

**Text: Zeitschrift WLB-Umwelttechnik / 04 / November 2017 Seiten 12–16:
TerraTech - Supplement für Altlasten und Bodenschutz / TerraTech Gesetzgebung:**

Textbasis BI-Dell

Titel: Beteiligung der Bürger zum vorsorgenden Bodenschutz im Bauleitplanverfahren aus Sicht einer Bürgerinitiative

Autoren: Dr. Christian Locher, Dipl.-Ing. Hubert Marx, Dipl.-Geol. Peter Philippen-Lindt, BI-Dell, Aachen

NEUES BEWUSSTSEIN FÜR DEN BODENSCHUTZ

Vorsorgender Bodenschutz ist dringend geboten. Landhunger von Investoren und Kommunen zwingt alle Beteiligten über neue Konzepte zum Schutz des Bodens nachzudenken. Politik und Verwaltung betrachten den Bodenschutz als ihre eigene Domäne, gleichzeitig betreiben sie immensen Bodenverbrauch. Dagegen hat sich in der Bürgerschaft ein zunehmend stärkeres Bodenbewusstsein entwickelt.

Aachen plant seit mehr als 20 Jahren das Neubaugebiet „Richtericher Dell“ im Außenbereich. Auf ca. 62 ha sollen ca. 850 Wohneinheiten entstehen. Durch die geplante Bebauung würde der Bördeboden in großen Teilen des Plangebietes irreversibel zerstört und weiterer Boden versiegelt.

Nach der chaotischen und unbefriedigenden Durchführung der frühzeitigen Bürgeranhörung 1. Bauabschnitt 2013 gründeten sich die „Bürgerinteressen Richtericher Dell“ (BI-Dell) als wirtschaftlich und politisch unabhängiger Zusammenschluss aus der Bürgerschaft mit dem Ziel, den Bördeboden in der Richtericher Dell durch kritische Begleitung der städtischen Aktivitäten zu schützen.

Die Bedeutung der endlichen Ressource Boden ist vielen Menschen nicht bewusst. Die Bodenqualität ist durch wissenschaftliche Beschreibungen nur schwer zu vermitteln. Boden ist ein räumlich-realer Körper, der bei Eingriffen nicht beliebig wieder hergestellt werden kann.

Der Bereich der Richtericher Dell liegt nordwestlich der Stadt Aachen im Westzipfel der Jülich-Zülpicher-Börde. An die Nordgrenze des Stadtteils Richterich schließt sich eine über Jahrtausende erhaltene sehr fruchtbare Bördelandschaft aus Parabraunerden auf Löß an. Diese zeichnet sich durch einen besonders hohen Erfüllungsgrad der natürlichen Bodenfunktionen nach § 2, Abs. 1 Bundes-Bodenschutzgesetz aus. Die Teilfunktionen: Wasserspeichervermögen, Filter- und Pufferfunktion und natürliche Bodenfruchtbarkeit bedingen den hohen Wert des Bördebodens und bewirken u. a. auch die ausgeprägte Klimakühlfunktion.

INSTITUTIONELLER BODENSCHUTZ

Der institutionelle Bodenschutz wird u.a. im Bauleitplanverfahren über Gesetze und Verordnungen geregelt. Die Bodenschutzklausel im Baugesetzbuch (BauGB § 1a (2)) z. B. schreibt u. a. einen sparsamen und schonenden Umgang mit Boden vor. Der Landesentwicklungsplan 2017 NRW (LEP) führt den Planungsleitsatz „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ ein, der mittelbar den Schutz des Bodens fördert. Seit dessen Inkrafttreten (2017) müssen Kommunen in NRW für Planungen von neuen Neubaugebieten im Außenbereich den alternativlosen und aktuellen Bedarf an Wohnungsneubau anhand mehrerer Stellschrauben nachweisen (u. a. aktueller Bedarfsnachweis, umfassendes Siedlungsmonitoring, Prognose und Monitoring der Kosten und Folgekosten).

In konfliktbeladenen Bauleitplanverfahren muss die Bürgerschaft sich besonders über den Rahmen der im normalen Bauleitplanverfahren vorgesehenen Bürgerbeteiligung hinausbewegen, die eigentlich nur eine Bürgeranhörung ist. Wer sich auf einen normalen Verfahrensablauf verlässt, ist hier sehr schnell verlassen. Auch kommunalen Umweltbehörden sind oft die Hände gebunden, wenn sie aus Umweltaspekten heraus z. B. eine Bebauung ablehnen, aufgrund anderer kommunaler Intentionen aber trotzdem gebaut wird. Nicht umsonst wurde der BI-Dell bei der Verfolgung des vorsorgenden Bodenschutzes von amtlicher Seite geraten: „Sie müssen lauter schreien“.

ABWÄGUNG DES BAULEITPLANVERFAHRENS

Eine erhebliche Schwachstelle für die Bürgerbeteiligung stellt der Abwägungsprozess im Bauleitplanverfahren dar, der nahezu intransparent und völlig unbefriedigend ist. Im Abwägungsprozess ist der Planaufsteller auch der Planprüfer und gleichzeitig die plangenehmigende Stelle. Das ist ein sehr bedenkliches Prinzip, das die vom Gesetz geforderte, gerechte Abwägung sehr unwahrscheinlich erscheinen lässt. Eine sachliche und fachliche finale Prüfung der städtischen Abwägungsergebnisse durch neutrale und unabhängige Dritte könnte hier für mehr Transparenz sorgen.

Das Schutzgut Boden ist nur ein Abwägungsbelang unter vielen. Die Abwägungen zum Schutzgut Boden erfolgen zumeist aufgrund von verbalen Beurteilungen (schlecht, gut, sehr gut) nach oft lokal vereinbarten Maßstäben. Der Bürgerschaft erscheinen viele multifunktionale Ausgleichsmaßnahmen oft als seltsam. Ist z. B. die Zerstörung von sehr bis besonders schützenswertem Ackerboden wie in der Richterlicher Dell durch Neupflanzung von Bäumen irgendwo anders ausgleichbar? Ausgleichsmaßnahmen nach dem in NRW gängigen Biotopverfahren führen jedenfalls nicht zum gleichwertigen Ersatz zerstörter natürlicher Bodenfunktionen. Durch Ausgleichsmaßnahmen werden aber erst die Neuinanspruchnahmen von Böden im Außenbereich ermöglicht, die in der Realität zumeist die Vernichtung von Böden jeglicher Qualität bedeuten.

Die BI-Dell hat Stellungnahmen zu den Unterlagen der Bauleitplanungen angefertigt. Hierzu erforderliche, ausreichend fachlich qualifizierte Eingaben liegen von allen Beteiligten damit schon vor. Das Vorhandensein sehr bis besonders schutzwürdiger Böden in der Richterlicher Dell ist einvernehmlich anerkannt. Damit liegt nun aber das Naturgut Boden zum Wegwägen bereit und lediglich das Maß bzw. der Faktor muss für die Weg- bzw. Abwägung von der Stadt noch bestimmt werden. Nach einer Analyse dieses Verfahrens sah die BI-Dell kaum Chancen für eine gerechte Abwägung, wenn lediglich Eingaben zum Schutzgut Boden gemacht werden.

In digitalen Zeiten ist auch eine interaktive Beschäftigung mit fast allen Aspekten der kommunalen, landes- und bundesweiten Planungsgrundlagen möglich, die weit über die Inhalte der laufenden Bauleitplanungen hinausgehen, mit diesen aber in kausalen Zusammenhängen stehen.

VOLLSTÄNDIGKEIT UND PLAUSIBILITÄT

Wie kann der Boden wirkungsvoller vorsorgend geschützt werden? Die BI-Dell konzentrierte ihre Aktivitäten fortan auf die intensive Hinterfragung der städtischen Begründungen für das Neubaubegehren im Außenbereich. Unbefriedigende Antworten der Stadt führten zu einem internen programmatischen Reset bei der BI-Dell. Die meisten von der Stadtverwaltung vorgetragenen Gründe waren zwar prosaisch beschrieben, jedoch durch nichts nachvollziehbar belegt und wurden von der BI-Dell als reine Behauptungen eingestuft. Sodann wurden alle städtischen Argumente und Beschlüsse auch anderer Fachbereiche außerhalb des reinen Bausektors aktiv hinterfragt.

Die Hauptfragestellung „Warum soll eigentlich in einem ökologisch so wertvollen Areal gebaut werden?“ wurde von Politik und Stadtverwaltung fast nur mit Allgemeinplätzen, persönliche Meinungen, Hörensagen und Verweisen auf Fremdgutachten, die von der Stadt beauftragt worden waren, beantwortet. Die Recherchen der BI-Dell zu den kompletten städtischen Grundlagen führten zu dem Ergebnis, dass der behauptete Bedarf der Stadt an Wohnungsneubauf Flächen im Außenbereich aktuell nicht zweifelsfrei und eindeutig nachvollziehbar und dadurch auch nicht nachprüfbar und nicht alternativlos ist. Nachfolgend eine Gegenüberstellung einiger Begründungen der Stadt mit den Ergebnissen der Recherchen der BI-Dell. In Klammern hinter den einzelnen Punkten ist eine Wertung der jeweiligen Begründung durch BI-Dell aufgeführt.

- Bauflächen sind im Eigentum der Stadt (bedingt richtig: ca. 85 % der Flächen des Plangebietes sind städtisches Eigentum)
- Baugrund im Außenbereich ist preiswerter als in der Innenstadt (bedingt richtig: die Grundstückspreise könnten von der Stadt gesteuert werden, es fallen aber sehr hohe Erschließungskosten an)
- Bevölkerungswachstum (teilweise falsch: Das städtische Melderegister weist von 2012 bis 2016 einen quantitativen Bevölkerungsanstieg aus, der vornehmlich durch temporären Anstieg der Studierendenzahlen (Doppelabiturjahrgang G8 / G9) bedingt ist. Das langjährige Maximum von 2002 ist aber nicht mehr erreicht worden. Die Stammbevölkerung dagegen schrumpft. Die Studierendenzahlen und damit die Gesamtbevölkerung gehen seit 2017 wieder zurück.)

- Keine Wohnungsleerstände in Aachen (falsch bis bedingt falsch: Die stadt eigenen Wohnungsmarktberichte bis 2016 weisen durchschnittlich über 6000 private und geförderte Wohnungsleerstände aus. Ein Bedarf ist nur an öffentlich geförderten Wohnungen nachvollziehbar.)
- Wohnungsneubaubedarf im Außenbereich ist alternativlos (falsch: Aachen betreibt kein Siedlungsmonitoring (ab 2015 nur ein Baulückenkataster). Alternativ-Flächen konnten für die Richtericher Dell daher nicht ermittelt werden. Diese Unterlassung ist ein Planungsfehler.)
- Hervorragende Infrastruktur in der Richtericher Dell (falsch: Infrastruktur (Energie, Kanal, Wasser etc.) ist nicht vorhanden. Erschließung ist erst durch eine sehr teure Erschließungsstraße möglich.)
- Ökologischer Schaden komplett durch eine Klimaschutzsiedlung kompensierbar (falsch: Wie eine Stadtplanung auf die Idee kommen kann, eine Klimaschutzsiedlung könne die natürlichen Bodenfunktionen ersetzen, ist völlig absurd.)

Weitere Begründungen der Stadt erwiesen sich ebenfalls als falsch, unreal oder irrelevant:

- Wohnungsneubau für erhoffte Einwohnerbindung und Zuzug (bedingt falsch)
- Wohnungsneubau für neu visionär „erhoffte“ 20 000 Arbeitnehmer (bedingt falsch)
- Zerstörung Kaltluftströme sind für Aachener Talkessel irrelevant (bedingt falsch)

In Falle der Richtericher Dell reichen die von der Stadt aufgestellten Unterlagen zur Begründung und Berechtigung der umfangreichen Baubehörden im Außenbereich bei weitem nicht aus.

GESAMTPLANERISCHES NACHWEISDEFIZIT

Das Fehlen von projektbezogenen Kostenkalkulationen und Wirtschaftlichkeitsprognosen ist bedenklich, wenn trotz mehrfacher Nachfragen die Stadt auf deren Nennung hartnäckig verzichtet. Daher ist die BI-Dell gezwungen, entsprechende Unterlagen selber zu erstellen.

Aus den wenigen und unvollständigen städtischen Zahlen (Stand 2017) errechnet sich für das Neubaugebiet ein Defizit von mehr als 5 Mio. €. Die BI-Dell dagegen berücksichtigt auch die von der Stadtverwaltung noch nicht bepreisten Gewerke und kommt zu einem voraussichtlichen Defizit von mehr als 45 Mio. €. Zwar wird in der Kommunal- und Stadtplanung die Kostenseite nicht ausschließlich betriebswirtschaftlich gewertet, was aber die Verschleppung einer frühen, zumindest überschläglichen Kostenprognose nicht entschuldigt.

Fremdgutachten im Auftrag der Stadt sind in fachlich-sachliche und politisch-normative Gutachten zu trennen, wobei letztere als Gefälligkeitsgutachten einzustufen sind. Der Beschluss zur Bebauung der Richtericher Dell basiert auf einem solchen, politisch-normativen Gutachten von empirica / Quaestio aus dem Jahre 2009.

FAZIT

Die für das Klima und die Nahrungserzeugung unentbehrliche Ressource Boden ist endlich und in menschlichen Zeiträumen nicht erneuerbar. Daher sind weitere Neuinanspruchnahmen von natürlichen Böden auch Nachhaltigkeitsgründen inakzeptabel. Viele Institutionen und vor allem private Bürgerinitiativen wie z. B. die BI-Dell mischen sich aktiv auf allen Fach-, Sach- und Verfahrensebenen bereits für diesen „vorsorgenden Bodenschutz“ ein. Im Gegensatz zum Artenschutz gibt es bei vielen Entscheidungsträgern wie z. B. Politikern für die endliche Ressource „natürlicher Boden“ kein ausgeprägtes Boden-Bewusstsein. Hier muss ein neues Bewusstsein geschaffen bzw. vorhandenes weiter verbessert und sicherlich auch anschaulicher vermittelt werden.

Die Veränderung oder Zerstörung von natürlichen Böden ist ein Downgrade bzw. eine Qualitätsabwertung für die Umwelt bis hin zur Vernichtung von natürlichen Bodenfunktionen, Bodeneigenschaften und Bodenqualitäten. Die Sanierung von Altlasten, die Reaktivierung von Brachen und die sinnvolle Nachverdichtung in den Innenbereichen der Städte mit größtenteils veränderten oder gar zerstörten Böden ist dagegen ein Upgrade für die Umwelt und im Falle der Altlastsanierung auch für die Wiederherstellung von Bodenfunktionen. Wenn eine Kommune daher ein oder mehrere Bauwerke errichten möchte, dann ist es nicht einsichtig ein Downgrade hochwertiger Standorte vorzunehmen, wenn durch ein Upgrade „minderwertiger“ Standorte der gleiche Erfolg: „Neubau“ zu erreichen ist. Böden sind räumlich-reale Körper, die bei Eingriffen nicht beliebig wieder hergestellt werden können. Flächen sind dagegen nur zweidimensionale mathematische Gebilde, die beliebig verschoben werden können. Wenn also von Flächenverbrauch bei den Planungen

gesprochen wird, so sollte der damit verbundene Eingriff in die dritte Dimension höher bewertet werden, als dies derzeit geschieht.

Bürgerinitiativarbeit ist zielführend und dadurch sinnvoll. Die Bürgerschaft hat ein Recht auf plausible, nachprüfbar und vollständige Offenlegung in sich schlüssiger Grundlagen und Daten zu den Baubegehren der Stadt. Dagegen sollte die Stadt die kommunale Planungshoheit nicht majestätisch missbrauchen, um alte, nicht hinreichend nachvollziehbare, vermeintlich „visionäre“ Planungen „durchzuboxen“. Ausreichend negative Beispiele hinsichtlich wenig sinnhaften, zeitlichen und kostenmäßigen Entwicklungen von Fehlplanungen gibt es leider zu Hauf; auch in Aachen. Kritische Bürgerbeteiligung lohnt sich für eine Kommune. Sie ist eine kostenlose, kritische und dadurch sehr effektive Qualitätssicherung. Das Knowhow und breit gefächerte Fachwissen in der Bürgerschaft trägt zu verbesserten Entscheidungsprozessen der Stadt und deren Akzeptanz in der Bürgerschaft bei.

Die langjährige Praxis der Altlastsanierung hat zu vielen neuen Erkenntnissen der technischen Machbarkeit und der Wirtschaftlichkeit von Altlastsanierungen in städtischen Innenbereichen geführt. Förderprogramme der Europäischen Union zur Stadtentwicklung mit dem Fokus auf das Brachflächenrecycling und die Sanierung von Altlasten tragen somit zum Erhalt der Ressource Boden bei.