

Ausschuss für Stadtentwicklung	13.05.2020
Umweltausschuss	03.06.2020

öffentlich

Ergänzung zur

Vorlage Nr. 112/2020-12

Stand 28.04.2020

Betreff Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen vom 30.01.2020 betr. Eingriffs- und Ausgleichsberechnungen

Sachverhalt

Die große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen ist als Anlage beigefügt. Sie stellt Fragen zur ökologischen Bewertung des Ausgangszustandes einer Vorhabenfläche im Allgemeinen und speziell zur Bewertung bei den Bebauungsplänen He 28 und He 31. Die große Anfrage wird wie folgt beantwortet.

Einleitung

Bewertung des Ausgangszustandes von Flächen im Rahmen der Eingriffs-/ Ausgleichsbewertung in der Bauleitplanung

Die Vermeidung und ggf. die Kompensation voraussichtlich erheblicher Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes sowie der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts ("Eingriff/ Ausgleich") sind seit 1998 im Baugesetzbuch (BauGB) verankert und bei der Aufstellung der Bauleitpläne im Rahmen der Abwägung aller Belange nach den heutigen §§ 1 Abs. 7 und 1a Abs. 3 BauGB zu berücksichtigen (soweit die Bebauungspläne nicht eine Planfeststellung ersetzen sollen).

Diese Situation ist grundsätzlich von der Genehmigung von Außenbereichsvorhaben und der Berücksichtigung artenschutzrechtlicher Belange zu unterscheiden, die der Systematik des Bundesnaturschutzgesetzes unterliegen und hier nicht weiter betrachtet werden.

In der Bauleitplanung muss sich die planende Kommune zunächst die Frage stellen, auf welcher Fläche durch ihre Planung welcher Eingriff in Natur und Landschaft erfolgt und ob/ welchen Ausgleich dieser Eingriff erfordert. Es handelt sich insofern immer um eine konkrete Einzelfallbetrachtung. Zur Einschätzung dieser Situation hat das Land NRW den Kommunen eine Planungshilfe an die Hand gegeben (Numerische Bewertung von Biotoptypen für die Bauleitplanung, LANUV, März 2008), die bewusst als Empfehlung an die Kommunen gerichtet wurde und nicht als Verwaltungsvorschrift, da nach Artikel 28 Grundgesetz die Planungshoheit bei der Kommune liegt. Dies gilt auch für die sachgerechte nachvollziehbare Abwägung von Eingriffen in Natur und Landschaft und deren Kompensation. Im Folgenden wird hergeleitet, wie und warum die Stadt Bornheim bisher in verschiedenen Bebauungsplänen den Eingriff auf unterschiedlichen Flächen durch einen Bebauungsplan bewertet hat.

Dabei ist anzumerken, dass bei den im Sachverhalt benannten Bebauungsplänen unterschiedliche Planungshilfen für die Bewertung der Biotoptypen genutzt wurden. Beim Bebauungsplan He 28 wurde die ökologische Bewertung der Biotopfunktion von Biotoptypen nach D. Ludwig von Januar 1991 mit einem maximalen Biotopwert von 36 Punkten ermittelt. Jedoch können zur Umrechnung der Biotopwerte in das System der numerischen Bewertung

von Biotoptypen für die Bauleitplanung in NRW (Vereinfachte Planungshilfe des Landes (LANUV 2008), maximaler Biotopwert von 10) die ermittelten Werte durch das System nach Ludwig in realistischer Näherung diese Biotopwerte durch den Faktor 3,6 geteilt werden

Frage 1:

Welche Gesetzes- und/oder Erlasslage oder Ähnliches legitimiert die Stadtverwaltung, bei Eingriffs- und Ausgleichsberechnungen anstelle der tatsächlich vorhandenen Vegetation und Fauna einen fiktiven „Ist-Zustand“ zugrunde zu legen? Wir bitten um genaue Quellenangaben mit den entsprechenden Auszügen.

Antwort:

Eingriffsbewertung

Eingriffe durch die Bauleitplanung erfolgen im Bereich der Stadt Bornheim in der Regel auf landwirtschaftlichen Flächen im Außenbereich, in jüngerer Vergangenheit auch auf ehemaligen Kies-Abgrabungsflächen. Für diese beiden Flächentypen gilt eine etwas unterschiedliche Begründung für die Eingriffsbewertung. In beiden Fällen bewertet die Stadt Bornheim Eingriff und Kompensation nach der erwähnten Planungshilfe des Landes. In einer 10-Punkte-Skala werden dabei je nach vorhandenem oder geplantem Biotoptyp Ökopunkte vergeben. Multipliziert mit der Fläche des jeweiligen Biotoptyps ergeben sich ein Gesamtwert für den Ausgangszustand und einer für den Planungszustand nach erfolgtem Eingriff. Nach einem Grundsatzbeschluss des Umwelt- und Planungsausschusses von 1998 (Vorlage 99/98-7) soll dabei die Vollkompensation des Eingriffs angestrebt werden.

Landwirtschaftliche Flächen

Landwirtschaftliche Flächen werden in der Regel mehr oder weniger intensiv genutzt, in Bornheim herrscht auf den durchweg sehr guten Böden eine intensive ackerbauliche Nutzung oder Sonderkulturanbau vor. Gemäß Planungshilfe hat dieser Biotoptyp eine Wertigkeit von 2 Ökopunkten (Biotoptyp 3.1). Im Zuge der oft über Jahre sich hinziehenden Bauleitplanung wird die Nutzung mit Blick auf die künftige Bauerwartung oder Vertragsabschlüsse zwischen Grundstückseigentümern und Investoren häufig extensiviert, so dass sich im Bereich des jeweiligen Bebauungsplans bisweilen ein Mosaik unterschiedlichster (landwirtschaftlicher) Nutzungstypen (befristet) entwickelt. In dieser Situation hat die Stadt in der Vergangenheit bei verschiedenen Bebauungsplänen den zu überplanenden landwirtschaftlichen Bereich im Ausgangszustand vor folgendem Hintergrund ungeachtet der vorhandenen Realvegetation wie landwirtschaftliche Flächen mit 2 Ökopunkten bewertet:

- Es handelt sich gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 9a BauGB um Flächen für die Landwirtschaft.
- Die ordnungsgemäße landwirtschaftliche Nutzung ist gemäß § 14 Abs. 2 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) nicht als Eingriff in Natur und Landschaft anzusehen.
- Die Wiederaufnahme einer landwirtschaftlichen Nutzung gilt gemäß § 14 Abs. 3 BNatSchG nicht als Eingriff, wenn sie aufgrund vertraglicher Vereinbarungen...zeitweise eingeschränkt oder unterbrochen war und wenn die Wiederaufnahme der Nutzung innerhalb von 10 Jahren nach Auslaufen der Unterbrechung oder Einschränkung erfolgt.
- Ein Ausgleich ist gemäß § 1a, Abs. 3, letzter Satz BauGB nicht erforderlich, soweit die Eingriffe bereits vor der planerischen Entscheidung (durch Satzungsbeschluss über den Bebauungsplan) erfolgt sind oder zulässig waren.

Als Fazit aus diesen rechtlichen Vorgaben ergibt sich, dass ein Rückbau der entstandenen Realvegetation auf einen Zustand als Intensivacker bis zum Satzungsbeschluss **keinen** Eingriff darstellt und insofern in der Eingriffs- / Ausgleichsbilanzierung auch nicht zu berücksichtigen wäre. Insofern ist der planerische Bewertungsansatz mit 2 Ökopunkten folgerichtig.

Zu diskutieren wäre daher lediglich, ob man tatsächlich die Realvegetation vor Satzungsbeschluss vollständig roden muss, um den Zustand als Intensivacker herzustellen, oder dies im Zuge der Baugebietsrealisierung den vorbereitenden Tiefbaumaßnahmen überlässt. Letzteres käme dem Wunsch des Gesetzgebers nach, eine entstandene "Natur auf Zeit" so lange wie möglich zu erhalten. Auf dieser Basis ist auch die untere Landschaftsbehörde der diesbezüglichen Argumentation der Stadt in der Vergangenheit gefolgt.

Abgrabungen

Auch Abgrabungen für die Gewinnung von Sand und Kies erfolgten in Bornheim in der Vergangenheit immer auf landwirtschaftlichen Flächen im Außenbereich. Die Genehmigung von Abgrabungen und deren Rekultivierung ist im Abtragungsgesetz NRW geregelt, zuständig ist der Rhein-Sieg-Kreis als untere Naturschutzbehörde. Da die Stadt Bornheim sowohl bauplanungs- als auch bauordnungsrechtlich betroffen ist, ist eine einvernehmliche Beteiligung im Verfahren vorgeschrieben.

Vor Einführung der Eingriffsregelung in das Landschaftsgesetz NRW 1980 erfolgte Eingriffe gelten als ausgeglichen und sind insofern nicht ausgleichspflichtig. In dieser Zeit genehmigte Abgrabungen hatten in der Regel als Rekultivierungsziel wieder die vorherige landwirtschaftliche Nutzung, es sei denn, die Kommune überplante das Gebiet mit einem anderen Nutzungszweck. Insofern war bei einer Bestandsbewertung einer ehemaligen Abgrabung bzgl. des Ausgangszustandes nach der bei den landwirtschaftlichen Flächen hergeleiteten Systematik von einer Wertigkeit von 2 Ökopunkten/ m² als landwirtschaftliche Zielfläche auszugehen. Schließlich war der zur Rekultivierung Verpflichtete auch verpflichtet, wieder landwirtschaftliche Fläche herzustellen. Da in der Vergangenheit häufig die Abgrabungsunternehmen entgegen der Genehmigungsaufgaben keine Rekultivierungspläne vorlegten, entwickelte die untere Landschaftsbehörde Mitte der 90er Jahre die Systematik, dass für den lange andauernden Eingriff in Natur und Landschaft durch eine Abgrabung ein Ausgleich auf ca. einem Drittel der Fläche dauerhaft zu verlangen sei, die übrigen Zweidrittel stünden dann mit dem Rekultivierungsziel "Landwirtschaft" wieder zur Verfügung. Nach dieser Systematik ist die Stadt Bornheim in der Vergangenheit bei der Bewertung des Ausgangszustandes einer nicht end-rekultivierten Abgrabung vorgegangen (zwei Drittel Landwirtschaft mit 2 Ökopunkten, ein Drittel Ausgleichsfläche mit durchschnittlich 6 Ökopunkten).

Bei Abgrabungen kommt allerdings der Aspekt hinzu, dass nach § 30 Abs. 2 Nr. 3 Landesnaturschutzgesetz NRW in der Regel nicht als Eingriffe gelten:

"... die Beseitigung von durch Sukzession oder Pflege entstandenen Biotopen oder Veränderungen des Landschaftsbilds auf Flächen, die in der Vergangenheit rechtmäßig baulich oder für verkehrliche Zwecke genutzt waren, bei Aufnahme einer neuen oder Wiederaufnahme der ehemaligen Nutzung (Natur auf Zeit)."

Da eine Abgrabung baugenehmigungspflichtig ist und mit der Genehmigung gleichzeitig eine Baugenehmigung erteilt wird, handelt es sich um eine rechtmäßige bauliche Nutzung. Damit ist die Beseitigung von durch Sukzession oder Pflege entstandenen Biotopen oder Veränderungen des Landschaftsbilds auf diesen Abgrabungsflächen nicht als Eingriff zu bewerten. Da dies auch für die Aufnahme einer neuen Nutzung gilt, stellt sich sogar die Frage, ob die Realisierung einer baulichen Nutzung auf Grundlage eines Bebauungsplans auf einer ehemaligen Abgrabung überhaupt eines nennenswerten Ausgleichs nach § 1a BauGB bedarf.

Dies gilt natürlich unabhängig davon, dass nach den §§ 1 und 1a BauGB eine ausreichende Ein- und Durchgrünung eines Baugebietes ohnehin sicher zu stellen ist und sich somit auch automatisch in gewissem Umfang Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft ergeben.

Frage 2:

Welche juristischen Entscheidungen stützen die Vorgehensweise der Stadtverwaltung, die Eingriffs- und Ausgleichsberechnungen auf einen noch nicht realisierten „Ist-Zustand“ basieren zu lassen? Auch hier bitten wir um genaue Quellenangaben mit den entsprechenden Auszügen.

Antwort:

Die Überplanung von ehemaligen Abgrabungsflächen als Bauland ist kein Standardfall in der Stadtplanung. Im Regelfall erfolgen Nachnutzungen als landwirtschaftliche Flächen, für Natur- und Landschaftsschutz oder als Wasserflächen. Die Wiederaufnahme der landwirtschaftlichen Nutzung ist oft schwierig und die wiederhergestellten Böden für die Landwirte meist wenig ertragreich. Daher bietet die Nachnutzung als Bauland erhebliche ökologische Vorteile, wenn sie zur Schonung der natürlich gewachsenen Böden dient. Andererseits ist die Bebauung von wiederaufgefülltem Land nur mit einem Mehraufwand bei der Standsicherheit und ggf. auch bei der Ableitung von Restausgasungen zu bewältigen. Durch den finanziellen Mehraufwand ist nur bei einem sehr geringen Einstiegspreis für den Ankauf der Flächen eine wirtschaftliche Verwertung möglich. Daher stellt die bauliche Wiedernutzung eher eine Ausnahme dar. Hierzu liegen der Verwaltung auch keine juristischen Entscheidungen vor.

Bei der Aufstellung von Bauleitplänen kann es zu einer Vielzahl von rechtlichen Vorbedingungen kommen, die im Rahmen der Aufstellung und Festsetzung zu beachten sind. Neben bestehenden und ehemaligen Baurechten sind dies z. B. Landschaftsschutz, Wasserschutzzone, Bodendenkmäler, Grunddienstbarkeiten, Richtfunkstrecken usw. Dazu zählen auch die ehemaligen Abgrabungsbescheide, Auflagen zur Rekultivierung oder Wiederauffüllung.

Bebauungsplan He 28

Beim Bebauungsplan He 28 wurde das Gelände in Teilen zur Nachnutzung als Gewerbefläche aufgefüllt. Damit folgte auf die ehemalige bauliche Nutzung als Abgrabung eine neue Nutzung als Gewerbefläche. Diese Flächen wurden anschließend als Lagerflächen genutzt. Die für Abgrabung zuständig Behörde hat dies als Folgenutzung angesehen und keine sonstigen Auflagen mehr erteilt. Aus diesem Grund wurde eine Teilfläche im Rahmen der Eingriffsbewertung auch als gewerblich nutzbare Fläche bewertet. Die Bewertung ging entsprechend der möglichen Überbauung analog der BauNVO von einer maximal 80%igen Versiegelung aus.

Die Entwicklung einer weiteren Fläche als Ausgleichsfläche für die ehemalige Abgrabung wurde **aus Artenschutzgründen** (s. Kapitel Einleitung) durch einen Herrichtungsbescheid festgelegt. Diese ca. 1,9 ha große Fläche wurde entsprechend ihrer Funktion bewertet und erhielt im Rahmen der Eingriffsbewertung zum Bebauungsplan He 28 eine entsprechend hohe Punktzahl.

Bebauungsplan He 31

Beim Bebauungsplan He 31 gab es anders als bei dem He 28 zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses keinen Herrichtungsbescheid oder einen von allen Beteiligten abgestimmten Rekultivierungsbescheid. Dies war von Seiten der Verwaltung jedoch angedacht und geplant gewesen. Dieser Rekultivierungsbescheid sollte die unter Antwort 1 beschriebene 1/3- 2/3 Aufteilung der Fläche beinhalten. Auf diese hatte sich daher bis zur erneuten Offenlage die Bilanzierung des Ausgangszustandes bezogen. Da jedoch absehbar war, dass bis zum Satzungsbeschluss kein abgestimmter Rekultivierungsplan vorliegen wird, wurde im Rahmen des ersten Nachtrags zum Landschaftspflegerischen Begleitplan eine Bilanzierung auf Grundlage des realen Ist-Zustands des Plangebietes erstellt.

Fazit

Wie in der Einleitung und in Antwort zu Frage 1 ausgeführt, sind die rechtlichen Überlegungen zur Bewertung des Ausgangszustands einer Vorhabenfläche für die Bauleitplanung als "intensiv genutzte landwirtschaftliche Fläche" aus Sicht der Verwaltung belastbar und nachvollziehbar. In den konkreten Bebauungsplänen der Frage 2 wurde hiervon abweichend wie erläutert vorgegangen. Ein Bezug zu anderen Berechnungen in anderen Bebauungsplanverfahren kann nicht gezogen werden, da wie bereits erwähnt, es sich bei der Überplanung von Abgrabungsflächen um einen Sonderfall in der Stadtplanung handelt.