

Lübeck, 30.04.2019

Anfrage

Bearbeitung: Tim-Alexander Reclam (E-Mail: tim-alexander.reclam@luebeck.de Telefon: 122-1041)

Anfrage des AM Arne-Matz Ramcke (Bündnis 90 / Die Grünen): Natur- und Umweltschutz in der Bauleitplanung

Beratungsfolge:

Datum	Gremium	Status	Zuständigkeit
06.05.2019	Bauausschuss	Öffentlich	zur Kenntnisnahme

Anfrage:

Neue Bauvorhaben stellen i.d.R. einen Eingriff in Natur und Landschaft dar. Auf der Grundlage des BauGB, §1, Abs. 6, Nr. 7. a), regelt der Gemeinsame Runderlass „Verhältnis der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zum Baurecht“ v. 9.12.2013 in Schleswig-Holstein die Berücksichtigung der Kompensation in der Bauleitplanung. In den Bebauungsplan-Satzungen findet sie ihren Niederschlag in Festsetzungen, die der *Eingriffsvermeidung*, *Eingriffsverminderung* und dem *Eingriffsausgleich* innerhalb oder außerhalb des Plangebietes dienen sollen. Diese „grünen“ Bestimmungen sind in gleicher Weise rechtsverbindlich wie die „grauen“ baulichen Festsetzungen.

Die Überwachung der Umsetzung und der dauerhaften Erhaltung der Maßnahmen ist Aufgabe der Stadt als Planungsträger und untere Bauaufsichtsbehörde.

Der Bürgermeister möge dazu bitte schriftlich folgende Fragen beantworten:

1. Wie viele baulich umgesetzte B-Plan-Gebiete wurden gezielt in Bezug auf die Umsetzung bzw. andauernde Existenz der satzungsmäßigen *Eingriffsvermeidungs-, Eingriffsminderungs- und Eingriffsausgleichsmaßnahmen* kontrolliert? Bitte für die Jahre 2015, 2016, 2017 und 2018 einzeln auflühren.
2. Wie viele Verstöße gegen Festsetzungen zur *Eingriffsvermeidung* wurden festgestellt? Bitte für die Jahre 2015, 2016, 2017 und 2018 einzeln auflühren.
3. Wie viele Verstöße gegen Festsetzungen zur *Eingriffsverminderung* wurden festgestellt? Bitte für die Jahre 2015, 2016, 2017 und 2018 einzeln auflühren.
4. Wie viele Verstöße gegen Festsetzungen zum *Eingriffsausgleich innerhalb* des Plangebietes wurden festgestellt? Bitte für die Jahre 2015, 2016, 2017 und 2018 einzeln auflühren.
5. Wie viele Verstöße gegen Festsetzungen zum *Eingriffsausgleich außerhalb* des Plangebietes wurden festgestellt? Bitte für die Jahre 2015, 2016, 2017 und 2018 einzeln auflühren.

6. Wie viele Verstöße wurden über behördliche Verfolgungsmaßnahmen nachträglich abgestellt? Bitte für die in den Jahren 2015, 2016, 2017 und 2018 festgestellten Verstöße einzeln auflühren.
7. Wie viele Verstöße wurden über Zwangsmaßnahmen sanktioniert? Bitte für die in den Jahren 2015, 2016, 2017 und 2018 festgestellten Verstöße einzeln auflühren.
8. Werden private Bauherren/-frauen von der Stadt zusätzlich zum öffentlich einsehbaren B-Plan auf die „grünen“ Umweltfestsetzungen hingewiesen? Falls ja, in welcher Form findet dies statt? Falls nein, wie werden die Festsetzungen kommuniziert?

Begründung:

Die Festsetzungen zum Natur- und Umweltschutz in der Bauleitplanung haben – sofern sie umgesetzt werden – eine vielfältige positive Wirkung. Maßnahmen wie ökologisch aufgewertete Ausgleichsflächen, wasserdurchlässige Stellplätze, Gründächer, Fassadenbegrünungen oder Bepflanzungen bieten Lebensraum für Tiere und Pflanzen und sorgen u.a. für ein besseres Stadtklima sowie Schutz vor Starkregenereignissen. Der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) hat 2018 die Einhaltung von Festsetzungen in B-Plan-Satzungen zum Umweltschutz in Schleswig-Holstein untersucht und festgestellt, dass die Umsetzung in hohem Maße nicht oder nur mangelhaft geschieht. Die Ergebnisse der Untersuchung des BUND sind dieser Anfrage beigefügt.

Anlagen :

Anlage 1 – Ergebnisse des B-Plan Umweltcheck 2018 BUND S-H

Anlage 2 – Ergebnisse HL einzelne B-Pläne

B-Plan-Umweltcheck 2018 BUND S-H

Anlass und Zweck der Aktion

Die Bauleitpläne der Kommunen sollen lt. Baugesetzbuch dazu beitragen „die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln sowie den Klimaschutz (...) zu fördern“. Negative Auswirkungen auf Natur und Umwelt sind deshalb durch geeignete Maßnahmen auszugleichen - soweit sie sich nicht vermeiden oder vermindern lassen. Die Maßnahmen sind im Rahmen der Bauleitplanung in den Bebauungsplan-Satzungen rechtsverbindlich festzusetzen und zeitnah zu den baulichen Eingriffen umzusetzen.

Wiederholte Hinweise aus der Bevölkerung, aber auch von Fachplanern, über mangelhaft bzw. gar nicht durchgeführte Eingriffsausgleichsmaßnahmen haben den BUND S-H im letzten Jahr veranlasst, einen „B-Plan-Umweltcheck“ durchzuführen. Mit der Aktion wurden die satzungsmäßig festgesetzten Eingriffsvermeidungs-, Eingriffsminderungs- und Eingriffsausgleichsmaßnahmen von insgesamt 39 Bebauungsplänen einer systematischen Umsetzungsüberprüfung unterzogen. Die gewonnenen Erkenntnisse ergaben eine hinreichende Datengrundlage, um die reale Umsetzungssituation in Schleswig-Holstein tendenziell beurteilenden zu können. Die Ergebnisse sollen ermöglichen, die verantwortlichen politischen Gremien und zuständigen Verwaltungen mit der Umsetzungsrealität zu konfrontieren und ggf. zu einer konsequenten Durchsetzung nicht nur der bautechnischen „grauen“, sondern auch der ebenso rechtlich verbindlichen „grünen“ B-Plan-Festsetzungen zu veranlassen.

Umfang und Durchführung der Überprüfungen

Für die Überprüfung wurden (mit einer Ausnahme) Baugebiete im Außenbereich ausgewählt, die in den letzten 25 Jahren auf der Grundlage rechtsgültiger Bebauungspläne realisiert wurden. Die räumliche Verteilung der Gebiete in Schleswig-Holstein spiegelt die Herkunftskreise der ehrenamtlich tätigen Prüferinnen und Prüfer wider. Es wurden Baugebiete möglichst in ihren Wohnorten oder in der Nähe ausgesucht.

Überprüft wurden...

- im Kreis Stormarn 9 B-Pläne,
- in der Hansestadt Lübeck 7 B-Pläne,
- in den Kreisen Hsgtm. Lauenburg und Kreis Ostholstein jeweils 5 B-Pläne,
- im Kreis Rendsburg-Eckernförde 3 B-Pläne,
- in den Kreisen Segeberg, Kreis Pinneberg und Stadt Kiel jeweils 2 B-Pläne,
- in den Kreisen Plön, Steinburg, Schleswig-Flensburg und Nordfriesland jeweils 1 B-Plan.

Für die Durchführung der Prüfung und die Ergebnisauswertung wurden die umweltbezogenen Festsetzungen in den B-Plänen nach ihrem Inhalt den naturschutzrechtlichen Kategorien

- Eingriffsvermeidung,
- Eingriffsminderung,
- Eingriffsausgleich im B-Plan-Gebiet (intern) und
- Eingriffsausgleich außerhalb des B-Plan-Gebietes (extern)

zugeordnet.

Nachfolgend sind die den Kategorien zugeordneten und geprüften Festsetzungsinhalte mit ihrer Anzahl in der Reihenfolge der Häufigkeit aufgeführt:

Festsetzungen zur Eingriffsvermeidung

- Erhaltung von Knicks 55 x
- Erhaltung von Bäumen 22 x (Einzelbäume bis Baumgruppen)

- Erhaltung von Wald und Gehölzen 8 x
- Erhaltung von Kleingewässern 2 x

Festsetzungen zur Eingriffsminderung (Sammelfestsetzungen im Baugebiet)

- Knickschutzstreifen 25 x
- Wasserdurchlässige Zufahrten und Stellplätze 21 x
- Einfriedung mit Laubholzhecken 20 x
- Fassadenbegrünungen 11 x
- Gründächer 9 x
- Wasserdurchlässige Wegebefestigungen 9 x
- (Lärm-)Schutzpflanzungen 5 x
- Wasserdurchlässige Parkplätze 4 x
- Sonstige 7 x

Festsetzungen zum Eingriffsausgleich innerhalb des Baugebietes (intern)

- Baumpflanzungen 96 x (Einzelbäume bis Alleen)
- Gehölzpflanzungen 45 x
- Anlage von Knicks 36 x
- Extensivierungsmaßnahmen 22 x
- Anlage von Wildhecken 18 x
- Anlage von Obstwiesen 13 x
- Sukzessionsflächen 12 x
- Anlage von Kleingewässern 5 x
- Renaturierung von Gewässern 4 x
- Sonstige 13 x

Festsetzungen zum Eingriffsausgleich außerhalb des Baugebietes (extern)

- Extensivierung von Grünland 13 x
- Sukzessionsflächen 11 x
- Baumpflanzungen 6 x
- Anlage von Knicks 6 x
- Renaturierung von Gewässern 6 x
- Anlage von Kleingewässern 6 x
- Gehölzpflanzungen 6 x
- Anlage von Obstwiesen 3 x
- Sonstige 5 x

Überprüfungsergebnisse

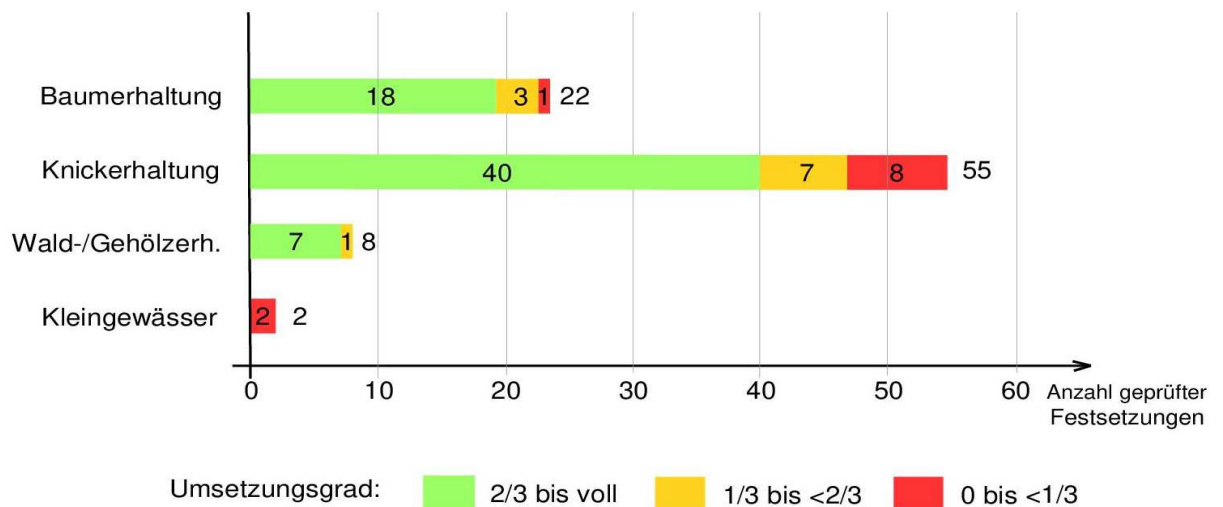
Die örtlich vorgefundene Zustände wurden von den Prüferinnen und Prüfern in Ergebnisbogen festgehalten. In der Auswertung wurden die beschriebenen Zustände drei Umsetzungsgraden zugeordnet. In den nachfolgenden Abbildungen werden die Umsetzungsgrade mit den Ampelfarben rot, gelb und grün gekennzeichnet. Mit den Farben verbinden sich folgende Aussagen:

 = nicht oder zu weniger als 1/3 umgesetzt bzw. vorhanden

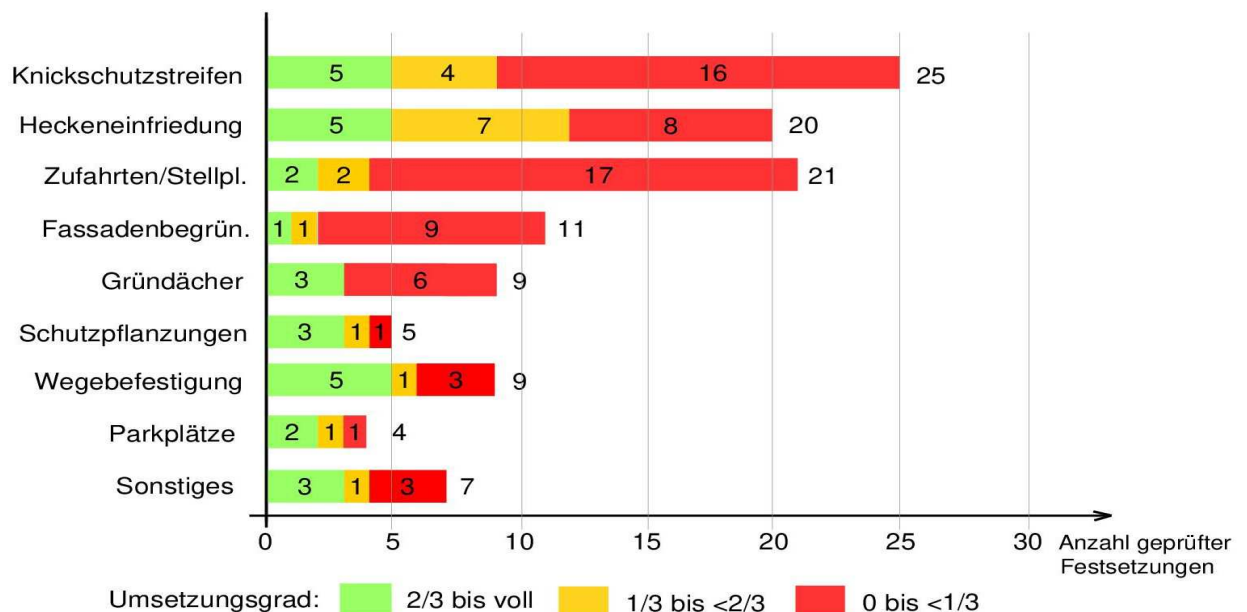
 = 1/3 bis weniger als 2/3 umgesetzt bzw. vorhanden

 = 2/3 bis vollständig umgesetzt bzw. vorhanden

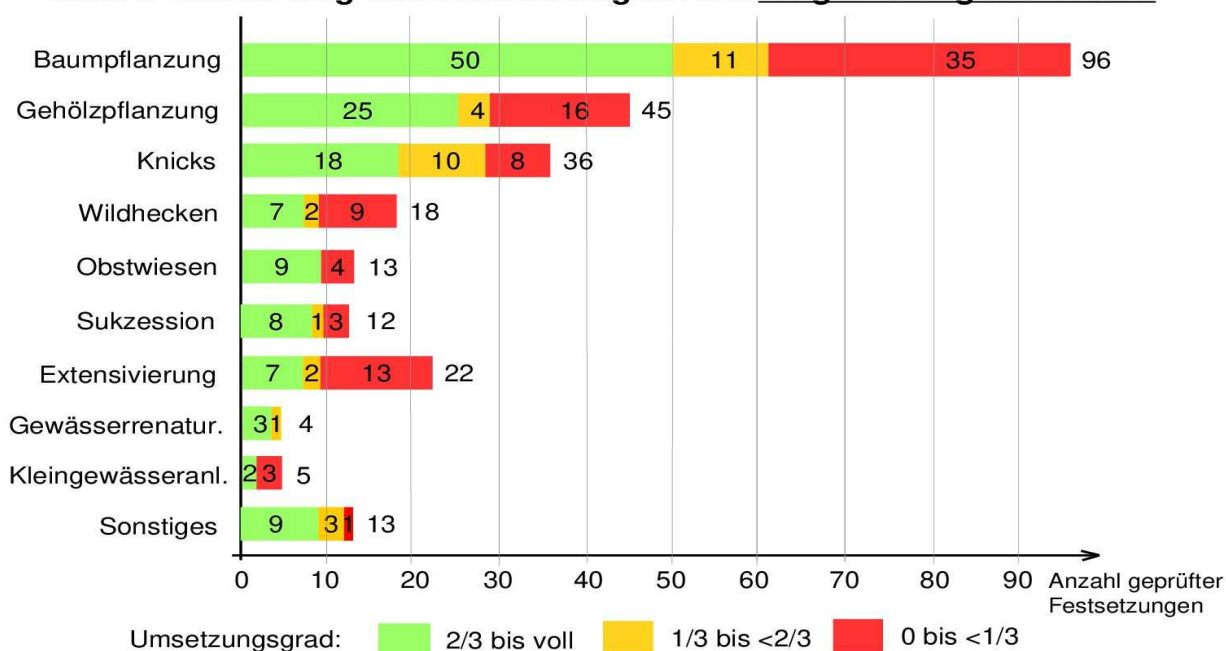
Rot und gelb kennzeichnen somit mehr oder weniger mangelhafte Umsetzungen bzw. Zustände der satzungsmäßigen Planvorgaben.

Abb. 1 Umsetzung von Festsetzungen zur Eingriffsvermeidung

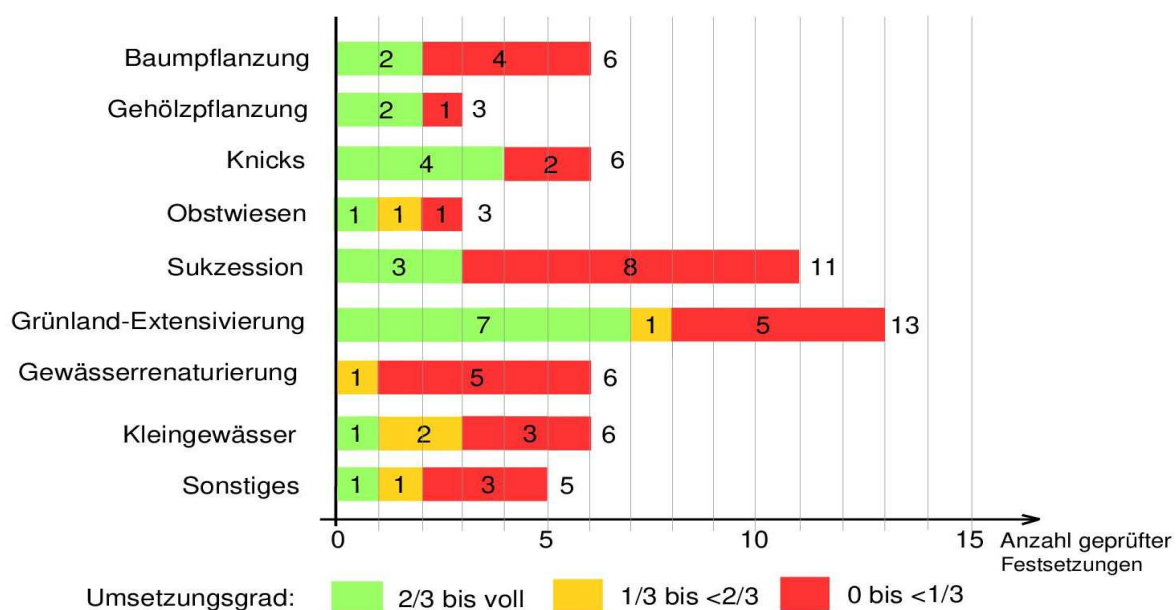
Die **Abbildung 1** zeigt, dass die Festsetzungen zur Vermeidung von Eingriffen mit Ausnahme der zwei zu erhaltenden Kleingewässer überwiegend als beachtet eingestuft wurden. Zu den Ergebnissen der „Knickerhaltung“ ist jedoch anzumerken, dass auch manche positiv („grün“) eingestuften Knicks nicht ohne unzulässige Beeinträchtigungen waren, z.B. durch Beseitigung oder Umwandlung des Gehölzbewuchses in Schnitthecken oder der Anpflanzung von Exotengehölzen im Bereich einzelner direkt angrenzender Wohngrundstücke.

Abb. 2 Umsetzung von Festsetzungen zur Eingriffsminderung

Die **Abbildung 2** gibt die insgesamt überwiegende Nichtumsetzung der Bestimmungen zur Eingriffsminderung wider. Hauptsächlich betroffen sind Festsetzungsinhalte, die für private Baugrundstücken galten, wie zum Beispiel die Vorgabe der Zulassung ausschließlich wasserdurchlässiger Befestigungen von Grundstückszufahrten und -stellplätzen. Anzumerken ist, dass großflächige Oberflächenversiegelungen nicht überdachter Grundstücksbereiche bei einer Vielzahl der überprüften Grundstücke sich nicht nur auf die Zufahrten und Stellplätze beschränkte.

Abb. 3 Umsetzung von Festsetzungen zum Eingriffsausgleich intern

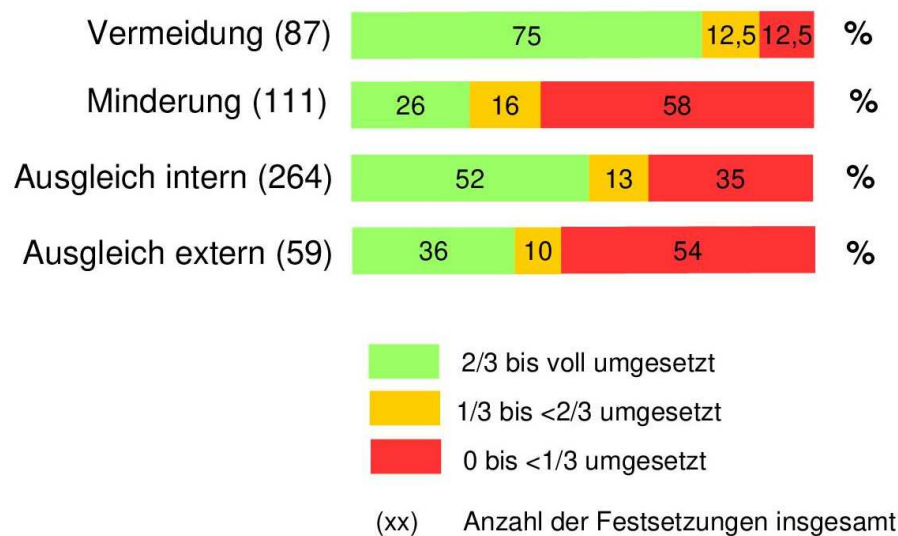
Die Ergebnisse für Ausgleichsfestsetzungen innerhalb der Baugebiete in **Abbildung 3** betreffen fast ausschließlich Maßnahmen, die von den Erschließungsträgern (Kommunen selbst oder private Bauträger) zu beauftragen waren. Lediglich Baumpflanzungen und die Anlage von (frei wachsenden) Wildhecken waren zum Teil auch für private Baugrundstücke vorgeschrieben. Die festgestellten erheblichen Umsetzungsdefizite liegen deshalb überwiegend in direkter oder mittelbarer Verantwortung der zuständigen Kommunen bzw. deren Baubehörden.

Abb. 4 Umsetzung von Festsetzungen zum Eingriffsausgleich extern

Die Überprüfungsergebnisse für Ausgleichsmaßnahmen außerhalb der B-Plan-Gebiete in **Abbildung 4** belegen anteilmäßig häufigere Umsetzungsmängel als innerhalb der B-Plan-Gebiete.

In mehr als der Hälfte der betroffenen B-Pläne fehlten die festgesetzten Ausgleichsmaßnahmen vollständig oder die vorgefundenen Zustände entsprachen nicht den vorgegebenen Entwicklungszielen. Selbst bei einigen der positiv („grün“) eingestuften Extensivierungsflächen bestanden Zweifel, ob tatsächlich eine ökologische Aufwertung stattgefunden hat, weil die Flächen wahrscheinlich bereits vor der Ausweisung als Ausgleichsfläche extensiv genutzt wurden. In einigen Fällen hatten die zuständigen Kommunen städtebauliche Verträge, in denen die zu realisierenden Ausgleichsmaßnahmen verbindlich festgelegt waren, mit privaten Flächeneigentümern oder privaten Erschließungsträgern abgeschlossen. Nichtumsetzungen oder grobe Umsetzungsmängel wurden auch hierbei festgestellt. Dagegen ergaben (die wenigen) Ausgleichsmaßnahmen über kommunale Ökokonten in der Regel keine Beanstandungen.

Abb. 5 Zusammenfassung von 39 B-Plänen in Schleswig-Holstein



Die **Abbildung 5** zeigt die in den Kategorien Vermeidung, Minderung, Ausgleich intern und Ausgleich extern zusammengefassten Ergebnisse für alle in Schleswig-Holstein überprüften Bebauungspläne. Dargestellt sind die %-Anteile der drei Umsetzungsstufen.

Bewertung der Ergebnisse

Die Auswertungsergebnisse der 39 überprüften Bebauungspläne in Schleswig-Holstein belegen, dass die Festsetzungen zur Minderung und zum Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft tendenziell in der Praxis mehrheitlich nicht oder nur mangelhaft umgesetzt werden.

Besonders stark betroffen sind Festsetzungen zum Eingriffsausgleich außerhalb des Plangebietes. Da sie in der Regel auf siedlungsfernen Flächen zu realisieren sind, die weniger Störungen und Beeinträchtigungen durch Menschen und Haustiere (Hunde, Katzen) ausgesetzt sind als Ausgleichsmaßnahmen auf siedlungsinternen Flächen, sind die negativen Auswirkungen fehlender Umsetzung auf die biologische Vielfalt vergleichsweise höher einzustufen.

Auch die geringe Umsetzung der Eingriffsminderungs-Maßnahmen ist schwerwiegend, weil die jeweils festgesetzte Maßnahme auf jedem oder einem Großteil der (privaten) Baugrundstücke innerhalb des Plangebietes zu realisieren ist. Mit der Anzahl der Grundstücke, auf denen sie nicht eingehalten wird, addieren sich die negativen ökologischen Auswirkungen. Eine Folge ist unter anderem, dass von einem deutlich höheren Versiegelungsgrad innerhalb der Baugebiete auszugehen ist, als in den üblichen Ausgleichsbedarfsberechnungen zugrunde gelegt wird.

Relativ positiv erscheinen lediglich die Ergebnisse für Festsetzungen zur Eingriffsvermeidung. Da es sich hierbei um (passive) Unterlassungen von Eingriffen handelt und nicht um zumeist kostenwirksames eigenes Handeln, kann das Resultat nicht überraschen.

Allerdings geben die einzelnen Ergebnisse keinen Aufschluss darüber, ob das vorrangige rechtliche Gebot der Eingriffsvermeidung bei der Aufstellung des B-Plans durch die Kommune hinreichend beachtet wurde. Was an natürlichen Strukturen im Plangebiet per Satzung zur Beseitigung frei gegeben wurde, lässt sich in der Regel nur aus dem Umweltbericht erschließen – zumindest bei jüngeren B-Plänen.

Abschließend sei nochmals betont, dass die Festsetzungen der B-Plan-Satzungen für die Verwaltung, ggf. für die privaten Erschließungsträger und für die betroffenen Grundstückseigentümer („Bauherren“) rechtsverbindlich sind. Werden sie nicht eingehalten, handelt es sich um Verstöße gegen geltendes öffentliches Recht. Sie können nötigenfalls zur Durchsetzung von Festsetzungen mit Zwangsgeldern belegt werden.

Ursachen der Umsetzungsdefizite

Aus der Zusammenschau der Rechtsgrundlagen (BauGB, LBO S-H, RD-Erlass S-H „Verhältnis der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zum Baurecht“ v. 09.12.2013), der B-Plan-Satzungen und der Überprüfungsergebnisse lassen sich folgende Ursachen für die Umsetzungsdefizite erkennen:

- Unzureichende rechtliche Bestimmungen zur Umsetzung, dauerhaften Sicherung, Kontrolle und Sanktionierung der Kompensationmaßnahmen
- Mangelnde inhaltliche Bestimmtheit der Ausgleichsfestsetzungen
- Festsetzung ungeeigneter, weil kaum durchsetzbarer und kontrollierbarer Maßnahmen auf Privatgrundstücken
- Übertragung der Ausgleichsumsetzung in städtebaulichen Verträgen auf fachlich ungeeignete oder unzuverlässige private Vertragspartner
- Fehlende Umsetzungsfristen
- Fehlende Nachbilanzierungen
- Fehlende behördliche Umsetzungskontrollen und (spätere) Kontrollen des Erhaltungszustandes
- Fehlende Sanktionierungen
- Fehlende Festsetzungen und Sicherstellungen erforderlicher Nachbesserungen und Pflegemaßnahmen
- Unzureichende Personalausstattung der zuständigen Behörden bzw. fehlendes Fachpersonal, insbesondere in kleinen Gemeinden
- Mangelnde Einbindung der Naturschutzbehörden in Planung und Umsetzung
- Mangelnder Durchsetzungswille in Politik und Verwaltung

Schlussfolgerungen

Es ist vorrangig Aufgabe der Kommunen als Träger der Planungshoheit den rechtlichen Vorgaben durch geeignete und angemessene Maßnahmen Geltung zu verschaffen. Gefordert sind ebenso die Kommunalaufsichtsbehörden auf Kreis- und Landesebene.

Die Ergebnisse des B-Plan-Umweltchecks offenbaren, dass viele Kommunen ihren Aufgaben in Bezug auf den Natur- und Umweltschutz in der Bauleitplanung nicht oder nicht in notwendigem Maße nachkommen, zum Teil auch fachlich und personell überfordert sind (kleine Gemeinden). Häufig sind sie selbst direkt verantwortlich für die fehlende oder mangelhafte Umsetzung der von ihnen eigens festgesetzten Ausgleichsmaßnahmen.

Die offen gelegten Mängel begründen dringenden Handlungsbedarf zur Beseitigung der unhaltbaren Verhältnisse für Politik und Verwaltung nicht nur aus rechtstaatlichen Gründen, sondern vor allem, um einer nicht unwesentlichen Ursache für den mehrfach dokumentierten Niedergang der biologischen Vielfalt in Stadt und Land entgegenzuwirken.

Ergänzungsbedürftig sind auch die rechtlichen Grundlagen der Bauleitplanung in den einschlägigen Gesetzen, Verordnungen und Erlassen im Hinblick auf klare und wirksame Regeln für die Umsetzung des Belange des Natur- und Umweltschutzes. Es wird höchste Zeit, dass der „Grünen Infrastruktur“ sowohl in der Bauleitplanung als auch in deren Umsetzungspraxis die Bedeutung beigemessen wird, die ihr für eine zukunftsfähige, nachhaltige Entwicklung unserer Städte und Dörfer zukommt.

Umsetzung Lübecker B-Pläne im Vergleich

