

Darstellung und Bewertung der zum Entwurf der ordnungsbehördlichen Verordnung zur Ausweisung und zum Schutz des Naturdenkmals „Mittelterrassenkante in Köln-Müngersdorf“ im Rahmen der Auslegung eingegangenen Stellungnahmen

I. Allgemeines

Der Entwurf der ordnungsbehördlichen Verordnung wurde in der Zeit vom 12.03.2014 bis zum 14.04.2014 bei der Stadt Köln, Umwelt- und Verbraucherschutzamt öffentlich ausgelegt. Innerhalb der Auslegungsfrist konnten von Eigentümern und sonstigen Berechtigten Bedenken und Anregungen zum Verordnungsentwurf gemäß § 42 c I Landschaftsgesetz NRW bei der Unteren Landschaftsbehörde der Stadt Köln eingereicht oder zur Niederschrift vorgebracht werden. Innerhalb der Auslegungsfrist sind drei abwägungsrelevante Stellungnahmen von privater Seite eingegangen. In einer weiteren Stellungnahme, die von einem eingetragenen Verein abgegeben wurde, wurde der Entwurf der Verordnung begrüßt. Ein Einwand erfolgte nicht fristgerecht, beinhaltet aber dieselben Einwendungen, wie die in einer fristgemäß eingegangenen Eingabe vorgebrachten Anregungen und Bedenken.

Die vorgenannten Stellungnahmen sind in Kapitel II. in zusammenfassender Form dargestellt und mit einem Abwägungsvorschlag der Verwaltung bewertet. Aus Datenschutzgründen werden keine personenbezogenen Daten (Name und Adresse) aufgeführt. In Kapitel III ist das Abwägungsergebnis der Verwaltung dargelegt.

II. Zusammenfassung der eingegangenen Stellungnahmen während der Auslegung**Stellungnahme Nummer 1:**

Der Schutzstreifen beträgt laut § 2 des Entwurfes der Verordnung ca. 20 Meter. Mit dem Schutzstreifen werden notwendige gestalterische Eingriffe und Veränderungen des Gartens unmöglich sein. Die Schutzzone sollte auf maximal 5 Meter begrenzt werden.

Stellungnahme Nummer 2:

Es wird in dem Entwurf der Verordnung keine Unterscheidung zwischen Steilhang und den auf den im Privateigentum stehenden Gartenflächen und bebauten Flächen gemacht. Die Gleichbehandlung der Hangkante und der privaten Flächen, die teilweise schon über 100 Jahre gärtnerisch genutzt oder bebaut sind, ist nicht einleuchtend.

Die in § 4 des Entwurfs der Verordnung aufgeführten Verbote führen faktisch zur Nichtnutzbarkeit der Gärten. Die in § 6 Nrn. 1 und 7 des Entwurfs der Verordnung aufgeführten nicht betroffenen Tätigkeiten sind nicht bestimmt genug.

Der Inhalt des § 8 des Entwurfes der Verordnung ist völlig unzureichend formuliert, da eine zu allgemeine Formulierung gewählt wurde.

Eine Einschränkung der Nutzung der Privatgrundstücke erscheint nur dann gerechtfertigt, wenn eine neue Erschließung hierfür erforderlich ist. Es ist in dem Entwurf der Verordnung klar herauszustellen, dass bestehende Nutzungsrechte uneingeschränkt erhalten bleiben und gewährleistet werden.

Stellungnahme Nummer 3:

Der Schutzstreifen von der Hangkante an würde im betreffenden Bereich 25 Meter betragen. Das gesamte Wohnhaus und der größere Teil des Gartens befinden sich daher im Schutzbereich. In unmittelbarer Nachbarschaft befinden sich massive und mehrgeschossige Bebauungen, bei denen zum Teil Veränderungen an der Mittelterrassenkante vorgenommen worden sind. Trotz dieser Bebauungen ist die Mittelterrassenkante unbeeinträchtigt geblieben.

In dem Entwurf der Verordnung werden die geschützten Eigentümerbelange nicht berücksichtigt, insbesondere wird gegen das Übermaßverbot und ein angemessenes Verhältnis zwischen der Schutzfestsetzung und dem beabsichtigten Zweck nicht berücksichtigt. Begründet wird diese Auffassung damit:

- dass die Fläche westlich der eigentlichen Terrassenkante zum großen Teil baulich genutzt und seit langem vollständig anthropogen geprägt ist. Dass das betreffende Grundstück für den Schutz der Hangkante erforderlich ist, ist nicht bewiesen. Ob von einer Bebauung Gefahren ausgehen würden, ist ebenfalls nicht bewiesen. Die bisher bereits insgesamt erfolgte Bebauung hat nicht zu einer Schädigung der Hangkante geführt. Die Eignung der Schutzgebietsausweisung im Sinne des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes wird bezweifelt.
- Eine Bebauung wird die Wassersituation des Grundstückes nicht verändern, da das Niederschlagswasser auf dem Grundstück gemäß § 51 a Landeswassergesetz versickert werden muss.
- Das verfassungsrechtlich geschützte Eigentumsrecht wird in diesem Fall unverhältnismäßig belastet. Die Bebauung des Grundstückes mit einem ähnlichen Maß wie die Bebauung auf den Nachbargrundstücken im Sinne des § 34 Abs. 1 BauGB muss möglich sein, wie auch eine Aufstockung ohne Veränderung der Grundfläche. Hierin wird ein Widerspruch zur Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit von Schutzmaßnahmen gesehen. Der Grundstückswert wird bei Einbeziehung des Grundstückes massiv beeinträchtigt und es wird daher gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und dem Gleichheitsgrundsatz verstoßen.
- Es ist nicht erkennbar, dass die Verbote zum Schutz der Hangkante beitragen, noch fehlt es an mildereren Mitteln.
 - Warum das Verbot der Beschädigung, Beseitigung usw. von Bäumen,

Sträuchern und sonstigen Pflanzen für Gartenflächen gilt, ist nicht einsehbar, da die bestimmungs- und ordnungsgemäße Nutzung von Hausgärten erlaubt ist.

- Es ist nicht erkennbar, warum das Pflanzen von Ziersträuchern, Blumen und Rasen in Gärten negativen Einfluss auf die Mittelterrassenkante haben sollte. Es fehlt an der verfassungsrechtlich geforderten Eignung. Zudem wird nicht zwischen Handlungen im Haus und außerhalb des Hauses unterschieden.
 - Das Verbot der Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung baulicher Anlagen widerspricht dem Verhältnismäßigkeitsprinzip und dem Gleichheitsgrundsatz. Die Befreiungsmöglichkeit ist nicht ausreichend genug.
 - Für das Verbot der Errichtung von Wegen und so weiter gelten die gleichen Bedenken, wie die für die Errichtung baulicher Bedenken.
 - Die Verbote Feuer zu entzünden, zu grillen oder Feuerwerke abzubrennen widersprechen dem verfassungsrechtlichen Gebot der Verhältnismäßigkeit.
 - Ein Zelten oder Nächtigen im Garten dürfte keinen Einfluss auf die Hangkante haben.
- Die in § 5 Nr. 3 des Entwurfs der Verordnung vorgesehene Meldepflicht der Eigentümer und Nutzungsberechtigten verstößt gegen den verfassungsmäßigen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Auch liegt hierbei ein Verstoß gegen § 29 Abs. 1 OBG NRW vor, da ordnungsbehördliche Bestimmungen nicht lediglich den Zweck haben dürfen, die den Ordnungsbehörden obliegende Aufsicht zu erleichtern.

Darüber hinaus führt die Meldepflicht zu einer sehr umfangreichen Belastung, da zu beurteilen ist, welche nachteiligen Folgen durch welche Beeinträchtigungen erfolgen werden. Des Weiteren steht die Meldepflicht im Widerspruch zu § 138 StGB, die nur für schlimmste Verbrechen eine Meldung von Verstößen auch von Familienangehörigen vorsieht.

- Die Umsetzung eines Pflege- und Entwicklungskonzeptes für Bäume, Sträucher und sonstige Pflanzen im privaten Garten ist weder geeignet noch erforderlich noch angemessen. Es wird daher ein Verstoß gegen das verfassungsgemäße Verhältnismäßigkeitsprinzip gesehen.
- Es wird die Geltendmachung einer Entschädigung in Aussicht gestellt, sofern sich die Verbotstatbestände auf die Grundstücksteile des Hauses und des Gartens erstrecken werden.

III. Abwägungsvorschlag der Verwaltung

1. Gemeinsame Stellungnahme zu den eingegangenen Anregungen und Bedenken, die in allen drei Stellungnahmen vorgebracht werden

In allen drei Stellungnahmen wurde die Größe des Schutzgebietes kritisiert. Insbesondere die Ausdehnung des Schutzgebietes auf die privaten Gartenflächen wurde als nicht angemessen, als nicht geeignet und als unverhältnismäßig angesehen. Die Verbote, die die Nutzung der Gärten festlegen, wurden als zu weitgehend und die Befreiungstatbestände wurden als nicht bestimmt genug und als zu allgemein gehalten

kritisiert.

Erläuterung der Verwaltung:

Der Gutachter Dipl. Geogr. Bonn hat neben der eigentlichen Mittelterrassenkante zusätzlich einen Schutzbereich von 60 Metern vorgeschlagen. Grundlage für diese Einschätzung war, dass er den Fortbestand des gesamten Steilhanges durch die intensive Nutzung bis an die Hangoberkante heran als gefährdet ansieht. Er empfiehlt darüber hinaus, aus dem Bereich der Hangoberkante die festgestellten schädlichen anthropogenen Einwirkungen zu minimieren bzw. zu verhindern. Für den Steilhangbereich und eine 30 Meter breite angrenzende Schutzzone schlägt er unter anderem vor, jegliche anthropogene Nutzung zu verbieten und stattdessen dort einen Waldmantel anzulegen. In einem weiteren Schutzbereich von 30 Metern sollte maximal flachgründige Bebauung möglich sein. Dieser Vorschlag war von der Verwaltung als nicht verhältnismäßig und nicht mit der Eigentumsgarantie vereinbar angesehen worden. Die Verwaltung schlug daher eine Verringerung auf eine Breite von bis zu 23 Meter vor. Die Festlegung des bis zu 23 Meter breiten Schutzstreifens erfolgte vor allem unter Berücksichtigung der Faktoren Hangneigung, Hanghöhe, Bodenauftrag und kolluvialer Auftrag, Besonderheiten vor Ort (z. Bsp. Teich) sowie vorhandene Bäume und deren Wurzelwerk. Für den bis zu 23 Meter breiten Schutzstreifen wurden in Anlehnung an die Bestimmungen des Landschaftsplans für Landschaftsschutzgebiete die entsprechenden Gebote und Verbote übernommen. Vergleichbare Gebote und Verbote gelten auch bei Naturdenkmälern, die durch andere Behörden festgesetzt worden sind.

Vor dem Hintergrund der drei gleichlautenden Einwände ist als erstes zu prüfen, ob die Eingriffe durch die Verbote und Gebote verhältnismäßig sind. Grundsätzlich sind die Gebote und Verbote geeignet, wirksam zum Schutz beizutragen. Während Schutzgebiete ansonsten oft überwiegend öffentliche Flächen betreffen, handelt es sich beim Naturdenkmal Mittelterrassenkante in Müngersdorf um einen öffentlichen Bereich, die eigentliche Hangkante) und um einen privaten Bereich (den Schutzstreifen). Der private Bereich gehört einer Vielzahl von verschiedenen Grundstückseigentümern. Da die Verbote und Gebote auch alle Eigentümer betreffen, ist bei den Geboten und Verboten im Schutzbereich die Eigentumsgarantie besonders zu berücksichtigen.

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist ein Merkmal der deutschen Rechtsstaatlichkeit und als wesentlicher Punkt der Eigentumsgarantie zu prüfen. Zweck dieses verfassungsrechtlichen Gebotes ist der Schutz vor übermäßigen Eingriffen des Staates in die Grundrechte. Jeder Eingriff muss daher einem legitimen Zweck genügen und zudem geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sein.

- Ein Zweck ist dann nicht legitim, wenn er an sich gegen die Wertung des Grundgesetzes verstößt. Da der Schutz des Naturhaushaltes und damit des Bodens mit dem Grundgesetz im Einklang steht, ist der Zweck der Verordnung an sich legitim.
- Geeignet ist eine Maßnahme, wenn sie die Erreichung des Zweckes kausal bewirkt oder zumindest fördert. Durch die Gebote und Verbote wird erreicht, dass Eingriffe in die Hangkante, aber auch wesentliche durch Menschen verursachte nachteilige Beeinträchtigungen für die Stabilität der Hangkante verhindert werden. Die Maßnahme ist daher geeignet.
- Erforderlich ist eine Maßnahme, wenn der Zweck nicht durch ein milderes gleich geeignetes Mittel erreicht werden kann. Ein milderes Mittel gleicher Eignung zum Schutz der Hangkante ist nicht ersichtlich.

- Die Maßnahme muss zudem angemessen sein. Die Angemessenheit ist in § 19 Satz 2 LG NW besonders hervorgehoben, wo es heißt, dass die Schutzfestsetzung im Landschaftsplan (entsprechend gilt dies auch für das Naturdenkmal) die zur Erreichung des Zwecks notwendigen Gebote und Verbote bestimmt.

Aspekte der Angemessenheit der naturschutzrechtlichen Schutzfestsetzungen sind

- die Schutzwürdigkeit und
- die Schutzbedürftigkeit

des zu schützenden Objektes sowie die

- die Erforderlichkeit und
- die Geeignetheit

der festgesetzten Ge- und Verbote im Hinblick auf den verfolgten Schutzzweck.

Eine Schutzwürdigkeit liegt dann vor, wenn die Voraussetzungen für ein Naturdenkmal gegeben sind. Diese liegen für die Mittelterrassenkante selber vor (s. Ratsvorlage). Auch einzelne nicht schutzwürdige Flächen können in den Schutz einbezogen werden, wenn das Grundstück sich auch tatsächlich für die Sicherung des Schutzgegenstandes eignet. Eine Einbeziehung von Randflächen kann zulässig sein, wenn diese Flächen selber nicht schutzwürdig sind, aber deren Einbeziehung erforderlich ist, damit der Schutz überhaupt wirksam wird. Bei der Einbeziehung der Randbereiche, sogenannte Pufferzonen, ist zu beachten, dass in diesen Bereichen nur Ge- und Verbote zulässig sind, die zur Erreichung des jeweiligen Zwecks notwendig sind. Im Hinblick auf die Schutzintensität ist eine Prüfung dahingehend vorzunehmen, ob Differenzierungen zwischen Kern- und Pufferzonen möglich sind. Wenn diese möglich sind, sind sie vorzunehmen. Der für die Beurteilung erhebliche Sachverhalt ist zutreffend und vollständig zu ermitteln. Bei der Beurteilung der Schutzwürdigkeit handelt es sich um eine wertende Entscheidung, die daher nur eingeschränkt einer gerichtlichen Kontrolle unterliegt (Kommentar PdK NRW zu § 19 LG NRW, Nr.: 3.1.2; siehe auch: OVG Lüneburg, NuR 1983 S. 34, Schink, Alexander Natur- und Landschaftsschutz Nordrheinwestfalen Rd_Nr.: 634).

Zu entscheiden ist daher, ob der Schutzbereich wirklich notwendig ist, das heißt, dass sich der Schutzzweck ansonsten nicht erreichen lässt, und ob die Gebote und Verbote zur Erreichung des Zwecks notwendig sind. Dabei muss in der Unterschützstellung aus Gründen der rechtsstaatlichen Bestimmtheit dargestellt werden, welche Art von Einwirkungen auf den Schutzgegenstand durch die Pufferzone vermieden werden soll (Berliner Kommentare zum Bundesnaturschutzgesetz zu § 22 Rd-Nr.: 62).

Gegen die Notwendigkeit spricht, dass die Hangkante über Jahrhunderte erhalten geblieben ist, obwohl Bebauungen in der vorgesehenen Pufferzone erfolgt sind, zum Teil sehr massive, und die privaten Grünflächen bislang schon angelegt und gepflegt worden sind, ohne dass es ein Pflege- und Entwicklungskonzept gegeben hat.

Für die Notwendigkeit der Einbeziehung des vorgesehenen Schutzstreifens sprechen hingegen folgende Gründe:

- Der Gutachter Dipl. Geogr. Bonn empfiehlt aus fachlicher Sicht einen 60 Meter breiten Schutzstreifen und den Rückbau der anthropogenen Eingriffe, da ansonsten ein erhöhtes Gefährdungspotential für die Stabilität vorhanden ist.
- In 2011 hat im nördlichen Teil der Hangkante eine Rutschung eines größeren Bereiches stattgefunden. Größere Regenfälle gingen der Rutschung voraus. Die letztendliche Ursache der Hangrutschung ist nicht geklärt.

Das Absacken der Hangkante im Nordbereich zeigt, dass der Schutz der Mittelterrassenkante alleine nicht ausreichend ist, wie auch im Gutachten des Dipl. Geogr. Bonn ausgeführt ist (s. obenstehende Ausführungen). Ohne einen Umgebungsschutz könnte bis an die Hangkante heran gebaut und Terrassen angelegt werden. Die Pflege und Gestaltung der Gärten einschließlich der Bäume wäre jedem Eigentümer selber überlassen. Die Erschütterungen, die Veränderungen der Wassersituation in der Hangkante, und das Entfernen jeglichen Grüns wären möglich. Von einer direkten Gefährdung der Mittelterrassenkante durch diese Maßnahmen ist bei Durchführung der Maßnahmen auszugehen, wie das Beispiel im Nordbereich zeigt. Daher ist die Unterschutzstellung der Mittelterrassenkante alleine nicht ausreichend. Die Ausweisung einer Pufferzone für den Schutz des Naturdenkmals ist erforderlich.

Wenn auch die Notwendigkeit der Unterschutzstellung eines Pufferbereiches als gegeben anzusehen ist, ist zu prüfen, ob der Schutzbereich nicht zu groß gefasst wurde und ob die Gebote und Verbote unbedingt erforderlich sind.

Die Breite der Pufferzone wurde an Hand der Kriterien Hangneigung, Hanghöhe, Bodenauftrag und kolluvialer Auftrag, Besonderheiten vor Ort (z. Bsp. Teich) sowie vorhandene Bäume festgelegt. Bereits in ihrem Gutachten zur Böschungsrutschung geht die althoff & kuhrau GbR davon aus, dass das Gefährdungspotential in Abhängigkeit vom Abstand der Bebauungen unterhalb und oberhalb von Böschungsabschnitten, vom Abstand von Straßen und Wegen sowie der gegebenen Böschungsneigungen zu sehen ist. Ein Eingriff innerhalb des Bereiches von 20 Meter hätte auf Grund der Kriterien unmittelbar schädlichen Auswirkungen auf die Mittelterrassenkante, die zwar nicht direkt eine Gefährdung bedeuten, aber zu einer frühzeitigen Schädigung bzw. Zerstörung von Teilbereichen führen wird. Eine Reduzierung in der Breite hätte zur Folge, dass in unmittelbarer Nähe der Mittelterrassenkante Bauvorhaben realisiert, Flächen versiegelt und Bäume gefällt werden könnten. Diese Maßnahmen würden die Stabilität der Mittelterrassenkante beeinträchtigen. Neben Erschütterungen würden durch die Änderungen des Wassergehaltes im Boden und durch den Wegfall des den Hang stabilisierenden Wurzelwerkes die Stabilität direkt beeinträchtigt werden. Gerade in dem vorgesehenen Schutzbereich sind zahlreiche Bäume vorhanden.

Neben der Notwendigkeit des Schutzbereiches an sich, die gemäß den oben stehenden Erläuterungen gegeben ist, ist zu prüfen, ob die Ge- und Verbote im Einzelnen erforderlich sind. Die Gebote an sich und insbesondere die erforderliche Bestimmtheit der Ge- und Verbote wurden in den Eingaben besonders kritisch gesehen.

Bei der Festlegung der Ge- und Verbote wurde sich in erster Linie an die Festlegungen im Landschaftsplan sowie in der Kölner Stadtordnung und die Gegebenheiten vor Ort orientiert. Die im Entwurf der Verordnung aufgeführten Ge- und Verbote betreffen Maßnahmen, die, wenn sie durchgeführt würden, negative Auswirkungen auf die Hangkante haben könnten. Die Frage ist allerdings, ob die Handlungen, wenn sie in den privaten Gärten erfolgen, im Einzelnen wirklich zu einer Gefährdung der Mittelterrassenkante beitragen könnten. Zweifelsfrei dürfte die Gefährdung bei Baumaßnahmen jeglicher Art gegeben sein, da mit diesen Maßnahmen Erschütterungen und eine Änderung der Wassersituation verbunden sind. Keine Gefährdung dürfte Dachausbauten, die bereits als nicht betroffene Tätigkeit in der Verordnung aufgeführt sind, und vergleichbare Gebäudeaufstockungen, die als nicht betroffene Tätigkeit noch aufgeführt werden

sollen, darstellen, da diese zu keinen Erschütterungen und zu keinen Veränderungen des Wassergehaltes im Boden führen. So führt der Gutachter Dipl. Geogr. Bonn auf Seite 35 seines Gutachtens nur aus, dass vor allem tiefgründige bauliche Eingriffe in die Deckschichten oder auch in die Schotterlagen der Mittelterrasse schon heute eine Gefährdung darstellen. Darüber hinaus hat jede Baumaßnahme, aber auch jede Änderung der Bodengestalt direkte Auswirkungen auf den Wassergehalt des Bodens und beeinträchtigt die Gleitfähigkeit des Bodens. Bei der Beseitigung von Bäumen ist eine negative Auswirkung auf die Hangstabilität ebenfalls zu bejahen. Das Wurzelwerk trägt wesentlich zur Hangstabilität bei. Aus diesem Grund empfiehlt der Gutachter einen Waldmantel auf der Hangoberkante. Eine unmittelbare Gefährdung bei der Entfernung von Sträuchern und Büschen wird von ihm allerdings nicht gesehen.

Die in § 4 Nrn. 8 bis 11 aufgeführten Verbote (Feuer, Zelten, Gewässer, Verwendung fester und flüssiger Stoffe sowie Gegenstände) sowie das Entfernen von Sträuchern und sonstigen Pflanzen) sind ebenfalls dem Landschaftsplan/Landschaftsschutzgebiete angeglichen. Diese Bestimmungen des Landschaftsplans beziehen sich auf alle Schutzgebiete im Stadtgebiet. Im vorliegenden Fall sind konkrete Grundstücke betroffen. Bei den Ge- und Verboten, die die privaten Grünflächen betreffen, ist wegen der Eigentumsgarantie die Notwendigkeit eines jeden Ge- und Verbotes zu prüfen. Da die Verordnung konkrete Grundstücke in einer überschaubaren Anzahl betrifft, ist die Prüfung der Notwendigkeit für jedes Grundstück vorzunehmen und möglich. Die oben genannten Maßnahmen waren bislang erlaubt und haben nicht zu einer Beeinträchtigung der Hangkante geführt. Darüber hinaus sieht § 6 Nr. 7 des Entwurfs der Verordnung vor, dass die bestimmungs- und ordnungsgemäße Nutzung der Hausgärten, mit Ausnahme der Beseitigung von Bäumen, von den Verboten unberührt bleibt. Die Frage, ob Grillen, Zelten, usw. ordnungsgemäße Nutzungen darstellen oder nicht, ist nicht festgelegt und bleibt somit offen. Dass eine Gartennutzung grundsätzlich zu keiner Gefährdung der Hangkante führt, kann auch dem Gutachten des Dipl. Geogr. Bonn entnommen werden. Für die im Gutachten vorgeschlagene Schutzzone 3 wird die Gartennutzung ausdrücklich vorgesehen. Die dargelegten Sachverhalte begründen nicht die Notwendigkeit für die vorgesehenen Verbote. Vor dem Hintergrund der verfassungsmäßigen Eigentumsgarantie spricht vieles dafür, diese Verbote nicht für die privaten Grundstücke in die Verordnung mit aufzunehmen. Anders ist die Anlage und das Ändern von Gewässern zu werten. Diese Maßnahmen haben unmittelbare Auswirkung auf die Wassersituation im Bereich der Hangkante. Eine Gefährdung kann zudem nicht ausgeschlossen, da Undichtigkeiten auftreten können.

2. Erläuterung der Verwaltung zu den Stellungnahmen im Einzelnen:

- Stellungnahme Nummer: 1

Kurzfassung: Mit dem vorgesehenen Schutzstreifen werden notwendige gestalterische Eingriffe und Veränderungen des Gartens unmöglich sein. Die Schutzzone sollte auf maximal 5 Meter begrenzt werden.

Erläuterung der Verwaltung:

Durch die Streichung der entsprechenden Verbote ist dem Anliegen, gestalterische Eingriffe und Veränderungen des Gartens vornehmen zu können, entsprochen.

- Stellungnahme Nummer 2:

Kurzfassung: Die Gleichbehandlung der Hangkante und der privaten Flächen (Grün- und bebaute Flächen) leuchtet nicht ein. Die im Entwurf der Verordnung in § 4 aufgeführten Verbote führen faktisch zur Nichtnutzbarkeit der Gärten. Die in § 6 Nrn. 1 – 7 nicht betroffenen Tätigkeiten sind nicht bestimmt genug. Der Inhalt des § 8 ist zu allgemein formuliert. Eine Einschränkung der Nutzungsrechte der Privatgrundstücke wird nur dann gesehen, wenn eine neue Erschließung erforderlich würde. Es ist klar darzulegen, dass bestehende Nutzungsrechte uneingeschränkt bestehen bleiben.

Erläuterung der Verwaltung

Durch die Herausnahme der entsprechenden Verbote für die privaten Grundstücke werden Unterschiede zwischen Hangkante und privaten Flächen gemacht. Ein Pflege- und Entwicklungskonzept wird nur für die öffentliche Fläche erstellt. Die Nutzbarkeit der Gärten bleibt wie bisher erhalten. Für die Standsicherheit der Mittelterrassenkante stellen zusätzliche Baumaßnahmen, sofern es sich nicht um Dachausbauten oder Aufstockungen handelt, und das Entfernen von Bäumen eine Gefährdung dar. Aus diesem Grund erfolgt für Baumaßnahmen und den Erhalt der Bäume eine Gleichbehandlung der privaten und der öffentlichen Flächen. Die Bestimmungen in § 6 Nrn. 1 -7, sofern sie nicht wegen der Herausnahme der Verbote gestrichen werden, und des § 8 entsprechen den gleichlautenden Bestimmungen im Landschaftsplan. Sie werden als bestimmt genug angesehen. In § 6 Nr. 1 heißt es, dass bei Inkrafttreten der Verordnung rechtmäßig und ordnungsgemäß ausgeübte Nutzungen aufgrund rechtskräftiger Genehmigungen oder aufgrund eigentumsrechtlichen Bestandsschutzes in der bisherigen Art und im bisherigen Umfang von den Verbotsvorschriften unberührt bleiben. Damit ist eindeutig gewährleistet, dass bisherige rechtmäßige Nutzungen uneingeschränkt erhalten bleiben.

- Stellungnahme 3:

Aufgrund des Umfangs der Stellungnahme erfolgt die Darstellung des Abwägungsergebnisses anhand der einzelnen Punkte der Stellungnahme.

Punkt 1:

Der Schutzstreifen würde im betreffenden Bereich 25 Meter betragen und somit das gesamte Wohngebäude und den größeren Teil des Gartens betreffen.

Erläuterung der Verwaltung:

In § 2 Absatz 2 des Entwurfes der Verordnung ist ausgeführt, dass die genauen Grenzen des Naturdenkmals in einer der Verordnung als Anlage 1 beigefügten Karte schattiert dargestellt sind. Damit ist die in der Karte dargestellte Grenze maßgebend. Da die Breite des Schutzstreifen zwar überwiegend bis zu 20 Meter beträgt, aber an einer Stelle überschlägig betrachtet 23 Meter beträgt, ist die Verordnung entsprechend anzupassen.

Punkt 2:

In der Verordnung werden die Eigentümerbelange, insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, nicht berücksichtigt. In unmittelbarer Nähe befinden sich massive und mehrgeschossige Bebauungen, bei denen zum Teil bis an die Hangkante heran Veränderungen vorgenommen worden sind. Eine Gefährdung ist von den Bebauungen nicht ausgegangen. Es ist nicht nachgewiesen worden, dass von dem Grundstück und auch nicht ob von einer Bebauung Gefahren ausgehen.

Erläuterung der Verwaltung:

Im Gutachten des Dipl. Geogr. Bonn ist nachgewiesen worden, dass von einer Bebauung in einer Entfernung von 30 Metern größere Gefahren ausgehen. Daher wird ein Schutzbereich von ca. 60 Meter Tiefe vom Gutachter vorgeschlagen, in der keine tiefgründigen Baumaßnahmen stattfinden sollten. Auf Seite 35 des Gutachtens heißt es: „Unter geomorphologischen Gesichtspunkten ist der Fortbestand des gesamten Steilhangbereiches durch die intensive Nutzung bis an die Hangoberkante heran gefährdet. ... Vor allem tiefgründige bauliche Eingriffe in die Deckschichten oder auch in die Schotterlagen der Mittelterrasse stellen eine Gefährdung der unter Schutz zu stellenden Mittelterrassenkante dar.“ In der gutachterlichen Stellungnahme zur Böschungsrutschung vom 05.06.2011, die im Zeitraum Juni – September 2011 erstellt wurde, kommt das Büro althoff & kuhrau GbR zu den Ergebnissen:

- es ergibt sich eine nicht ausreichende grundlegende Standsicherheit der Böschung, sobald steilere Böschungsabschnitte gegeben sind (Hinweis: als dort, wo die Hangrutschung erfolgte),
- die Standsicherheit der Böschung wird aufgrund bodenmechanischer Zusammenhänge zusätzlich stark durch Wasserzutritt beeinflusst und
- eine Rutschung, wie die vorliegende kann sich immer wieder, auch in weniger empfindlichen Böden und trotz „jahrzehntelanger“ offensichtlicher Standsicherheit ereignen. ... Der Gefährdungsgrad ändert sich mit der Hangneigung.

Das Büro GEOTec GmbH kommt im Rahmen der Böschungsbruchuntersuchung im Jahr 2006 für den nördlichen Bereich zu dem Ergebnis, „Der bindige Löss ist frost- und wasserempfindlich, d. h. bei Wasserzutritt und/oder dynamischer Beanspruchung kann er unter Festigkeitsverlust in einem Boden der Klasse 2 (fließende Bodenarten) übergehen. Die Trockenfestigkeit von Löss ist gering und die Verwitterungs- und Erosionsempfindlichkeit sehr groß. Die Scherfestigkeit ist als mäßig zu bezeichnen. Der Winkel der inneren Reibung beträgt 26° - 31° und wird in den untersuchten Bereichen mit Böschungswinkeln in den mittleren Hangabschnitten von 33° bis zu 41° und in den oberen Hangabschnitten von 39° - 42° deutlich überschritten. Ein künftiger Böschungsbruch wäre ohne künftige Sicherungsmassnahme möglich.“ In allen drei Gutachten/Untersuchungen wird eine Gefährdung der Hangkante schon bei der jetzigen Bebauung bestätigt.

Dem Verhältnismäßigkeitsprinzip genügt eine Schutzausweisung, wenn sie geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist. Geeignet ist die Ausweisung eines Schutzbereiches entsprechend den Aussagen in den Gutachten, da die Festlegung des Schutzbereiches dazu führt, dass für die Stabilität der Hangkante nachteilige Beeinträchtigungen ausgeschlossen werden. Erforderlich ist die Schutzgebietsausweisung, da es kein milderes oder gleich geeignetes Mittel gibt, um Bebauungen zu verhindern und den Schutz aller Bäume zu erreichen. Vor dem Hintergrund des mildesten Mittels, wird, wie oben dargestellt auf einen Teil der vorgesehenen Verbote verzichtet, da deren Beitrag zur Hangstabilität als gering einzuschätzen ist. Nur dann ist die Einbeziehung privater Grundstücksteile verhältnismäßig, wenn die Nachteile für den Bürger nicht völlig außer Verhältnis zum Schutz der Hangkante stehen. Je größer aber die Gefahr störender Einflüsse ist, desto gravierendere Schutzmaßnahmen sind geboten. Auch ohne weitere Baumaßnahmen im Bereich der Hangkante besteht ein Risiko für die Stabilität der Mittelterrassenkante. Das Ingenieurbüro Frisch kommt im Rahmen seiner Untersuchung „Böschungssicherung Alter Militärring“ zu dem Ergebnis: „Momentan besteht die Gefahr weiterer Böschungsrutschungen entlang des Alten Militärring, insbesondere bei Starkregen.“ Die beiden anderen Untersuchungen bestätigen diese Gefahr. Auch in Köln nimmt die Häufigkeit von Starkregenereignissen zu, so dass von einem höheren Gefährdungspotential auszugehen ist. Diese Gefährdung ist umso größer je länger eine Trockenzeit vorher war. Bindiger Löss ist frost- und wasserempfindlich, d. h. bei

Wasserzutritt und/oder dynamischer Beanspruchung kann er unter Feuchtigkeitsverlust in einen Boden der Klasse 2 (fließende Bodenarten) übergehen. Neben dem Gutachten des Dipl. Geogr. Bonn bestätigt auch das Gutachten Frisch, dass bei jeder der oben genannten Maßnahmen eine hohe Gefährdung für die Mittelterrassenkante besteht. Die Ausweisung einer Schutzzone in der Breite von um die 20 Meter berücksichtigt diese Untersuchungen und stellt die Mindestanforderung für die Breite eines Schutzbereiches dar.

Punkt 3:

Eine Bebauung wird die Wassersituation des Grundstückes nicht verändern, da das Niederschlagswasser auf dem Grundstück gemäß § 51 a Landeswassergesetz versickert werden muss.

Erläuterung der Verwaltung:

In Köln besteht ein Kanalanschluss- und -benutzungszwang. Dem entsprechend sind Schmutz- und Niederschlagswasser grundsätzlich in die öffentliche Kanalisation zu leiten. Aber selbst wenn es diese Verpflichtung nicht gäbe, würde eine Versickerung eine Änderung des Wassergehaltes im Boden bewirken, da die Versickerung punktuell erfolgt und die wasserspeichernden Lößböden durch die Baumaßnahme reduziert sind. Eine Änderung des Wassergehaltes im Boden stellt, wie unter anderem in der Untersuchung GEOTec beschrieben, ein Gefährdungspotential für die Hangstabilität dar. Auch in der gutachterlichen Stellungnahme von althoff & kuhrau GbR wird ausgeführt, „Die Standsicherheit der Böschung wird aufgrund bodenmechanischer Zusammenhänge zusätzlich stark durch Wasserzutritt beeinflusst. Das Bodenmaterial der Schicht 02 (Anm.: Schicht in der sich die Rutschung ereignete) ist hinsichtlich seiner Konsistenz in engen Grenzen sehr empfindlich gegen Wasserzutritt.“.

Punkt 4:

Das verfassungsrechtlich geschützte Eigentumsrecht wird in diesem Fall unverhältnismäßig belastet. Eine Bebauung entsprechend der Nachbargrundstücke, zumindest eine Aufstockung müsste zugelassen werden. Der Grundstückswert wird massiv beeinträchtigt. Die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Gleichheit wurden nicht berücksichtigt. Es wird auf die Entschädigungspflicht der Stadt hingewiesen. Es muss zumindest die Möglichkeit der Aufstockung gegeben sein.

Erläuterung der Verwaltung:

Der Forderung nach der Möglichkeit der Aufstockung des Hauses kann gefolgt werden. Wenn von den Verboten Dachgeschossausbauten und die Errichtungen von Dachgauben nicht betroffen sind, müssten auch Aufstockungen, die keine Erweiterung der Grundfläche des Wohngebäudes bedingen, im Einzelfall möglich sein. Direkte negative Auswirkungen auf die Stabilität der Mittelterrassenkante sind bei einer reinen Aufstockung nicht zu erwarten, da nicht zusätzlich in den Boden eingegriffen wird.

Bei der Verordnung ist zu berücksichtigen, dass zu gewährleisten ist, dass die Verbote nicht zu einer übermäßigen Belastung führen oder den Eigentümer im vermögensrechtlichen Bereich unzumutbar treffen. Es ist ein gerechter Ausgleich zwischen öffentlichen und privaten Belangen anzustreben und eine hinreichende Berücksichtigung von grundrechtlich geschützten Eigentumsinteressen zu ermöglichen. Unter dem Gesichtspunkt des Eigentumsschutzes stellen Beschränkungen der Nutzungsbefugnisse und der Dispositionsfreiheit keine

Enteignung dar. Vielmehr erfolgen diese Verbote im Rahmen von Bestimmtheit und Schranken des Eigentums i. S. des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Unter bestimmten Voraussetzungen ist eine den Eigentümer belastende Bestimmung nur grundrechtskonform, wenn sie durch eine finanzielle Kompensation abgemildert wird. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die Nutzungseinschränkungen in bereits rechtmäßig verwirklichte Nutzungen eingreifen oder zum Ausschluss von Nutzungsmöglichkeiten führen.

Nach § 28 BNatSchG sind nach Maßgabe näherer Bestimmungen die Beseitigung eines geschützten Naturdenkmals sowie alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturdenkmals führen können, zu verbieten. Aus den oben aufgeführten Gutachten geht hervor, dass jede neue Bebauung die Standsicherheit der Mittelterrassenkante negativ beeinträchtigen könnte. Von jeder einzelnen Baumaßnahme geht eine Veränderung, sei es durch die Verdichtung des Bodens, durch die Abtragung des Mutterbodens oder die Änderung der Menge und der Fließrichtung des Niederschlagswassers, um nur einige Beispiele zu nennen, für die Stabilität der Hangkante aus, die zu einer Gefährdung führen könnte. Die Bestimmung sieht vor, dass allein die Möglichkeit der Gefährdung ausreicht, um Verbote zu erlassen. Da die Gefährdung nur durch das Verbot einer Bebauung in dem vorgesehenen Schutzbereich wesentlich minimiert werden kann, handelt es sich um eine nicht unverhältnismäßige Maßnahme.

Der Eigentümer wird auch nicht schlechter gestellt, als die Eigentümer der benachbarten Grundstücke. Die Bebauungen der Nachbargrundstücke erfolgten nach den zu jener Zeit geltenden baurechtlichen Bestimmungen, ohne dass zu diesen Zeitpunkten das Naturdenkmal bekannt war und das Unterschutzstellungsverfahren betrieben wurde. Das Verbot der zusätzlichen Bebauung betrifft diese Grundstücke ebenfalls und führte seit Beginn der Sicherstellung bereits zu Ablehnung von Baugesuchen. Ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz liegt daher nicht vor.

Ferner ist zu prüfen, ob es sich in diesem Fall um einen Werteverlust des Grundstückes handelt, der zu einer Entschädigungspflicht führt.

Eine Enteignung ist nach Art 14 GG nur mit gesetzlicher Entschädigungsregelung zulässig. Dem gegenüber ist bei einer Inhalts- und Schrankenbestimmung grundsätzlich eine Entschädigungsregelung nicht erforderlich. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts sind Regelungen des Naturschutzes, die die Nutzung von Grundstücken aus Gründen des Natur- und Landschaftsschutzes beschränken, keine Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG, sondern Bestimmungen von Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG (BVerwG, Beschluss vom 17.01.2000, 6 BN 2.99, BeckRS 2000, 30090747 m.w.N.).

So liegt es hier. Die in der ordnungsbehördlichen Verfügung getroffenen Regelungen belasten Grundstücke in einer besonders erhaltenswerten Umgebung abstrakt und generell mit Nutzungsbeschränkungen. Soweit mit der Unterschutzstellung zugleich Pflichten verbunden sind, insbesondere bestimmte Verbote angeordnet werden, handelt es sich hierbei um Regelungen von Inhalt und Schranken des Eigentums. Sie bestimmen damit den Umfang des geschützten Eigentumsrechts im Sinne von Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG. Jedes Grundstück wird durch die Lage und Beschaffenheit sowie die Einbettung in seine Umwelt geprägt. Diese „Situationsgebundenheit“ kann den Gesetzgeber, dem nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG die Aufgabe obliegt, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen und den privaten und sozialen Nutzen des Eigentumsgebrauchs in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen, dazu berechtigen,

Beschränkungen der Eigentümerbefugnisse vorzunehmen.

Es lässt sich somit feststellen, dass es sich bei der geplanten Unterschutzstellung des Naturdenkmals und den damit einhergehenden Regelungen des Naturschutzes durch Erlass der ordnungsbehördlichen Verordnung nicht um eine Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG handelt. Aus Art. 14 Abs. 3 GG würde sich demnach keine Entschädigungspflicht der Stadt Köln ergeben.

Entschädigungsanspruch auf der Grundlage einer ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung

Ein Entschädigungsanspruch der Eigentümer der betroffenen Grundstücke könnte sich allerdings daraus ergeben, dass es sich bei den Bestimmungen der Verordnung, insbesondere die den Verboten, um sog. ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmungen handelt.

Grundsätzlich sind Inhalts- und Schrankenbestimmungen als Ausfluss der Sozialgebundenheit des Eigentums entschädigungslos hinzunehmen. So sind auch im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums Einschränkungen insbesondere durch die Unterschutzstellung von Naturdenkmälern möglich und gegebenenfalls entschädigungslos hinzunehmen. Etwas anderes gilt allerdings, wenn in eine Eigentumsposition besonders intensiv eingegriffen wird und damit unzumutbare Einschränkungen der Grundstücksnutzung verbunden sind. Dann ist es aus Gründen der Verhältnismäßigkeit geboten, verpflichtend einen finanziellen Ausgleich anzubieten. Dort, wo die Anwendung einer aufgrund des Landschaftsgesetzes NRW erlassenen Verordnung zu einer unzumutbaren Belastung des Eigentümers führt, kommen Ausgleichsregelungen zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit und zum Ausgleich gleichheitswidriger Sonderopfer in Betracht. Entscheidend für das Erfordernis einer Ausgleichspflicht ist, ob die Inhalts- und Schrankenbestimmung im Hinblick auf die Schwere, Intensität und Dauer für den Eigentümer unzumutbar ist und ihm ein Sonderopfer auferlegt.

Die Ausgleichspflicht nach § 7 Abs. 3 LG NRW

Das Land NRW hat durch die Regelung in § 7 Abs. 3 LG NRW auf diese Möglichkeit reagiert und Ausgleichspflichten gesetzlich normiert. Als Ausgleichsregelung im Rahmen der Inhaltsbestimmung des Eigentums dient § 7 Abs. 3 LG NRW dem Zweck, eine dem Eigentümer durch naturschutzrechtliche Maßnahmen im Einzelfall auferlegte besondere Belastung durch eine Geldleistung auf ein zumutbares Maß herabzumindern und die andernfalls eintretende Folge der Verfassungswidrigkeit zu vermeiden. Ausgleichspflichtig ist danach eine Beeinträchtigung einer als Eigentum oder Eigentumsbestandteil geschützten Rechtsposition, durch die der Eigentümer unverhältnismäßig oder im Verhältnis zu anderen ungleich und in unzumutbarer Weise belastet wird.

a) § 7 Abs. 3 Nr. 1 LG NRW

§ 7 Abs. 3 Nr. 1 LG NRW bestimmt unter anderem, dass eine angemessene Entschädigung in Geld zu leisten ist, soweit durch Maßnahmen, Gebote oder Verbote, die insbesondere auf den Schutzmaßnahmen des § 42a LG NRW beruhen, wie im

hiesigen Sachverhalt, eine bisher ausgeübte rechtmäßige Grundstücksnutzung aufgegeben werden muss oder unzumutbar eingeschränkt oder erschwert wird. Dieses gilt auch für zukünftige Nutzungen, die sich nach Lage der Dinge objektiv anbieten, wenn dem Eigentümer nicht mehr genügend Raum für einen privatrechtlichen Gebrauch oder eine Verfügung über den Eigentumsgegenstand verbleibt.

b) § 7 Abs. 3 Nr. 2 LG NRW

Ferner besteht eine Ausgleichspflicht, wenn Aufwertungen wertlos werden, die für beabsichtigte, bisher rechtmäßige Grundstücksnutzungen in schutzwürdigem Vertrauen darauf gemacht wurden, dass diese rechtmäßig bleiben.

Weiterhin bestehen diese beiden Ausgleichspflichten aber nur, wenn hierdurch die Betriebe oder sonstige wirtschaftliche Einheiten, zu denen die Grundstücke gehören, unverhältnismäßig beeinträchtigt werden und diese Beeinträchtigung nicht durch anderweitige Maßnahmen vollständig oder teilweise ausgeglichen werden kann.

Bei der Beurteilung, ob eine Maßnahme des Natur- und Landschaftsschutzes enteignende Wirkung im Sinne des § 7 LG NRW hat, das heißt ob, wenn kein Ausgleich in Geld erfolgt, eine unzumutbare belastende Inhaltsbestimmung des Eigentums vorliegt, sind die Grundsätze heranzuziehen, die der BGH zur Abgrenzung der (entschädigungslosen) Sozialbindung des Eigentums von (entschädigungspflichtigen) Eingriffen mit enteignender Wirkung entwickelt hat (vgl. BGH NJW 1993, 2605).

Jedes Grundstück wird durch seine Lage und Beschaffenheit sowie seine Einbettung in die Landschaft und Natur, also seine „Situation“ geprägt. Darauf muss der Eigentümer bei der Ausübung seiner Befugnisse im Hinblick auf die Sozialbindung des Eigentums Rücksicht nehmen. Daher lastet auf jedem Grundstück gleichsam eine aus seiner Situationsgebundenheit abzuleitende immanente Beschränkung der Rechte des Eigentümers, aus der sich Schranken seiner Nutzungs- und Verfügungsmacht ergeben.

Wie die Grenzen im Einzelfall zu ziehen sind, ist jeweils aufgrund einer wertenden Beurteilung der Kollision zwischen den berührten Belangen des Allgemeinwohls und den betroffenen Eigentümerinteressen festzustellen. Eine situationsbedingte Belastung des Grundstücks ist anzunehmen, wenn ein vernünftiger und einsichtiger Eigentümer, der auch das Gemeinwohl nicht aus den Augen verliert, von sich aus mit dem Blick auf die Lage und die Umweltverhältnisse seines Geländes von bestimmten Formen der Nutzung absehen würde. Hierfür sind in der Regel die bisherige Benutzung und der Umstand von Bedeutung, ob die Benutzungsart in der Vergangenheit schon verwirklicht worden war. Allerdings kann nicht nur auf schon gezogene Nutzungen abgestellt werden. Vielmehr ist entscheidend, ob eine zulässige Nutzungsmöglichkeit, die sich nach Art und Beschaffenheit des Grundstückes objektiv anbietet, untersagt oder wesentlich eingeschränkt wird (vgl. BGH NLW 1994, 3283, 3285).

Die einzelnen Voraussetzung für eine Entschädigungspflicht gem. § 7 Abs. 3 Nr. 1 LG NRW unter besonderer Berücksichtigung des Bebauungsverbots

Nach bisherigem Sachverhaltsstand ist hier insbesondere die Auswirkung der Regelungen auf die Bebaubarkeit der Grundstücksflächen zu untersuchen. Die Situation stellt sich für die betroffenen Grundstückseigentümer wie folgt dar:

Durch § 4 Abs. 2 Nr. 3 der ordnungsbehördlichen Verordnung zur Ausweisung und

zum Schutz des Naturdenkmals „Mittelterrassenkante in Müngersdorf“ wird die Errichtung, die Änderung oder die Nutzungsänderung von baulichen Anlagen im Sinne von § 2 Abs. 1 der BauO NRW in dem flächigen Naturdenkmal verboten.

Mit dieser Regelung geht folglich ein Verbot der Bebaubarkeit des betreffenden Teils des Grundstücks einher. Zwar besteht damit kein umfassendes Bauverbot für die Grundstücksfläche, welches die Nutzungsmöglichkeit vollständig aufheben würde. Allerdings ist jedenfalls ein Teil der (hier unterstellt) grundsätzlich bestehenden Bebaubarkeit durch die Regelungen des Naturschutzes ausgeschlossen.

a) Grundstücksnutzung durch Bebauung

Es muss somit zunächst untersucht werden, ob die in Rede stehenden Grundstücksflächen ohne die Regelungen zur Unterschutzstellung in vollem Umfang nutzbar sind, eine Bebauung also überhaupt objektiv möglich ist.

Ohne die beabsichtigte Unterschutzstellung der Mittelterrassenkante und den damit einhergehenden Verboten für die Eigentümer ist die Bebauung der betreffenden Grundstücke objektiv möglich. Unter Zugrundelegung des rechtlichen Gutachtens aus dem Jahr 2010 (Anlage 4 der Akte Az 3011-0478/2010 Ma) betreffen die Grundstücke ein Bauland, welches sich als Bauland im Sinne des § 34 Abs. 1 BauGB qualifizieren lässt. Es handelt sich um einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil, in dem Vorhaben zulässig sind, wenn sie sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist. Die benachbarten Grundstücksflächen sind nach derzeitigen Sachverhaltsermittlungen intensiv bebaut. Es ergeben sich vorliegend keine Anhaltspunkte dafür, dass eine Bebauung der betroffenen Grundstücksflächen auch ohne die Unterschutzstellung, aus etwaigen anderen planungsrechtlichen Gesichtspunkten unzulässig sein könnte. Dafür spricht schon der gegenüber den Grundstückseigentümern erlassene Vorbescheid aus dem Jahre 2007.

Fest steht ferner auch, dass bei Beurteilung der Frage der derzeitigen objektiven Bebaubarkeit der Grundstücksflächen, der Umstand „Ausweisung als Naturdenkmal“ außen vor bleiben muss: Es kann insoweit nicht auf den jetzigen Zeitpunkt und das Wissen abgestellt werden, dass ein Naturdenkmal vorliegt. Es ist davon auszugehen, dass der Umstand, dass es sich bei der Mittelterrassenkante um eine besondere Ausprägung der Natur handelt, schon immer bekannt war. Dass nun das beabsichtigte Ziel einer Unterschutzstellung bei der Beurteilung der objektiven Bebaubarkeit der Grundstücke schon mit berücksichtigt wird, also schon eine objektive Bebaubarkeit verneint wird, verstößt gegen rechtliche Grundsätze: Bei der Frage der Unzumutbarkeit darf nur der aktuelle Zustand entscheidend sein und eben nicht derjenige, der erst in Zukunft eintreten soll und eben gerade Ziel der Unterschutzstellung ist.

Es ist somit im Ergebnis festzuhalten, dass eine objektive Nutzungsmöglichkeit in Form der Bebauung der Grundstücke besteht. Die Grundstückseigentümer haben im jetzigen Zeitpunkt die vollumfängliche Befugnis zur Bebauung ihrer Grundstücke. Die geplanten Regelungen würden somit jedenfalls zu einer objektiven Einschränkung der Bebaubarkeit der Grundstücke führen.

Daraus kann jedoch nicht unmittelbar der Schluss gezogen werden, dass auch eine Ausgleichspflicht der Stadt Köln besteht.

b) Unzumutbare Einschränkung der Nutzung

Eine unzumutbare Einschränkung der Nutzung und damit eine potentielle städtische Entschädigungspflicht nach § 7 Abs. 3 Nr. 1 LG NRW ist dann zu bejahen, wenn es sich bei den unter Schutz gestellten Flächen um Grundstücksbereiche handelt, die Baulandqualität besitzen und bei denen durch die Unterschutzstellung eine zukünftige, sich nach Lage der Dinge anbietende Bebauung ausgeschlossen wird. Nach ständiger Rechtsprechung wird der Ausschluss einer künftig zumutbaren wirtschaftlichen Nutzung eines Grundstückes als Bauland, das bisher bebaubar war (z. Bsp. Baulandqualität im Sinne des § 34 Abs. 1 BauGB) als unzumutbare Einschränkung der Grundstücksnutzung angesehen. Im Einzelfall kann dieser nur gegen eine angemessene Entschädigung erfolgen.

Eine Ausgleichspflicht gemäß § 7 Abs. 3 Nr. 1 LG NRW besteht nur dann, wenn es durch die soeben festgestellte Einschränkung der Nutzung auch zu einer unzumutbaren Beeinträchtigung kommen würde. Als unzumutbare Beschränkung der Eigentümerbefugnisse erweisen sich die Bestimmungen nur dann, wenn nicht mehr genügend Raum für einen privatnützigen Gebrauch des Eigentums oder für eine Verfügung über den Eigentumsgegenstand verbleibt oder wenn eine Nutzung, die bisher ausgeübt worden ist oder die sich nach Lage der Dinge zukünftig objektiv anbietet, ohne jeglichen Ausgleich unterbunden wird (vgl. NVwZ-RR 2008, 452, 454). Die Nutzungsmöglichkeit der betroffenen Grundstückseigentümer müsste über das zumutbare Maß hinaus eingeschränkt werden. Das ist dann nicht der Fall, wenn die objektiv bebaubaren Flächen der Grundstückseigentümer nur unwesentlich von der ordnungsbehördlichen Verordnung betroffen sind, der Großteil des Eigentums also immer noch als Bauland genutzt werden könnte. Dagegen ist die Privatnützigkeit des Eigentums dann aufgehoben, wenn keinerlei sinnvolle Nutzungsmöglichkeit mehr besteht (vgl. BVerfG NJW 1999, 2877).

Ob eine Entschädigungspflicht angenommen werden muss, hängt also von dem jeweiligen Einzelfall ab und muss für diesen gesondert geprüft werden. Die Belange des Eigentümers müssen vollumfänglich gewürdigt werden und mit dem öffentlichen Interesse an einer Unterschutzstellung abgewogen werden.

Es lässt sich an der Stelle nur schwer einschätzen, ob diese Nutzungseinschränkung auch erheblich ist und über das zumutbare Maß, welches der Eigentümer auf Grund der Sozialgebundenheit des Eigentums hinnehmen muss, hinausgeht. Es müsste demnach im Einzelfall ermittelt werden, in welchem Umfang sich das Nutzungsverbot auf die jeweiligen Eigentümer auswirkt. Eine wesentliche Beeinträchtigung dürfte anzunehmen sein, wenn der Großteil der Grundstücksfläche zu dem Bereich gehört, der nun von dem Verbot betroffen sein würde.

Dem gegenüber müsste aber auch der grundsätzlich hohe Rang des Denkmal- und Naturschutzes und die Sozialgebundenheit des Eigentums berücksichtigt werden. Wenn die natürlichen und landschaftsräumlichen Gegebenheiten eines Grundstücks im Interesse der Allgemeinheit erhaltenswert sind und des Schutzes bedürfen, so ergeben sich daraus immanente, dem Grundstück selbst anhaftende Beschränkungen der Eigentümerbefugnisse, die durch naturschutzrechtliche Regelungen lediglich nachgezeichnet werden. Angesichts des hohen Rangs des Natur- und Landschaftsschutzes, der sich nunmehr auch an dem in das Grundgesetz eingefügten Staatsziel in Art. 20a GG ablesen lässt, und der hohen Schutzwürdigkeit der unter Schutz genommenen Flächen, darf der Ordnungsgeber den Grundstückseigentümern in einem gewissen Umfang zumuten auf Nutzungsmöglichkeiten zu verzichten, soweit der privatnützige Gebrauch weiterhin möglich ist und nicht völlig ausgeschlossen ist. Dies muss im Einzelfall genau ermittelt werden. Sollte eine Bebauung aber überwiegend ausgeschlossen sein, stellt dies ohne eine entsprechende Entschädigung eine unzumutbare Beeinträchtigung für die

jeweiligen Eigentümer dar. Durch gesetzliche Inhalts- und Schrankenbestimmungen darf der Kernbereich der Eigentumsgarantie nicht ausgehöhlt werden.

c) Möglichkeit der Befreiung

Nach § 8 Nr. 2 sind Befreiungen grundsätzlich möglich. § 8 der ordnungsbehördlichen Verordnung zur Ausweisung und zum Schutz des Naturdenkmals „Mittelterrassenkante in Müngersdorf“ in Verbindung mit § 7 LG NRW verdeutlicht, dass eine Entschädigungspflicht nur gezahlt wird, sofern und soweit die Beeinträchtigung nicht durch anderweitige Maßnahmen vollständig oder teilweise ausgeglichen werden kann. Eine „anderweitige Maßnahme“ stellt insoweit die Befreiungsmöglichkeit dar. Die Befreiung kommt gemäß § 8 Nr. 2 in Betracht, wenn die Durchführung der Vorschriften im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen würde und die Abweichung mit den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege vereinbar ist. Der Betroffene muss hierfür einen Antrag stellen. Es muss dann für den Einzelfall auf Grund einer wertenden Entscheidung geprüft werden, ob die von der Verordnung ausgehenden Eingriffswirkungen durch die in der Verordnung vorgesehene Befreiung auf das Maß der Sozialgebundenheit zurückgeführt werden oder ob dies nur durch einen darüber hinausgehenden, zusätzlichen Ausgleichsanspruch geschehen kann. Dass dem Betroffenen neben der Befreiung noch ein Ausgleichsanspruch in Geld zustehen kann, ist nur denkbar, wenn eine Befreiung trotz unzumutbarer Belastung (s. o.) versagt worden ist (z. Bsp. weil die Abweichung mit den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege nicht vereinbar ist) oder wenn unter Berücksichtigung einer denkbaren Ausnahmegewilligung noch eine Härte verbleibt, die dem Betroffenen ein unzumutbares, enteignungsgleiches Sonderopfer abverlangt (OLG Zweibrücken: Urteil vom 24.07.2004 – 6 O 8/02). Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass ein Entschädigungsanspruch erst nach der Entscheidung über die Möglichkeit der Befreiung in Betracht kommt; ein vorheriger Befreiungsantrag also Voraussetzung für ein Entschädigungsanspruch ist (vgl. Siedler/Zeitler, WHG AbWAG, 47, Ergänzungslieferung, § 52 Rdn. 106). Daher ist es vorzugswürdig, eine konkrete Festsetzung über den Entschädigungsanspruch erst dann zu treffen, wenn Gewissheit darüber besteht, dass ein Entschädigungsanspruch im Einzelfall überhaupt in Betracht kommt. Sollte eine Befreiung nicht in Betracht kommen, der Antrag der Betroffenen also abgelehnt werden, muss die Verwaltung mit dieser ablehnenden Entscheidung auch eine Entscheidung darüber treffen, ob eine Entschädigung gewährt wird oder nicht. Insofern stellt die Ablehnung des Antrages die nutzungsbeschränkende Maßnahme dar.

Entschädigungspflicht nach § 7 Abs. Nr. 2 LG NRW

Können die jeweiligen Eigentümer des Weiteren nachweisen, dass sie bereits Aufwendungen getätigt haben, um zum Beispiel in nächster Zeit eine Bebauung auf den Grundstücksflächen vorzunehmen, können sie dies nun wertlos gewordenen freiwilligen Vermögensopfer nach § 7 Abs. 3 Nr. 2 LG NRW ersetzt verlangen. Es sind keine Gründe dafür ersichtlich, dass das erforderliche schutzwürdige Vertrauen zu verneinen wäre.

Gesamtergebnis

Nach rechtlicher Würdigung des bekannten Sachverhalts ist von einer Entschädigungspflicht der Stadt auszugehen. Sie besteht gemäß § 7 Abs. 3 Nr. 1 LG NRW dann, wenn ein privatnütziger Gebrauch der Grundstücke überwiegend ausgeschlossen ist. Diese Beeinträchtigung wäre den Grundstückseigentümern auch zum Zwecke des Naturschutzes nicht ohne Entschädigung zumutbar. Ferner besteht eine Entschädigungspflicht gemäß § 7 Abs. 3 Nr. 2 LG NRW, sofern die betroffenen

Grundstückseigentümer bereits Aufwendungen getätigt haben.

Punkt 5:

Es ist nicht erkennbar, dass die Verbote, die die privaten Grundstücke betreffen, zum Schutz der Hangkante beitragen, noch fehlt es an milderer Mitteln.

Erläuterung der Verwaltung:

Zu den Verboten (Gartennutzung, bauliche Maßnahmen) wurde zusammenfassend für alle drei eingegangenen Bedenken und Anregungen obenstehend Stellung genommen.

Punkt 6:

Die vorgesehene Meldepflicht verstößt gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und das OBG. Des Weiteren wird ein Widerspruch zu § 138 StGB gesehen, der eine Meldepflicht nur bei schweren Verstößen sieht.

Erläuterung der Verwaltung

Die Meldepflicht stellt ein Gebot dar. Gemäß § 22 BNatSchG dürfen Gebote und Verbote nur erfolgen, wenn sie zur Erreichung des Schutzzweckes notwendig sind. Im Naturschutzrecht anerkannte Gebote sind das Wegenutzungsgebot und das Anleingebot für Hunde. Unzulässig wäre ein Gebot, das die Grundstückseigentümer dazu verpflichtet, ihre Flächen zu pflegen oder zu bewirtschaften.

§ 5 Nr. 3 des Entwurfs der Verordnung enthält das Gebot, die Eigentümer oder Nutzungsberechtigten der unter Schutz gestellten Flächen haben Schäden, Beschädigungen oder Beeinträchtigungen, die erkennbar nachteilige Folgen für das Naturdenkmal bewirken können, unverzüglich zu melden. Im Kommentar von Schumacher/Fischer-Hüftle, 2. Auflage zu § 22 Rd-Nr.: 26, ist ausgeführt, dass eine „Verordnung z. B. zur Anzeige bestimmter Vorgänge verpflichten kann. Die Pflicht zur Anzeige von Maßnahmen, die mit Eingriffen in das geschützte Gebiet verbunden sind, verstößt nicht gegen das Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG. In Betracht kommt ein Wegegebot.“ Entsprechend den Ausführungen im Kommentar und den anerkannten Geboten kommt eine Meldepflicht als Gebot in den Fällen in Betracht, in denen von der Person eine Handlung beabsichtigt ist, die eine negative Beeinträchtigung zur Folge haben könnte. Eine reine Mitteilungspflicht über Gefährdungssachstände, ohne diese näher zu bezeichnen, ist in der Bestimmung nicht enthalten. Darüber hinaus verpflichtet Artikel 103 Abs. 2 GG den Gesetzgeber, die Voraussetzungen der Strafbarkeit so konkret zu umschreiben, dass Tragweite und Anwendungsbereich der Strafnorm zu erkennen sind und sich durch Auslegung ermitteln lassen, dass der Tatbestand, der mit der Bußgeldbewehrung versehen werden soll, in der Rechtsnorm hinreichend genau bestimmt werden muss. Dies ist nur dann der Fall, wenn bereits aus der Ermächtigung für die Verhängung eines Bußgeldes die Grenzen der Strafbarkeit sowie Art und Höhe der Sanktion für den Bürger voraussehbar sind. Andernfalls ist die Bußgeldvorschrift unwirksam. Hieraus folgt, dass nicht pauschal jeder Verstoß gegen eine Regelung als Ordnungswidrigkeit behandelt werden kann. Vielmehr muss in differenzierter Weise auf die jeweilige Regelung Bezug genommen werden. Eine aufgrund dieses Gesetzes erlassene Rechtsnorm muss die als Ordnungswidrigkeit geltenden Tatbestände explizit aufzählen. Diese Verpflichtung gilt auch für Bußgeldtatbestände. Sie dient einem doppelten Zweck. Zum einen soll der Normadressat vorhersehen können, welches Verhalten verboten und mit Strafe oder

Geldbuße bedroht ist. Zum anderen soll sichergestellt werden, dass der Gesetzgeber selbst über die Strafbarkeit oder die Möglichkeit der Ahndung eines Verhaltens entscheidet.

Die im Entwurf der Verordnung vorgesehene Regelung entspricht voraussichtlich nicht dem oben ausgeführten Grundsatz der Bestimmtheit. Der Bürger kann nicht erkennen, was er genau zu melden hat. Vor dem Hintergrund der Ausführungen im Kommentar ist zudem zu prüfen, ob eine Meldepflicht für allgemeine Gefahrenatbestände, die nicht von der betreffenden Person ausgehen, überhaupt als Gebot erlassen kann. Dies wird als fraglich anzusehen sein, da erstens durch das Nichthandeln keine unmittelbare Gefahr ausgeht und zweitens es kaum nachweisbar ist, wer was gesehen hat und hätte melden müssen. Aus den oben genannten Gründen wird daher vorgeschlagen die Meldepflicht auf folgende Tatbestände, die nur für das eigene Grundstück gelten sollen, zu beschränken;

- Risse am Gebäude und im Boden,
- Absackungen und Rutschungen des Bodens,
- festgestellte Undichtigkeiten im Bereich des Hausanschlusses,
- Bäume, die absterbende Äste aufweisen und
- Bäume mit erkennbarem Schiefstand und Bäume, deren Stammneigung sich augenscheinlich verändert hat.

Punkt 7:

Ein Pflege- und Entwicklungskonzept für die privaten Bereiche ist nicht erforderlich und angemessen.

Erläuterung der Verwaltung:

Da, wie oben dargestellt, die Pflege der Sträucher und sonstigen Pflanzen aus der Verordnung herausgenommen werden, wird dem Anliegen gefolgt. Aufgrund der Bedeutung des Wurzelwerkes von Bäumen, haben diese weiterhin dem Schutz der Verordnung zu unterliegen. Ein Pflege- und Entwicklungskonzept soll nur für den öffentlichen Bereich, die eigentliche Hangkante, erstellt werden.

Punkt 8:

Es wird auf die Entschädigungspflicht der Stadt hingewiesen, sofern sich die Verbotstatbestände auf die Grundstücksteile des Hauses und des Gartens erstrecken.

Erläuterung der Verwaltung:

Eine Entschädigungspflicht der Stadt Köln kann im Einzelfall nicht gänzlich ausgeschlossen werden (s. Ausführungen zu Punkt 4). Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass durch die Herausnahme einiger Verbote die Einschränkung der Eigentumsgarantie verringert wurde.