

**Beschlussvorlage FB 3/035/2024
TOP Nr. 10 (Bau- und Werkausschuss)
TOP Nr. 9 (Stadtrat)**

<i>Gremium</i>	<i>Beschluss</i>	<i>Ö-Status</i>	<i>Sitzungstag</i>
Bau- und Werkausschuss	Vorberatung	öffentlich	30.04.2024
Stadtrat	Entscheidung	öffentlich	07.05.2024

Bezeichnung des Tagesordnungspunktes:

Vollzug der Naturschutzgesetze;

Aufstellung eines isolierten Grünordnungsplanes in Unterelkofen zur Sicherung der nicht bebaubaren Freiflächen an der Graf-Ernst-Straße;

Aufstellungsbeschluss gem. Art. 4 Abs. 3 Satz 1 BayNatSchG i. V. m. § 2 Abs. 1 BauGB

Sachverhaltsdarstellung / Begründung

Grundlagen:

Am 14.08.1986 ist der Flächennutzungsplan mit integriertem Landschaftsplan für das Gemeindegebiet der Stadt Grafring b.M. in Kraft getreten. Die Siedlung Unterelkofen wurde dort nicht als Baufläche (Siedlungsgebiet) dargestellt, sondern als Fläche für die Landwirtschaft. Grund für diese Darstellung war, dass man zum damaligen Zeitpunkt die Ortsteileigenschaft (§ 34 BauGB) von Unterelkofen noch verneint hat und als Außenbereichssiedlung (Splitter-siedlung beurteilt hat (vgl. Erläuterungsbericht Nr. 4.6, Seite 44, zum Flächennutzungsplan 1986). Hierfür war angesichts der fraglos ausreichenden Größe der Siedlung das qualitative Tatbestandsmerkmal des „Ausdrucks organischer Siedlungsstruktur“ maßgeblich. Erst später (1998) erfolgte im Zuge verschiedener Einzelbauvorhaben dann die Feststellung, dass die historisch begründete Siedlungsform den siedlungsstrukturellen Anforderungen eines Ortsteils entspricht und Unterelkofen ein Ortsteil im Sinne des § 34 BauGB ist. Innerhalb des Bebauungszusammenhangs dieses Ortsteils besteht damit ein Bebauungsanspruch nach § 34 BauGB.



Unterelkofen liegt seit 1962 vollständig innerhalb des Landschaftsschutzgebietes Dobelgebiet/Atteltal, jetzt geregelt durch die Landschaftsschutzgebietsverordnung -LSGVO- vom 24.01.1986. Gemäß § 5 der LSGVO ist dort die Errichtung von baulichen Anlagen aller Art erlaubnispflichtig. Diese Erlaubnis ist zu erteilen (Rechtsanspruch), wenn das Vorhaben unter Beachtung der sonstigen Rechtsvorschriften dem Schutzzweck der LSGVO nicht zuwiderläuft. Das gilt jedenfalls für alle Bauvorhaben, die innerhalb des Bebauungszusammenhangs (Innenbereich; § 34 BauGB) des Ortsteils Unterelkofen liegen. Dieser Zulassungsanspruch zur Verbotsvorschrift mit Erlaubnisvorbehalt entspringt den Anforderungen der Verfassungsmäßigkeit (Art. 1 Abs. 3 GG). Der durch die Rechtsordnung (hier das Bauplanungsrecht) definierte Umfang des grundgesetzlichen Eigentumsschutzes (Art. 14 Abs. 1 GG) kann nicht durch die Vorschriften der Landschaftsschutzgebiet-VO entschädigungslos ausgeschlossen werden (§ 68 BNatSchG).

Aufgrund dieser Rechtslage wurden in den letzten fast 30 Jahren eine Vielzahl an Bauvorhaben in Unterelkofen zugelassen, also als Innenbereichsvorhaben mit naturschutzrechtlicher Erlaubnis hinsichtlich der LSGVO.

Handlungsbedarf:

Ausgelöst durch ein 2002 vermeintlich genehmigungsfrei erstelltes Bauvorhaben auf dem Grundstück Fl.Nr. 954 /2 der Gemarkung Elkofen wurde erstmals der Handlungsbedarf hinsichtlich des Landschaftsschutzes erkennbar, der allein durch die staatliche Schutzgebietsverordnung nicht erreicht werden können. Es geht hier vor allem um den sog. bauakzessorischen Innenbereich, der sich als Randnutzung (Hilfsflächen) im Nahbereich der Hauptgebäude definiert. Hier ist auch über den Bebauungsrand hinaus die Errichtung von Nebenanlagen nach § 34 BauGB zulässig.

Aufgrund der Ungenauigkeiten, die hier hinsichtlich der räumlichen Reichweite der Bebauungsmöglichkeiten bestehen, entsteht ein erhebliches Maß an Rechtsunsicherheit und vor allem ein hohes Risiko hinsichtlich des besonders Schutzwürdigen Landschaftsbildes.

Hinsichtlich der landschaftlichen Besonderheit kann kurz der integrierte Landschaftsplan 1986 zitiert werden (vgl. Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan 1986, Seite 33).

Dem gesamten Gebiet um Schloß Unterelkofen kommt eine regionale Bedeutung zu, Hinsichtlich der Anordnung und Fülle der Geländeformen ist das gesamte Dobelgebiet einschließlich des Moränenwalls südlich von Unterelkofen einmalig im gesamten Alpenvorland. Nirgends ist das Gesamtbild der Situation einer am Ende der Würmeiszeit zerfallenden Gletscherzunge so klar ablesbar wie am Dobel. Andererseits ist dieses wertvolle Gebiet im höchsten Grade gefährdet. Der bestehende Landschaftsstatus hat sich als unzureichende Mittel erwiesen, diese geologisch einmalige Landschaft vor einer weiteren Zerstörung ihrer charakteristischen Oberflächenform zu bewahren.

So ist es auch der Schutzzweck der Landschaftsschutzgebietsverordnung (§ 3 LSGVO)

- die Vielfalt, Eigenart und Schönheit des Landschaftsbildes zu bewahren, insbesondere die landschaftsprägenden Hangkanten zu und die charakteristische Bodenformen.
- die besondere Bedeutung für die Erholung zu gewährleisten, insbesondere die Eiszerfallslandschaft mit ihrer Vielzahl an Reliefformen.

Dieses außergewöhnliche und markante Erscheinungsbild wird gerade durch die Hangkanten geprägt und deren Freihaltung. Die Erhaltung dieser Freiflächen und deren Freihaltung vor Bebauung und sonstigen Veränderungen, wie sie oft mit einer Bebauung einhergehen, ist allein durch die bisherige Rechtslage nicht sichergestellt. Dieses einmalige Gepräge läuft jetzt Gefahr, in empfindlicher Weise nachhaltig verändert zu werden.

So konnte zwar 2002 der widerrechtlich errichtet Carprot wieder beseitigt werden. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichtes und des BayVGH im Berufungszulassungsverfahren zeigen aber offen die Fragilität der Rechtslage auf, insbesondere eben durch Nebenanlagen aller Art und durch die kaum mit den bisherigen Mitteln eingrenzbar Freiflächengestaltung. Die Errichtung einer Zufahrtsstraße und (offener) Stellplätze auf dem Grundstück Fl.Nr. 954/ verdeutlichen diese Problematik.

Aktuell ist mit einer weiteren Wohnbebauung zu rechnen, deren künftige Randflächen (Hausgarten) ebenfalls diese Konflikte mit dem Landschaftsschutz erwarten lassen. Hier handelt es sich um das Grundstück Fl.Nr. 899, das in seinem Nordöstlichen Teil an drei Seiten von Wohnhäusern bzw. durch den Wald / Hangkante mit topographischen Elementen als Baulücke geprägt und bebaubar ist. Hinzu kommt hier auch der sog. Domino-Effekt, wonach sich durch die Errichtung eines Gebäudes die angrenzenden Außenbereichsflächen zur einer weiteren Baulücke entwickeln könnten. Das ist zwar keineswegs Absicht des Eigentümers, aber rechtlich die unveränderbare Konsequenz der künftigen Bebauung.

Auch dieser Rechtseffekt ist allein durch die Verbotsregelungen mit Erlaubnisvorbehalt der Landschaftsschutzgebiet-VO nicht sachgerecht lösbar. Die Aufstellung eines Bebauungsplanes als Lösungsinstrument ist wiederum eine fast unlösbare Aufgabe, da hier alle denkbaren Bebauungsmöglichkeiten geklärt und planerisch gelöst werden müssten. Hier würde also eine intensive Auseinandersetzung folgen über die Bebaubarkeit oder Nichtbebaubarkeit innerhalb des bereits bebauten (Teil)Bereiches von Unterelkofen.

Vorgehensweise:

Da es der alleinige Schutzzweck ist, die noch verbliebenen Freiflächen am Rand der Bebauung vor jeglicher baulicher Inanspruchnahme zu schützen, sind es vorrangig landschaftsplanerische und weniger städtebaulichen Gründe, hier Einschränkungen zu schaffen. Schon deshalb wird ein Bebauungsplan wohl mangels Erforderlichkeit im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB scheitern.

Angesichts der Situation ist ein isolierter Grünordnungsplan (§ 11 Abs. 1 BNatSchG i.V.m. Art. 4 Abs. 3 Satz 1 BayNatSchG) ausreichend, um die Schutzziele der Landschaftspflege und Naturschutz zu erreichen. Gegenüber einem Bebauungsplan mit seinen deutlich weitergehenden Regelungsdichte ist der Grünordnungsplan hier das geringere Mittel (Verhältnismäßigkeitsgebot).

Als sog. „integrierten Gründungspläne“, also besondere grünordnerische Festsetzungen als Bestandteil eines Bebauungsplanes (Art. 4 Abs. 2 BayNatSchG) ist der Grünordnungsplan übliche Praxis. Mit einem „isolierten“ Grünordnungsplan, also einem allein die Grünordnung regelnden Satzung, betritt die Stadt Grafing b.M. offenbar „Neuland“. Vergleichbare Lösungen sind zumindest im Hoheitsbereich des Landratsamt Ebersberg bisher nicht bekannt.

Das Gesetz ermöglicht es, nach Art. 4 Abs. 3 BayNatSchG gesonderte (isolierte) Grünordnungspläne aufzustellen oder fortzuschreiben, wenn eine allgemeine Bauleitplanung nicht oder noch nicht erforderlich ist. Wie in diesem Fall muss kein Bebauungsplan für das Gebiet aufgestellt werden, da es an einem städtebaulichen Regelungsbedarf fehlt.

Der selbständige Grünordnungsplan ist denselben Verfahren unterworfen wie die Aufstellung eines Bebauungsplanes. In gleicher Weise wie im Bebauungsplanverfahren muss eine Abwägung mit anderen Belangen entsprechend § 1 Abs. 7 BauGB durchgeführt werden. Der Grünordnungsplan hat schließlich im Rahmen seines Regelungsumfangs die Wirkung eines Bebauungsplans, also einer Satzung (§ 10 Abs. 1 BauGB).

Mit der Aufstellung des Grünordnungsplanes kann eine dauerhafte Sicherung der Freiflächen erreicht werden, vor allem auch der Freihaltung von einer Bebauung (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB). Der Grünordnungsplan schließt damit sowohl nach § 34 als auch nach § 35 BauGB ansonsten zulässige Vorhaben aus, also auch landwirtschaftlich privilegierte Vorhaben. Durch Festsetzung des Nutzungszwecks (z.B. als Grünfläche, Obstwiese, Hausgarten) oder als Fläche für die Landwirtschaft wird aber auch die Form der Bodennutzung festgelegt, also auch das Verbot der Aufforstung etc.

Als Geltungsbereich der Satzung (Grünordnungsplan) wird der Bereich nördlich des Siedlungszusammenhangs beidseits der Graf-Ernst-Straße vorgeschlagen, der dann im Westen, Norden und Osten an den Waldflächen endet. Nach Südosten soll das Satzungsgebiet im Bereich der dortigen Hangkante enden. Ausgenommen sind die dort befindlichen gesetzlichen Biotop (§ 30 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG i.V.m. Art. 23 BayNatSchG), die einzubeziehen sind. Betroffen ist hier das Biotop mit der Nummer 7937-0152, das als „Extensivwiese“ / Flachlandbiotop unter Schutz gestellt ist. Es handelt sich hier um die gehölzfreien Steilhanglagen auf den Grundstücken Fl.Nr. 890 und 892 der Gemarkung Elkofen.

Der empfohlene Geltungsbereich ist im nachfolgenden Lageplan grün umrandet dargestellt.



Beschlussvorschlag

Dem Stadtrat wird zur Beschlussfassung empfohlen:

- 1. Die Einleitung des Satzungsverfahrens zur Aufstellung eines isolierten Grünordnungsplanes auf den Grundstücken Fl.Nrn. 894; 893/1; 893; 892; 889; 890 und 899 der Gemarkung Elkofen entlang der Graf-Ernst-Straße im nördlichen Siedlungsbereich von Unterelkofen wird beschlossen (Aufstellungsbeschluss, § 2 Abs. 1 BauGB).**
- 2. Planungsziel ist, zur Erhaltung des besonders wertvollen Landschaftsbildes entlang der markanten Hangkanten im Norden von Unterelkofen die vorhandenen Freiflächen zu sichern, insbesondere deren Freihaltung von baulichen und sonstige Anlagen.**

Finanzielle Auswirkungen:

☒ Ja	☐ Nein	Verw.HH	/ Verm.HH	☐ Ansatzüberschr.	☐ Nachtragsvormerkung
--	-------------------------------	---------	-----------	--	--

Auswirkungen auf den Klimaschutz:	
☒ Ja, positiv	☐ Ja, negativ ☐ Nein
Wenn ja, negativ: Bestehen alternative Handlungsoptionen? ☐ Ja ☐ Nein	