Naherholungsfunktion und der Vernetzung der Grünflächen.

Damit liegt auf der gesamtstädtischen Ebene ein strategischer Handlungsrahmen vor, aus dem grünordnerische Ziele und Maßnahmen für Teilgebiete abgeleitet werden können. Erste positive Erfahrungen mit der Integration freiraumplanerischer Ziele in Bebauungspläne und städtebauliche Entwürfe liefern Referenzprojekte der Grünordnungsplanung (u.a. für die Gartenstadt Werdersee und das Neue Hulsberg Viertel)

b. Auswertung der Planungsinstrumente anderer Städte

Zur Positionsbestimmung hinsichtlich verschiedener Möglichkeiten einer Verankerung der Grünordnungsplanung in Bremen erfolgte eine vergleichende Auswertung der Landschafts- und Grünordnungsplanung in ausgewählten Großstädten (Düsseldorf, Hamburg, Berlin, München, Nürnberg, Leipzig).

Gemeinsam ist den ausgewerteten Städten eine kommunale Landschaftsplanung auf den drei Maßstabsebenen der Gesamtstadt (als Landschaftsplan oder -programm), des Stadtteils (oft als informelles Konzept) sowie im Maßstab des Bebauungsplans als Grünordnungsplan im eigentlichen Sinne (§ 11 BNatSchG). In der Regel beschränkt sich der teilräumliche Plan mit konkreten Maßnahmendarstellungen auf den öffentlichen Raum.

In der Mehrzahl der Bundesländer werden Grünordnungspläne oder entsprechende Fachbeiträge rechtsverbindlich, indem die Kernelemente als Festsetzungen in einen Bebauungsplan übernommen und damit integriert werden.

Nach einzelnen Landes-Naturschutzgesetzen können Grünordnungspläne unmittelbar als eigenständige Satzung beschlossen werden. Das Bremer Naturschutzgesetz sieht diese Möglichkeit nicht vor, so dass Inhalte von Grünordnungsplänen nur durch die Übernahme als Festsetzung in die Bebauungspläne verbindlich werden können.

Die konkrete Umsetzung der Festsetzungen bis hin zur gärtnerischen Gestaltung der nicht überbauten Grundstücksflächen wird darüber hinaus vereinzelt (so in München) über Freiflächengestaltungssatzungen und Freiflächengestaltungspläne im bauaufsichtlichen Verfahren sichergestellt.²

c. Grünordnungsplanung in Bremen

Die Grünordnungsplanung in Bremen soll der freiraumplanerische und naturschutzfachliche Beitrag für eine integrierte Stadtentwicklung sein. Schwerpunkte der Sicherung und gestalterischen Entwicklung sind:

- die Erholungsräume, die privaten und öffentlichen Grün- und Freiräume einschließlich der Parkanlagen (Gestaltung, Größe, Ausstattung, Erreichbarkeit)
- die für das Stadtklima und den Umgang mit Niederschlagswasser wichtigen Räume und Flächenfunktionen (bioklimatische Ausgleichsräume, Kaltluftschneisen, Versickerungs- und Verdunstungsräume für Niederschlagswasser, inkl. der Anpassung an den Klimawandel)
- der (innerstädtische) Baumbestand
- wertvolle Lebensräume für Tiere und Pflanzen.

d. Landschaftsprogramm

Die Aussagetiefe des Landschaftsprogramms Bremen (im Maßstab 1:30.000) ist für dieses Themenfeld bereits detaillierter als in den untersuchten Referenzstädten. Das Landschaftsprogramm bearbeitet zudem und anders als beispielsweise Hamburg und Düsseldorf auch die privaten Grundstücke. Für die Beurteilung auf Stadtteilebene (mittlere Maßstabsebene) braucht Bremen daher keinen zusätzlichen strategischen Handlungsrahmen. Die jeweiligen grundsätzlichen örtlichen Ziele und Maßnahmen liegen im Landschaftsprogramm vor (vgl. Abb. 1 bis 3).

Bereits eine Vergrößerung des Darstellungsmaßstabs des Landschaftsprogramms (ein Herinzoomen bis zum Maßstab 1:10.000 ist bei dessen Aussageschärfe vertretbar) lässt den stadtteilbezogenen Handlungsrahmen deutlich werden. Dieser bietet hinreichend Orientierung für die Verfeinerung der Maßnahmen auf teilräumlicher Ebene, etwa im Quartier oder auf der Ebene der Bebauungspläne.

² Landeshauptstadt München, Freiflächengestaltungssatzung, 1996



Abb.1 Landschaftsprogramm Bremen, Plan 1 Ziel- und Maßnahmenkonzept (1:30.000), hinter den Kürzeln stehen Maßnahmenbeschreibungen

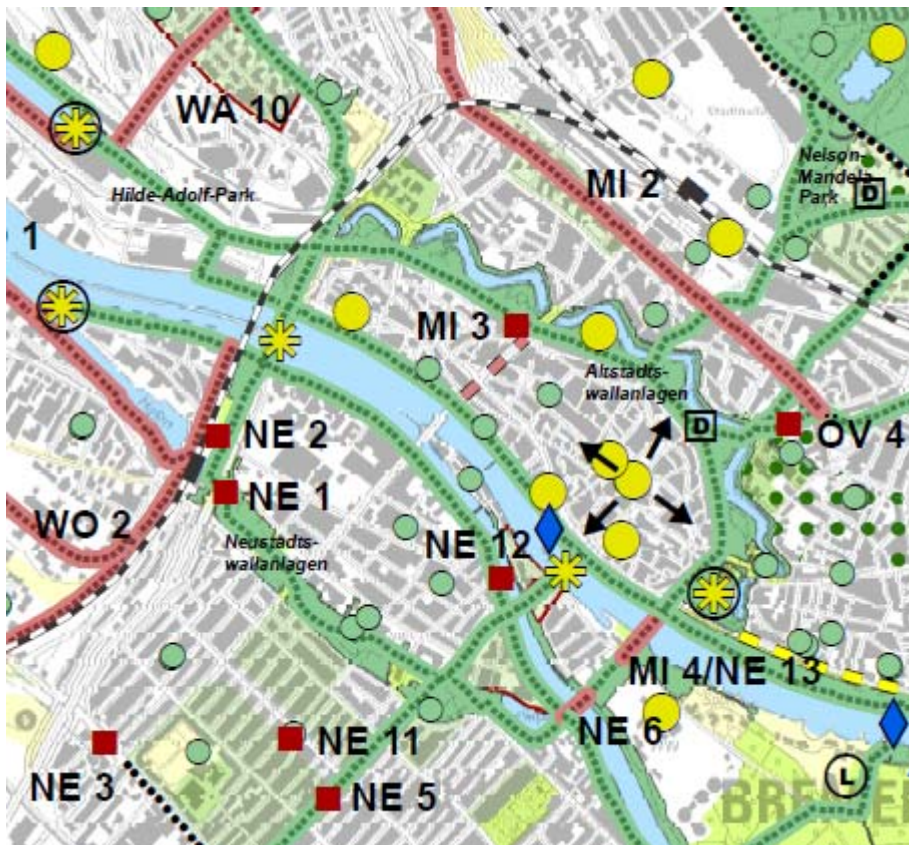


Abb.2 Landschaftsprogramm Bremen, Maßnahmen Erholung und Landschaftserleben (1:30.000), hinter den Kürzeln stehen Maßnahmenbeschreibungen

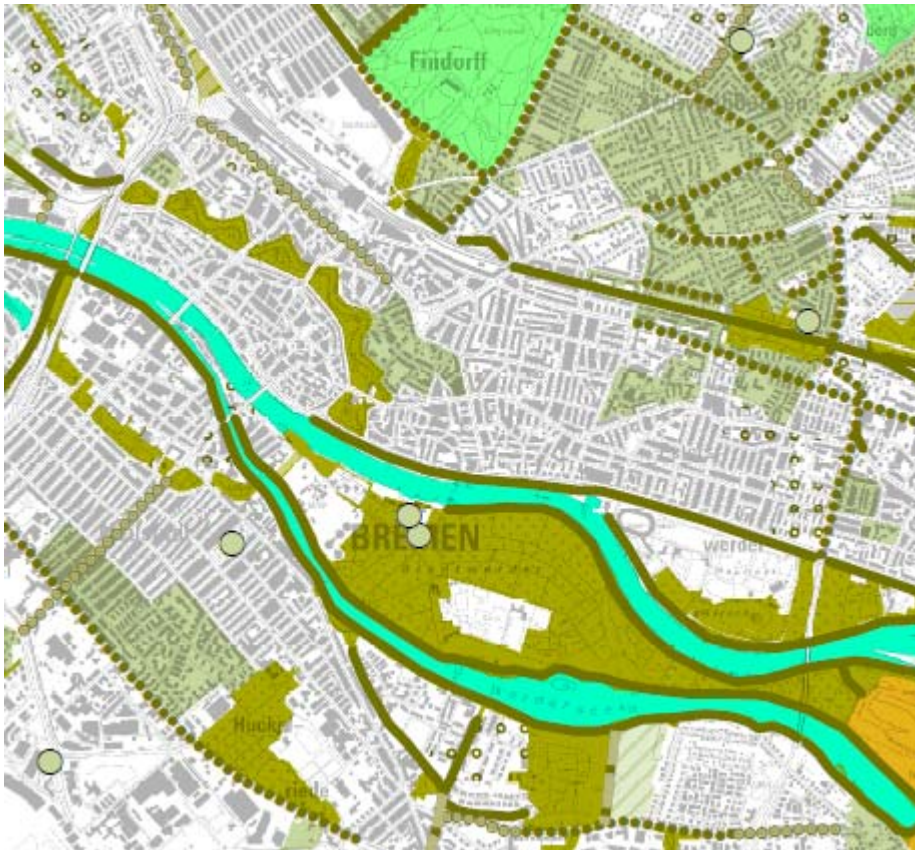


Abb.3 Landschaftsprogramm Bremen, Plan 3: Biotopverbundkonzept (1:35.000)

e. Konkretisierung im Grünordnungsplan (1:1000)

Der Bremische Gesetzgeber hat die Zuständigkeit für die Aufstellung von Grünordnungsplänen im Sinne des § 11 Abs. 2 Satz 2 BremNatG den Stadtgemeinden zugeordnet. Damit liegt also die örtliche Landschaftsplanung in Form des Grünordnungsplans für Teile des Gemeindegebiets bei den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven in ihrer Planungshoheit. Grünordnungspläne dienen der teilräumlichen Konkretisierung und Umsetzung der im Flächennutzungsplan und Landschaftsprogramm vorgezeichneten Konzepte und Maßnahmen der Landschaftsplanung:

Die für die örtliche Ebene konkretisierten Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden (...) für Teile eines Gemeindegebiets in Grünordnungsplänen dargestellt (§ 11 BNatSchG).

Die wesentlichen Inhalte der Grünordnungspläne, die als Festsetzungen in Bebauungspläne übertragen werden können und auch sollen, sind im Rahmen des Bauleitplanverfahrens mit anderen öffentlichen und privaten Belangen abzuwägen. Die in den Bebauungsplan übernommenen Inhalte der Grünordnungspläne erlangen rechtliche Verbindlichkeit, wenn und soweit ihre Aussagen in Festsetzungen der verbindlichen Bauleitplanung münden.

Auch können die Inhalte der Grünordnungsplanung gegebenenfalls in ergänzende, vertragliche Regelungen übernommen werden.^{3,4}

³ ergänzt durch Umweltprüfung mit Umweltbericht und Fachbeiträgen u. A. des Natur-, Arten- und Baumschutzes

Grünordnungsplanung wird in Bremen als integrierter Bestandteil der Stadtplanung verstanden und stellt mit ihren Aussagen eine Ergänzung zum städtebaulichen Konzept dar. Dabei werden die Ziele und Maßnahmen für die Stadtplanung, insbesondere Funktion und Gestaltung der öffentlichen und privaten Freiräume, aus landschaftlicher und naturschutzfachlicher Perspektive definiert

Die Grünordnungsplanung gewährleistet, dass die Anforderungen des Naturschutzes (Baumschutz, Gebietsschutz, Gesetzlicher Biotopschutz, Besonderer Artenschutz, Eingriffsregelung) und der Biotopvernetzung, der Klimaanpassung sowie der Erholungsvorsorge in den städtebaulichen Konzepten Berücksichtigung finden. Großräumige Freiraumbezüge können im Grünordnungsplan auch über den Geltungsbereich des Bebauungsplans hinaus dargestellt werden. Dadurch können frühzeitig im Planungsprozess durch Darstellung und Bewertung des Zustands von Natur und Landschaft Entscheidungsgrundlagen aus freiraumplanerischer Sicht für das städtebauliche Konzept bereitgestellt werden. Die Grünordnungspläne stellen dar, wie die für eine soziale, umweltgerechte und klimaangepasste Stadtentwicklung wichtigen Funktionen von öffentlichen und privaten Freiflächen und Grünstrukturen gesichert, entwickelt und gestaltet werden können (multifunktionale Freiraumgestaltung).

Der Grünordnungsplan wird anlassbezogen für städtebauliche Konzepte und Rahmenplanungen sowie für Bebauungspläne als Fachplan aufgestellt und in einem gemeinsamen Planungsprozess in diese integriert.

Bei kleinräumigen Bebauungsplänen mit weniger komplexen Anforderungen an die Grünordnung wird ein grünordnerischer Fachbeitrag direkt in das städtebauliche Konzept eingearbeitet.

f. Freiflächengestaltungspläne und Standards

Bei komplexen Innenentwicklungsvorhaben im Geltungsbereich von Bebauungsplänen wird häufig mit Befreiungen gearbeitet. Für die Beurteilung, wie im Rahmen des Vorhabens Grünfunktionen erhalten oder entwickelt werden sollen, fehlt eine verbindliche Plangrundlage.

Freiflächengestaltungspläne mit Angaben zur Versiegelung, Nutzung und Begrünung nicht überbauter Grundstücksflächen können dazu beitragen, diese Beurteilungslücke künftig zu schließen. Die Regelungen der Bauvorlagenverordnung bieten für die Erforderlichkeit von Freiflächengestaltungsplänen im Einzelfall die Rechtsgrundlage.

Erfahrungen zeigen, dass Grundsatzfragen zur Grünausstattung, Freiraumqualität und Grünpflege der Stadtquartiere immer wieder von Grund auf diskutiert werden, auch wenn einheitliches Handeln in der Gesamtstadt schon vor dem Hintergrund von Stadtteilgerechtigkeit angeraten ist.

Standards, bspw. in Form einer kommunalen Richtlinie, könnten hier zielführend sein, wenn sie Bindungswirkung für private und öffentliche Planungen entfalten. Sie könnten für Grün-schraffurbereiche, unterversorgte Bereiche und neue Entwicklungsbereiche differenziert entwickelt werden. Damit wäre ein Rahmen für nachfolgende Planungen, Bebauungspläne und städtebauliche Projekte, ggf. auch für Erhaltungssatzungen gesetzt. Beispiel gebend

⁴ „Die Darstellungen der Grünordnungspläne können als Festsetzungen in die Bebauungspläne übernommen werden“ (§ 4 Abs.2 Satz 3 BremNatG).

hierfür sind die Freiraumplanerischen Standards der Stadt Graz⁵ oder Ansätze in den Städten Nürnberg und Hannover.

g. Voraussetzungen für die Aufstellung eines Grünordnungsplans in Bremen

Die in Bremen jüngst erstellten oder begonnenen Grünordnungspläne beinhalten wesentliche für die Gesamtstadt typische Planungsfälle, wie Innenentwicklung in Bereichen mit Grünschräffur (Billungstraße, Neues Hulsberg-Viertel) oder Neuerschließung (Gartenstadt Werdersee)⁶ sowie wesentliche Quartierstypen, vom Reihenhaushausquartier über Geschosswohnungsbau bis zu Flächen für gemischte Nutzungen und Gemeinbedarf. Aus diesen Planungsprozessen können bereits erste Erkenntnisse für vergleichbare Fälle und für die Entwicklung von Standards für Bremen gewonnen werden. Dies betrifft einerseits die inhaltliche Qualifikation, andererseits die Umsetzung und rechtliche Absicherung insbesondere über städtebauliche Verträge und im behördlichen Vollzug.

Bei der Vorbereitung einer städtebaulichen Planung (Bebauungsplan, vorhabenbezogener Bebauungsplan oder städtebauliches Konzept) ist in jedem Einzelfall die Entscheidung über die Erforderlichkeit eines Grünordnungsplans zu treffen. In Bremen sollen künftig Grünordnungspläne erarbeitet werden wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

I. Die Planung erfasst

1. Flächen, die im Flächennutzungsplan dargestellt sind als

- „Bauflächen mit zu sichernden Grünfunktionen“,
- „Grünverbindungen“ / Grünflächen oder
- Historische Ortskerne mit Altbaubereichen

oder

2. unversiegelte Außenbereichsflächen im Zuge einer Siedlungserweiterung oder

3. Flächen mit Defiziten in der Ausstattung mit Grünfunktionen⁷)

II. in denen zugleich, nach überschlägiger Prüfung, damit zu rechnen ist, dass zur Sicherung oder Entwicklung der Grünfunktionen oder zur Vermeidung einer Beeinträchtigung des Ortsbildes Entwicklungs- oder Neugestaltungsmaßnahmen, ggf. auch umfangreichere Maßnahmen des Naturschutzes erforderlich werden.

h. Zuständigkeiten

Wie oben dargestellt, liegt die Zuständigkeit für die Aufstellung von Grünordnungsplänen nach § 4 Abs. 2 BremNatG bei den Stadtgemeinden. Für die Grünordnungsplanung der Stadtgemeinde Bremen als eine Querschnittaufgabe der Fachbereiche Umwelt und Bau beim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr heißt das: Die Aufstellung von Grünordnungsplänen, die Festsetzungen von Bebauungsplänen vorbereiten, erfolgt anlassbezogen in der

⁵ <http://www.graz.at/cms/beitrag/10080561/1552913/>

⁶ Weitere Beispiele sind die Grünordnungspläne zu den Bebauungsplänen: Westlich Lesum-Mitte, Ellener Hof (in Bearbeitung), Huchtlinger Heerstraße (geplant)

⁷ Landschaftsprogramm Bremen, Karte A-C: Flächen mit sehr hohem Versiegelungsgrad 80-100% Textkarte 3.6-1: unterdurchschnittliche Versorgung mit öffentlichen Grünflächen und unterdurchschnittlichem Sozialindex der Ortsteile, Karte D: Flächen mit ungünstigen bioklimatischen Verhältnissen

Zuständigkeit des Fachbereichs Bau (Abteilung 6) bzw. des Bauamtes Bremen-Nord. Die Referate 30 (öffentliche Grünflächen) und 31 (Naturschutz / Landschaftsplanung) werden dabei frühzeitig in die Klärung der Aufgabenstellung im Vorfeld der Planaufstellung („Phase 0“) eingebunden und koordinieren ihre fachliche Zuarbeit.

B. Finanzielle, personalwirtschaftliche und genderspezifische Auswirkungen

Die Grünordnungsplanung erweitert die bisherigen umwelt- und naturschutzrechtlichen Fachbeiträge um die freiraumplanerischen Beiträge zum Städtebau. Zusätzliche Kapazität wird vor allem benötigt für die freiraumplanerische Qualifizierung städtebaulicher Konzepte und Vorhaben der Innenentwicklung, für die Evaluation der Referenzprojekte mit Grünordnungsplänen und für die Erarbeitung von Freiraumstandards als Beitrag für die qualifizierte Innenentwicklung.

Mit verbindlicher Einführung der Grünordnungsplanung in Bremen wäre für den zusätzlichen Aufwand für Koordination- und konzeptionelle Bearbeitung auch bei externer Vergabe von Planungsleistungen zusätzlicher Personalaufwand unabwendbar. Für extern zu vergebende Leistungen sieht der Haushaltsbeschluss für den Doppelhaushalt 2016 / 2017 für Konzepte für Grünordnung, landwirtschaftliche Situationsanalysen und Kleingartenentwicklungsplanung im Jahr 2017 insgesamt 200 TEURO (Haushaltsstelle 3627.53115-9) vor. In 2018/19 sind Mittelansätze von 250 TEUR im Haushalt eingeplant. Der jeweilige Kostenansatz pro Planvorhaben wird im Einzelfall im Rahmen des B-Planaufstellungsbeschlusses bzw. bei Aufstellung eines Freiflächengestaltungsplans ermittelt. Bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen können Grünordnungspläne in der Regel ohne Belastung des städtischen Haushalts aufgestellt werden, da die Vorhabenträger die Planungskosten tragen.

Eine personelle Aufstockung ist derzeit nicht darstellbar, so dass die Aufgabenerledigung im Rahmen der Prioritätensetzung der o.g. Arbeitseinheiten nicht im vollen Umfang leistbar sein wird. Die Aufgabe der Grünordnungsplanung soll aber jedenfalls für vorhabenbezogene Bebauungspläne erfolgen, für die die Planungsaufgabe vollständig durch die Projektträger sichergestellt werden kann. Entsprechendes kann bei (herkömmlichen) Angebotsbebauungsplänen gelten, wenn die betroffenen Grundstücke sich vollständig in der Hand eines Eigentümers oder Verfügungsberechtigten befinden und über städtebauliche Verträge eine vergleichbare Übertragung der Planungsaufgabe möglich ist.

Für die betroffenen Planbereiche wird eine deutliche Verbesserung der Grünqualität erreicht, von der sowohl Männer und Frauen, Jung und Alt profitieren. Darüber hinaus wird die frühzeitige und umfassende Berücksichtigung der Belange behinderter Menschen ermöglicht.

B. Beschlussvorschlag

1. Die Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft (S) nimmt die Vorlage zur Kenntnis.
2. Die Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft (S) bittet den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr bei der Vorbereitung künftiger städtebaulicher Planungen die im Abschnitt g des Berichts dargelegten Kriterien zur Entscheidung über das Erfordernis eines Grünordnungsplans unter Berücksichtigung möglicher Refinanzierung durch Planungsträger anzuwenden.
3. Die Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft (S) bittet den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr in einem Jahr über die aus Anlass von städtebaulichen Planungen erarbeiteten Grünordnungspläne als Referenzprojekte für die Stadtquartiere zu berichten.
4. Die Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft (S) bittet den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr bei städtebaulichen Vorhaben, die ohne Aufstellung eines Bebauungsplans realisiert werden sollen, im Einzelfall über die Erforderlichkeit eines Freiflächengestaltungsplans unter Berücksichtigung der Refinanzierung durch die jeweiligen Planungsträger zu entscheiden.