

Stellungnahme der Verwaltung zu den Beschlüssen der Bezirksvertretungen Porz und Nippes vom 07.05.2020

In ihren Sitzungen am 07.05.2020 haben die Bezirksvertretungen Porz und Nippes Ergänzungen zu dem Beschlussvorschlag der Verwaltung zur Fortschreibung des Landschaftsplans Köln (12. Änderung) beschlossen. Die Verwaltung möchte zu den inhaltlichen Aspekten dieser Beschlüsse Stellung beziehen sowie die verfahrensrechtlichen Konsequenzen für die Landschaftsplanänderung und die damit einhergehenden Auswirkungen für das Verwaltungshandeln kurz erläutern, sollte der Ausschuss für Umwelt und Grün den Beschlüssen der beiden Bezirksvertretungen und nicht dem Verwaltungsvorschlag folgen:

Werden inhaltliche Änderungen am vorliegenden Satzungstextentwurf der 12. Landschaftsplanänderung vorgenommen, erfordert dies eine erneute öffentliche Auslegung der Textänderungen, damit den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Trägern öffentlicher Belange in einer angemessenen Frist die Möglichkeit eingeräumt wird, zu den Änderungen Stellung zu beziehen. Möglicherweise dann eingehende Stellungnahmen sind seitens der Verwaltung zu prüfen und zu bewerten. Es ist ein Abwägungsvorschlag zu formulieren, der dem Rat abschließend zur Entscheidung vorgelegt wird. Anhand der gesetzlich vorgegebenen Beteiligungsfristen und den für das Verwaltungshandeln "erschwerenden Rahmenbedingungen" aufgrund der Corona-Pandemie wäre ein Ratsbeschluss frühestens im Herbst dieses Jahres möglich. Anschließend muss der Ratsbeschluss der Bezirksregierung Köln zur Anzeige gebracht und bekannt gemacht werden, so dass mit einer Rechtskraft der Landschaftsplanänderung nicht vor Ende des Jahres zu rechnen wäre.

Diese noch spätere Rechtskraft der 12. Landschaftsplanänderung bereitet der Verwaltung, wie in der Erläuterung der Vorlage ausgeführt, Probleme. Bezug zu nehmen ist auf die Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Köln, da die bisherige Praxis der Erteilung von Befreiungen bei Verbotstatbeständen bei sogenannten typischen Fällen (bspw. Antrag für ein privilegiertes landwirtschaftliches Vorhaben im Außenbereich) nicht mehr von der Unteren Naturschutzbehörde praktiziert werden darf. Entsprechende Anträge müssen im Rahmen einer sogenannten Ausnahmeregelung geprüft werden. Eine rechtssichere Ausnahmeregelung sieht der Landschaftsplan Köln derzeit nicht vor, diese ist im Zuge der 12. Änderung in den Landschaftsplan neu aufgenommen worden. Wegen der fehlenden Rechtsgrundlage ist die Untere Naturschutzbehörde derzeit nicht in der Lage, entsprechende Anträge zu bearbeiten. Antragsteller müssen mit Verweis auf die ausstehende Rechtskraft der Landschaftsplanänderung getröstet werden. Diese sicherlich nicht sehr bürgerfreundliche Vorgehensweise müsste in Konsequenz zeitlich weiter bis zum Abschluss dieses Verfahrens ausgedehnt werden.

Stellungnahme zu den inhaltlichen Aspekten der Änderungsbeschlüsse:

In den Änderungsbeschlüssen werden die drei Themenkomplexe "Fluggeräte", "Veranstaltungen" und "Feuerwerke" behandelt. Zur besseren Übersicht wird zunächst jeweils der inhaltliche Beschluss wiedergeben und es erfolgt einzeln eine Stellungnahme der Verwaltung.

Beschluss zu Fluggeräten in allen Schutzgebietskategorien

Für die Schutzgebietskategorien Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete und geschützte Landschaftsbestandteile soll eine Unberührtheit zum Einsatz unbemannter Fluggeräte mit Genehmigung der UNB z.B. für Kartierungen von Tier- und Pflanzenarten, Naturfilmen oder gewerblichen Nutzungen (z.B. Drohnen für Medikamententransport) in einer für Naturschutzgebiete unproblematischen Höhe eingeführt werden.

Begründet wird die Änderung damit, dass es Nutzungen von Fluggeräten gibt, die mit dem

Naturschutzzweck vereinbar sind und diesem sogar dienen, wie der Einsatz von Drohnen zur Kartierung von Tieren und Pflanzen, der störungsärmer als gewöhnliche Kartierungen erfolgen kann. Hierzu soll die UNB Genehmigungen erteilen können.

Stellungnahme der Verwaltung

Fluggeräte werden grundsätzlich aus artenschutzrechtlicher Sicht, insbesondere für die Vogelwelt, aufgrund ihres Störpotentials kritisch gesehen. Der Einsatz von Drohnen bietet Vorteile bei der faunistischen und floristischen Kartierung in schwer zugänglichen Gebieten oder sehr großen Gebieten. Beides trifft für die Kölner Naturschutzgebiete im Wesentlichen nicht zu. Die dynamische Entwicklung der Fluggeräte und die wenigen Forschungsergebnisse zur Störwirkung dieser erfordern aus Sicht der Verwaltung ein präventives Verbot.

Die Verwendung der Formulierung "in einer für das NSG unproblematischen Höhe" ist unter juristischen Gesichtspunkten betrachtet heikel, da die Höhe nicht hinreichend bestimmt ist und somit unterschiedliche Interpretationen möglich sind. Möglicherweise würde der Landschaftsplan bei einer entsprechenden Begriffsverwendung unter einem Rechtsmangel leiden. Mit heutigem Wissensstand kann eine konkrete Höhe fachlich nicht verlässlich benannt werden, da Forschungsergebnisse, die eine entsprechende Ableitung zulassen, noch ausstehen.

Sollte eine Überfliegung im Einzelfall doch erforderlich sein, weil beispielsweise ein Naturfilm gedreht werden soll und diesbezüglich keine artenschutzrechtlichen Bedenken bestehen, sieht der Landschaftsplan hierzu eine Regelung vor. Mit Bezug auf die nicht betroffene Nutzung (allgemeine Unberührtheit) Nr. 5 (S. 15) hat die Untere Naturschutzbehörde die Möglichkeit, eine solche als "sonstige Maßnahme" zu regeln. Eine pauschale Freigabe von Fluggeräten in Naturschutzgebieten erachtet die Verwaltung für naturschutzfachlich nicht vertretbar.

Wie in der Erläuterung des Verbotes ausgeführt, wird lediglich die Nutzung von Flugmodellen zum Zwecke des Sports oder der Freizeitnutzung verboten, die gewerbliche Nutzung von Drohnen (bspw. für Medikamententransport) ist nicht Gegenstand des Verbots. Die Nutzung gewerblicher Drohnen ist luftverkehrsrechtlich gesondert geregelt.

Beschluss zu Fluggeräten in Landschaftsschutzgebieten

In Landschaftsschutzgebieten soll die Benutzung von Motorflugmodellen nicht nur innerhalb genehmigter Bereiche (z.B. Modellsport-Flugplätze) grundsätzlich zulässig sein, sondern auch auf allen nicht innerstädtischen Flächen ab dem äußeren Grüngürtel. Außerhalb der Modellflugplätze dürfen die Modelle eine Geräuschkentwicklung von 78 dB (A) nicht überschreiten und nicht schneller als 30 km/h fliegen.

Begründet wird die Änderung damit, dass das derzeitige Verbot einem Modellflugverbot in ganz Köln gleich käme. Aus naturschutzfachlicher Sicht besteht kein Grund für die Verbotserteilung. Die Bewertung und Erlaubnis der Geräuschkentwicklung von Musikanlagen mit deutlich höherem Schalldruckpegel kann nicht nachvollzogen werden. Der Schalldruck von 78 dB (A) entspricht dem Grenzwert für Rasenmäher. LuftVO, Drohnenverordnung (EU) und Bundesartenschutzgesetz regeln die Handhabung der Fluggeräte und haben zusätzlich Bestand.

Stellungnahme der Verwaltung

Der Betrieb motorbetriebener Flugmodelle findet in der Regel nicht über kompakt Gehölz bestandenen Flächen sondern auf "Freiflächen" statt. Sind die Freiflächen landwirtschaftlich genutzt, stellen sie (unter Beachtung der gängigen Mindestabstände zu horizontalen Strukturen wie Bäumen, Gebäuden, etc.) potentielle Lebensräume für Offenlandarten dar. Die Vögel des Offenlandes stellen inzwischen eine der Artengruppen dar, die die höchsten Gefährdungsgrade aufweisen. Daher besteht für diese Tiergruppe eine besondere Verantwortung,

welcher die Verwaltung unter anderem mit dem Verbot der Flugmodelle gerecht zu werden versucht. Diese Regelung ist auch im Konsens mit den Forderungen der Naturschutzverbände erfolgt, die sich in den Gesprächen des Arbeitskreises mit Vertretern des Naturschutzbeirates für einen entsprechenden Schutz stark gemacht haben.

Für die Freiflächen des Äußeren Grüngürtels gilt, dass diese schwerpunktmäßig der stillen Erholung vorbehalten sind. Auch unter diesem Gesichtspunkt erachtet die Verwaltung das Verbot für angemessen und zielführend.

Verbote müssen darüber hinaus hinreichend bestimmt sein und ihre Einhaltung problemlos kontrolliert bzw. bei Nichteinhaltung geahndet werden können. Die Überprüfbarkeit einer Geräuschkentwicklung von 78 dB (A) und einer Fluggeschwindigkeit von nicht mehr als 30 km/h kann von Kollegen des für die Einhaltung der Landschaftsplanverbote zuständigen Ordnungsamtes nicht ohne entsprechende Messgeräte geleistet werden. Die Verbotsregelung lässt die von Gerichten stets geforderte Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit von Verboten vermissen.

Beschluss zu Veranstaltungen

In Naturschutzgebieten und Landschaftsschutzgebieten soll eine Unberührtheit zu Exkursions-Veranstaltungen anerkannter Träger der Umweltbildung (z.B. BUND, NABU, VHS, UBZL, KEV, Jäger, Schulklassen, Kindergartengruppen) mit weniger als 50 Personen, die auf genehmigten Wanderwegen durchgeführt werden, aufgenommen werden. Die einzelnen Veranstaltungen sind von den anerkannten Trägern anzumelden, aber nicht genehmigungspflichtig.

Begründet wird die Änderung damit, dass eine naturschutzfachliche Begründung fehlt, weshalb eine Gruppe in einer Veranstaltung anders zu behandeln wäre, als ein einzelner Spaziergänger oder eine private Gruppe. Störungen gehen vielmehr von der Häufigkeit aus und es wäre daher gut, wenn Personen in Gruppen und nicht einzeln gehen. Ein Genehmigungsvorbehalt der UNB würde dies überfordern und wäre für die Träger und zahlreichen Exkursionen nicht praktikabel. Der jetzige Passus wäre ohne Änderung für die komplette Umweltbildung ein quasi Exkursionsverbot. Außerdem ist unverständlich, weshalb der Verwaltungsvorschlag nicht mit den Nachbarkreisen synchronisiert wurde, obwohl ein Hinweis darauf erfolgte.

Stellungnahme der Verwaltung

Das Betreten gekennzeichnete Wege ist in Naturschutzgebieten grundsätzlich zulässig (siehe Anlage 3, Verbot Nr. 11, S. 10 "Flächen mit Ausnahme besonders gekennzeichnete oder befestigte Wege zu betreten..."). Demnach ist das Wandern in der Gruppe oder das Durchführen von Exkursionen auf den gekennzeichneten Wegen zulässig und bedarf keiner gesonderten Regelung oder Anzeige an die UNB. Anders als die Regelung des Rheinisch-Bergischen Kreises mit einer Begrenzung von 50 Personen, wird eine Regelung mit einer absoluten Zahl von Teilnehmern nicht für zielführend angesehen, da feste Zahlen kein Garant für naturverträgliches Verhalten sind. Der Hintergrund, der im Rheinisch-Bergischen Kreis für die Naturschutzgebiete getroffene Wanderregelung ist im Übrigen nicht naturschutzfachlichen Ursprungs sondern basiert auf einer gebührentechnischen Problemstellung.

Die gängige Praxis ist, dass die Umweltverbände und Umweltbildungseinrichtungen ihr jeweiliges Jahresprogramm mit den beabsichtigten Führungen oder Exkursionen der Unteren Naturschutzbehörde im Vorfeld mitteilen, so dass diese im Grundsatz darüber informiert ist, was in welchem Gebiet zu welchem Zeitpunkt geplant ist.

Darüber hinaus sind Regelungen zu traditionellen Veranstaltungen in den Naturschutzgebieten (wie beispielsweise im NSG Königsforst) bereits gebietspezifisch getroffen.

Aus Sicht der Verwaltung ist eine über die bestehende bzw. im Satzungsentwurf der 12. Landschaftsplanänderung formulierte Regelung hinausgehende Klarstellung für Naturschutzgebiete nicht erforderlich.

In Landschaftsschutzgebieten ist das Betreten der freien Landschaft auch außerhalb der gekennzeichneten Wege zulässig. Somit bedarf es keiner zusätzlichen Regelung, wie es im Änderungsbeschluss formuliert wird (siehe auch die vorherigen Ausführungen unter Naturschutzgebieten).

Der Landschaftsplan trifft darüber hinaus Regelungen zu temporären Veranstaltungen und zu ungenehmigten Veranstaltungen, zu denen die Durchführung von Exkursionen nicht gerechnet wird.

Beschluss zu Feuerwerkskörpern

In Landschaftsschutzgebieten und geschützten Landschaftsbestandteilen sollen die Ausnahmen bzw. Unberührtheiten zum Abbrennen von Feuerwerkskörpern der Kategorien F1 und F2 ersatzlos gestrichen werden. Eine Begründung ist nicht angeführt.

Stellungnahme der Verwaltung

Aus Sicht der Verwaltung bedarf es zunächst einer Erklärung, was sich hinter den beiden Feuerwerkskörper-Kategorien F1 und F2 verbirgt. Die Kategorien werden im Sprengstoffgesetz - SprengG definiert. Zur Kategorie F1 gehören Feuerwerkskörper, von denen eine sehr geringe Gefahr ausgeht, die einen vernachlässigbaren Lärmpegel besitzen und zur Verwendung in geschlossenen Bereichen, auch innerhalb von Wohngebäuden, vorgesehen sind. Hierzu gehören beispielsweise Tischfeuerwerke, Knallerbsen oder Wunderkerzen. Die Kategorie F2 umfasst Feuerwerkskörper, von denen eine geringe Gefahr ausgeht, die einen geringen Lärmpegel besitzen und zur Verwendung in abgegrenzten Bereichen im Freien vorgesehen sind. Hierzu gehören beispielsweise Raketen, Knallkörper oder Römische Lichter.

Feuerwerkskörper der Kategorie F1 kommen bereits seit Jahrzehnten standardmäßig bei kleinen Feiern und Zusammenkünften in Grünanlagen oder an Feiertagen zum Einsatz. Aus naturschutzfachlicher Sicht wird ihre Verwendung für unproblematisch angesehen, da weder Gebietscharakter noch Schutzzwecke der betroffenen Gebiete hierdurch negativ beeinträchtigt werden. Eine Streichung der Unberührtheit zur Verwendung dieser Feuerwerkskörperkategorie würde bedeuten, dass zukünftig die Mitarbeiter des Ordnungsamtes gegen jedes Tischfeuerwerk und jede in Händen gehaltene Wunderkerze ordnungsbehördlich vorgehen müssen. Dies ist nicht verhältnismäßig. Die Stadt als Satzungsgeber ist grundsätzlich gehalten, nur solche Verbote in Rechtsnormen aufzunehmen, die kontrolliert werden können und durchsetzbar sind.

Das Verwenden von Feuerwerkskörpern der Kategorie F2 stellt der Landschaftsplan unter einen Ausnahmeverbehalt, d.h. es müssen Anträge vorab eingereicht werden und die Betroffenheit anderer Rechtsnormen wie beispielsweise die des Artenschutzes oder die des Immissionsschutzes geprüft werden. Bestehen Bedenken, wird die Ausnahme nicht erteilt. Mit der räumlichen Begrenzung auf Bezirkssportanlagen, Sportplätze und Festplätze siedlungsnaher Bereiche wurden andere störungsempfindliche Gebiete des Landschaftsplans von vornherein ausgespart. Die genannten Flächen verfügen in der Regel über eine gewisse "Störungsvorbelastung". Auf diesen Flächen ist es gängige Praxis, dass bei Feiern und Veranstaltungen Feuerwerkskörper der Kategorie F2 abgebrannt werden. Der Verwaltung sind in der Regel keine Beanstandungen bekannt.

Trifft ein Satzungsgeber Verbotsformulierungen, ist er grundsätzlich dazu verpflichtet, öffentliche und private Belange gerecht abzuwägen, beispielsweise wenn mit dem Verbot eine Beschneidung von Individualrechten einhergeht. Entscheidet er sich für ein restriktives Verbot,

muss dies umfassend begründet werden. Werden - wie im Satzungsentwurf für das "Feuerwerksverbot" geschehen - Verbote präventiv formuliert, d.h. der Satzungsgeber ergänzt diese mit einer Auflistung von Unberührtheitsregelungen und sieht die Möglichkeit von Ausnahmeregelungen vor, wird dadurch die Verhältnismäßigkeit gewahrt. Entsprechende Regelungen dürften bei einer richterlichen Überprüfung eher von Bestand sein.

Eine Streichung der Regelung zu den beiden Feuerwerkskörper-Kategorien F1 und F2 wird seitens der Verwaltung für fachlich nicht vertretbar und rechtlich bedenklich angesehen.