

Stuttgart, 05.12.2016

Erhebung Kleinbauten/Veränderungen im Außenbereich; weiteres Vorgehen

Mitteilungsvorlage

Vorlage an	zur	Sitzungsart	Sitzungstermin
Ausschuss für Umwelt und Technik	Kenntnisnahme	öffentlich	20.12.2016

Bericht

Anlass

Aufgrund gebietsweise erheblicher Fehlentwicklungen (illegale Kleinbauten, Geländeänderungen) in Stuttgarter Landschaftsschutzgebieten (LSG) wurde vom Gemeinderat eine Intensivierung von Kontrollen bzw. das Vorgehen dagegen gewünscht. Erforderlich ist, schon aus entsprechenden Anforderungen der Rechtsprechung heraus, ein systematisches gebietsweises Vorgehen gegen unzulässige Bauten und Veränderungen. Als Grundlage für ein systematisches Handeln sollte zunächst eine Bestandserfassung der Flächen (Kleinbauten und Geländeenutzungen) erfolgen und daraus eine Dokumentation erstellt werden, die den zuständigen Stellen als Einschreitens-Grundlage dient. Für die Erhebung wurden (Mitteilungsvorlage GRDrs 504/2013) mit HH-Planbeschluss vom Dezember 2013 Mittel von 150.000 € für 2014/15 bewilligt. Zwischen den Ämtern 36 und 62 wurde mit Dienstleistungsvereinbarung vom Dezember 2014 das Stadtmessungsamt mit der Erhebung beauftragt.

Sachstand und Ergebnisse

Die Erhebung sollte in einer ersten Phase den Planungsbezirk Neckar und in einer zweiten Phase die Planungsbezirke Filder, Mitte und Nord bearbeiten. Die Erhebungstätigkeiten wurden Ende 2014 vorbereitet und Anfang 2015 mit einer Pilotphase in ausgewählten, repräsentativen Bereichen der LSG Nrn. 14n und 20 (Teilgebiete Burgholzhof/Wolfersberg und Rotenberg) begonnen. Im Jahr 2015 bis Anfang 2016 wurden die Bestandsaufnahmen im Gelände durchgeführt, die Akten in das neu geschaffene naturschutzrechtliche Datenbanksystem Naturschutz-Auskunftsfachsystem (NAFS) eingepflegt und die zugehörigen baurechtlichen Akten bei Amt 63 ausgewertet.

Die dem Landschaftsschutz (mittels Schutzgebiets-Verordnungen) unterliegenden Gebiete umfassen (einschließlich der entsprechend ausgewiesenen Waldflächen) in Stuttgart

eine Gesamtfläche von ca. 6.470 ha. Die für eine Gesamterhebung relevante Fläche (also unter Herausnahme reiner, großflächiger Wald- und Agrargebiete) umfasst in Stuttgart eine Fläche von ca. 3.380 ha mit rund 30.000 Flurstücken. Das aus den beiden genannten Gebieten Burgholzhof/Wolfersberg und Rotenberg bestehende Pilotgebiet umfasst eine Fläche von ca. 60 ha (ca. 430 Flurstücke), somit 1,7 % der LSG-Gesamtfläche.

Für die gesamte Erhebung im genannten Pilotgebiet, also die genannten 430 Flurstücke, verzeichnete das Stadtmessungsamt einen Zeitaufwand von 240 Stunden für die örtliche Erhebung sowie 140 Stunden für die Erfassung und die Dateneingabe (ohne Baurecht); hierfür wurden Gesamtkosten von 35.000 € verrechnet. Darüber hinaus fielen für die gesonderte baurechtliche Erfassung von 80 Grundstücken beim Baurechtsamt ein Zeitaufwand von 110 Stunden und verrechnete Kosten von 10.000 € an.

Die Ergebnisse (mit jeweils einem Datenblatt pro erhobenes Grundstück/Flurstück) sind qualitativ geeignet als Arbeitsgrundlage für ein systematisches Vorgehen gegen illegale Bauten und Geländennutzungen. Durch die Art der Dokumentation im genannten Datenbanksystem ist sowohl eine Übersicht über die erfassten Flächen als auch der direkte Zugriff auf den gesamten Datenbestand möglich. Es ergeben sich vielfältige Auswertungsmöglichkeiten (z.B. gesamter Datenbestand nach Befund, Auswahl nach Merkmalen wie Anzahl, Größe bzw. Kubatur baulicher Anlagen, Anzeige zugehöriger baurechtlicher Dokumente und Genehmigungsstatus).

Hochgerechnet aus den Erfahrungen in den Pilotgebieten wären allerdings für eine flächendeckende Erhebung und Erfassung (einschließlich baurechtliche Recherche) aller Grundstücke bzw. dortigen Sachverhalte in den relevanten Flächen der Stuttgarter Landschaftsschutzgebiete ca. 10 - 15 Personennjahre (verkürzbar je nach Teamgröße) sowie ein finanzieller Gesamtaufwand von ca. 2,5 - 3 Mio. € einzukalkulieren.

Umsetzung und weiteres Vorgehen

Damit die Ergebnisse der Erhebung in verwaltungsrechtliches Handeln umgesetzt werden können, müssen die zuständigen Dienststellen Amt für Umweltschutz/ Naturschutzbehörde und Baurechtsamt personell dafür ausgestattet sein. Insbesondere im baurechtlichen Bereich ist dies derzeit nicht gegeben. Die Stellenplananträge des Baurechtsamts für ein Sachgebiet „Außenbereich“ wurden verwaltungsintern bislang abgelehnt; auch aus dem Gemeinderat erfolgte hierfür keine Initiative. Somit ist Amt 63 auf absehbare Zeit nicht für das systematische Vorgehen gegen baurechtlich verfahrenspflichtige Schwarzbauten im Außenbereich ausgestattet. Da diese einen hohen Anteil an den illegalen Veränderungen haben, ist ein alleiniges Vorgehen von Amt 36/Naturschutzbehörde nicht zielführend und machbar.

Insgesamt ist mit einer langwierigen und personalaufwändigen Realisierung einer flächendeckenden Erhebung, zusammen mit den genannten Umsetzungsproblemen der verwaltungsrechtlichen Praxis, zu rechnen. Dies bringt aufgrund des zeitlichen Auseinanderfallens von Erhebung und Umsetzung auch die Problematik des Veraltens von Daten mit sich.

So wurden z.B. in einem anderen Gebiet in Stuttgart, dem LSG "Burghalde – Allmendhäule", von Anfang 2013 bis Ende 2015 durch eine ausschließlich damit befasste Mitarbeiterin der Naturschutzabteilung sukzessive und flächig die Grundstücke sowohl erhoben, als auch die weitere verwaltungsrechtliche Umsetzung dabei festgestellter Missstände (illegale Bauten, Geländeänderungen etc.) durchgeführt. In dieser - gegenüber ei-

ner reinen Erhebung deutlich größeren - Bearbeitungstiefe konnten von dem rund 54 ha großen, ca. 1200 Grundstücke umfassenden Schutzgebiet im Zeitraum von knapp 3 Jahren etwa 12% der Grundstücke (150 Flurstücke) und Flächen bearbeitet werden. Übertragen auf die bereits genannte Gesamtzahl relevanter Schutzgebietsflächen in Stuttgart, welche rund 30.000 Grundstücke umfasst, wären für eine komplette Erhebung und verwaltungsrechtliche Umsetzung rechnerisch fast 600 Personenjahre erforderlich.

Die Weiterführung und Fertigstellung einer flächendeckenden Erhebung, mit entsprechender Umsetzung, ist unter den genannten Bedingungen nicht leistbar.

Aus den eingangs genannten Gründen ist jedoch - über das übliche anlassbezogene Tätigwerden (Meldungen, Einzelfeststellungen) hinaus – ein systematisches Vorgehen gegen unzulässige Kleinbauten in den Schutzgebieten erforderlich.

Anstelle des aufwändigen flächendeckenden (stadtweiten) Vorgehens bezüglich Bauten und Veränderungen ist ein systematisches, auf festgestellte Problembereiche („Hot Spots“) konzentriertes Agieren zielführend. Dabei werden abschnittsweise bestimmte Bereiche in LSG (in der Größenordnung von ca. 2 – 15 Grundstücken), in denen ungenehmigte, nicht gewünschte und auch nicht genehmigungsfähige Bauten und sonstige Veränderungen in hohem Maß erfolgten, erhoben und naturschutz- bzw. baurechtlich gegen die Missstände vorgegangen (möglichst parallele Verpflichtung der Verursacher zur Beseitigung). Als Erfassungs-Instrument würde weiterhin das im Zuge der flächendeckenden Erhebung entwickelte Datenbanksystem NAFS angewandt.

Die Konzentration der Erhebung und des Vorgehens auf abgegrenzte Problembereiche würde es mit sich bringen, dass bei weitem nicht alle Flächen von der Bearbeitung erfasst würden. Die Bearbeitung wäre jedoch mit den vorhandenen und noch zu schaffenden Ressourcen der beteiligten Ämter 36 und 63 zu leisten und das konsequente dortige Vorgehen würde auch ein deutliches Signal an Grundstücks-Bewirtschafter anderer Flächen setzen. Der Forderung von Verwaltungsgerichten nach einem systematischen Vorgehen bei Schwarzbauten und sonstigen Fehlentwicklungen (im Ggs. zum Herausgreifen von Einzelfällen) würde ausreichend Rechnung getragen. Dies schließt ein anlassbezogenes Handeln im Einzelfall bzw. auf Einzelflächen nicht aus, die systematische Bearbeitung in den genannten „Hot Spots“ hätte jedoch aus Gründen der Effizienz, aber auch der Signalwirkung, ständigen Vorrang. Eine ausreichende personelle Ausstattung bei den Ämtern ist auch hierfür Voraussetzung.

Die Verwaltung schlägt somit aus den genannten Gründen vor, den flächendeckenden Ansatz bei der Erfassung von Missständen in LSG nicht weiter zu verfolgen, sondern die systematische Erfassung und das Vorgehen auf spezifische Problembereiche zu konzentrieren.

Mitzeichnung der beteiligten Stellen:

Ref. T, 63

Vorliegende Anfragen/Anträge:

Erledigte Anfragen/Anträge:

Peter Pätzold

Anlagen

<Anlagen>