

Herrn Bürgermeister Schaupp,
Stadträte Immenstadt; Bauamt und
Rechtsaufsichtsbehörde, untere
Naturschutzbehörde, Landratsamt Sonthofen

Prof. Dr. med. Peter Winkler
Dipl. Biol. Elisabeth Mayrhofer-Winkler
Otto-Keck-Str. 8
und weitere Bürger der Stadt
Immenstadt, den 4.12.2015

Geplante Umwandlung einer öffentlichen Parkanlage in Bauland (Immenstadt, Otto-Keck-Straße)

Sehr geehrter Herr Bürgermeister, sehr geehrte Stadträte,

die Stadtverwaltung plant, einen Großteil der öffentlichen Parkanlage am Kalvarienberg oberhalb der Otto-Keck-Straße in Bauland umzuwandeln. Es handelt sich um ein Immenstädter Naherholungsgebiet in Ortsbild prägender Südhanglage. Diese Umwandlung erscheint uns höchst problematisch. Die alles dominierende Argumentation der Stadtverwaltung für diese Umwandlung sind die zu erwartenden Einnahmen. Wir glauben, dass eine sachlich umfassende Auseinandersetzung mit den Schutzgütern „Mensch“ (Naherholung), „Landschaftsbild“ und „Kulturgüter“ (Kapelle) erforderlich ist (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung). Darüber hinaus sollen auch weitere Aspekte wie die Gegenüberstellung von öffentlichem Interesse und Privatinteresse sowie Probleme der Änderung des Flächennutzungsplans behandelt werden.

Wir werden uns mit folgenden Punkten befassen:

1. Abwägung von öffentlichem Interesse und dem Interesse Einzelner
2. Änderung des Flächennutzungsplans (FNP): Was ist zu bedenken?
3. Stadtentwicklung
4. Aspekte des Naturschutzes
5. Juristische Aspekte
6. Zusammenfassung

zu 1. Abwägung von öffentlichem Interesse und dem Interesse Einzelner

In der Immenstädter Bevölkerung besteht ein großes öffentlich bekundetes Interesse daran, den gesamten Grünzug des Kalvarienbergs oberhalb der Otto-Keck-Straße als Naherholungsgebiet zu erhalten.

Es handelt sich um ein in den 1970er Jahren angelegtes Parkgelände mit wertvollem Baumbestand, durchzogen von Wegen, an denen Ruhebänke zum Verweilen einladen, um die einzigartige Aussicht auf den Allgäuer Hauptkamm zu genießen. Die sonnige Südhanglage ist ein weiterer Grund, weshalb der Kalvarienberg bevorzugt auch von Bürgern, die in den schattigen Bereichen der Stadt wohnen, aufgesucht wird. (*„Feierabend- und Tageserholung der ortsansässigen Bevölkerung: Die Aufenthaltsdauer liegt bei einer bis mehreren Stunden. Erforderlich sind innerstädtische oder am Stadtrand liegende Grünflächen und Naherholungsräume sowie Sport-, Erholungs- und Freizeiteinrichtungen. Die schnelle Erreichbarkeit, bevorzugt zu Fuß oder mit Fahrrad, ist von entscheidender Bedeutung.“* Landschaftsplan der Stadt Immenstadt vom 16.2.2012 Kap. D: Nutzungs- und Konfliktanalyse, Seite 108)

Demgegenüber steht das Interesse einiger weniger Einzelner (nach bisheriger Planung 4 Bauplätze), die diese sonnige Hanglage und die einmalige Aussicht für sich als herausragende Wohnlage nutzen möchten. Die Stadt unterstützt dieses Privatinteresse, da sie sich Einnahmen durch den Grundstücksverkauf und die Einkommenssteuer verspricht. Die Aussicht auf diese Einnahmen steht bei allen Abwägungen der Stadt ausgeprägt im Vordergrund (siehe auch Punkt 5.: juristische Aspekte) Der entstehende Konflikt: Wenn dem Einzelinteresse weniger Bauwilliger nachgegeben würde, ginge eine große Fläche zur Verwirklichung des oben genannten Lebensgenusses der Allgemeinheit verloren.

zu 2. Änderung des Flächennutzungsplans: Was ist zu bedenken?

Zum Zeitpunkt der Beschlussfassung zur Aufstellung eines Bebauungsplanes (22.10.2015) war die Stadt fest entschlossen, den Bebauungsplan nach dem vereinfachten Verfahren nach § 13a BauGB durchzuführen (Information von Herrn Umseher und von Herrn Kennerknecht, Bauamt Immenstadt). Aus uns nicht bekannten Gründen hat das Bauamt nun beschlossen, dass der Bebauungsplan aus dem Flächennutzungsplan entwickelt werden soll. Dazu ist eine Änderung des bestehenden Flächennutzungsplanes notwendig (Umwandlung von Parkgelände in Bauland).

2.1. Zitat aus dem derzeit gültigen Flächennutzungsplan vom 16.02.2012 - Punkt 5.1.16.3, Seite 41 (Hervorhebungen durch Verfasser):

*„- Am nördlichen Stadtrand bestehen landschaftlich sensible Hanglagen, die **aus Gründen des Landschaftsschutzes** von Bebauung freigehalten werden sollten. Der Kalvarienberg ist ein **wichtiges Naherholungsgebiet** nahe der Stadt Immenstadt.“*

2.2. Regionalplan Allgäu (Teil B, V, 1, 1.3, Seite 29)

Auch nach den Vorgaben des Regionalplans Allgäu vom 10.1.2007 zur Siedlungsstruktur ist der Hang des Kalvarienberges als Siedlungsfläche nicht in Betracht zu ziehen:

***(Z)** „Insbesondere soll einer unorganischen Ausweitung der Siedlungsgebiete in besonders exponierte Lagen wie Kuppen und Oberhangteile von Höhenrücken vor allem im Süden und Westen der Region entgegengewirkt werden“*

Anmerkung zu 2.2.:

„Die Ziele (Z) des Regionalplans sind von allen öffentlichen Stellen und von Personen des Privatrechts in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben (§ 4 Abs. 3 Raumordnungsgesetz (ROG) bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen als rechtsverbindliche Vorgaben zu beachten. Sie begründen für die Bauleitplanung der Städte und Gemeinden eine Anpassungspflicht (§ 1 Abs. 4 BauGB) und eröffnen je nach Konkretisierungsgrad den eigenen Planungen Spielräume zur Ausfüllung und Verfeinerung.“ (Regionalplan Allgäu, Präambel, Seite IV)

2.3. Integriertes Städtebauliches Entwicklungskonzept

Ebenso wird im Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzept (ISEK), 2012 von Bürgermeister Schaupp vorgelegt, mehrmals auf die kulturelle, landschaftliche und städtebauliche Bedeutung eines unbebauten Kalvarienberges hingewiesen:

S.47: Landschaftsstruktur der Kernstadt

„Die Kernstadt Immenstadt liegt an der Nahtstelle der unterschiedlichen Landschaftsräume. Nördlich der Kernstadt wird der Übergang zum angrenzenden Hügelland durch die Höhen rings um die Alpe Immenstadt ausgebildet - südexponierte und damit sehr sonnige Hanglagen mit wunderschönen Blickbeziehungen über die Stadt und in die Berge. Alte Eichenwälder, die früher als Hutewälder genutzt wurden, prägen den Raum. Der Kalvarienberg als unbebaute Freifläche bildet einen wichtigen Übergangsbereich zwischen Stadt und angrenzender Landschaft.“

S.80/81: Kalvarienberg: *„Am nördlichen Rand der Innenstadt liegt der Kalvarienberg. Als unbebaute südexponierte Erhebung mit einer Kapelle, Kreuzwegstationen und prägendem Baumbestand bietet er einen herrlichen Blick über die Stadt.“*

zu 3. Stadtentwicklung, Stadtbild

3.1. Bedeutung für die Stadt und das Stadtbild

Der Kalvarienberg mit seiner Kapelle und dem Landschaftspark in einzigartiger Aussichtslage ist von weitem einsehbar und stadtbildprägend. Zu Fuß ist er in wenigen Minuten vom Stadtzentrum aus erreichbar und ist deshalb ein ideales Naherholungsgebiet. Es handelt sich in diesem Bereich um eine kulturelle (Kapelle), landschaftliche, öffentliche und umweltbezogene Einheit („Alleinstellungsmerkmal“ Rede Stadtrat Dr. Pfister vom 22.10.2015). Die Erhaltung dieses einmaligen, stadtnahen Erholungsgebietes sollte vorrangiges Ziel der Stadtentwicklung sein.

Dazu kommt, dass das Stadtbild, das bereits durch frühere Baumaßnahmen am Südhang des Kalvarienbergs beeinträchtigt ist, nicht auch noch im Bereich des Kapellenhügels bzw. seiner parkartigen Fortsetzung durch Bebauung irreversibel beschädigt wird.

3.2. Innerstädtische Verdichtung, Baulücke

Eine innerstädtische Verdichtung wurde bei den Reden zur Beschlussfassung von einem Stadtrat befürwortet, von einem zweiten ablehnend erwähnt, spielte aber bei den restlichen Redebeiträgen keine Rolle. Nach unserem Ermessen wird die betreffende Grünfläche im vorliegenden Fall nicht von der umgebenden Bebauung geprägt, sondern stellt ein städtebaulich eigenständiges Gebiet dar. Die Parkanlage bildet eine zentrale Grünfläche und besitzt Bedeutung für den gesamten Kernort von Immenstadt. Eine Überbauung dieser Fläche würde die planerische Konzeption für einen weit über das Bebauungsplangebiet hinausreichenden Raum berühren. Sie kommt deshalb für eine innerstädtische Verdichtung (im Außenbereich) aus unserer Sicht nicht in Frage und stellt keinesfalls eine Baulücke dar. Dies wird durch den Landschaftsplan der Stadt Immenstadt vom 16.2.2012 ausdrücklich unterstützt (Kap. D: Nutzungs- und Konfliktanalyse, Seite 109):

„Grünfläche Tannachstraße-Kalvarienberg“

Die am nordöstlichen Stadtrand gelegene Fläche ist 0,25 ha groß und ist einer der wenigen unbebauten Bereiche innerhalb des Stadtgebietes. Am Stadtrand gelegen, bildet der Kalvarienberg einen Übergang aus dem städtischen Gefüge zu den nördlichen Freiflächen. Die Grünfläche mit Einzelbäumen, Gehölzen und Hecken am süd-südostexponierten Hang bildet eine wichtige Grünzäsur im Siedlungsraum und wird von den Ortsansässigen als beliebte Spazierwegstrecke für die Naherholung genutzt. Der Kalvarienberg ist von der Altstadt über einen ausgeschilderten Wanderweg erreichbar. Von der Kapelle besteht ein umfassender Rundblick in die Allgäuer Alpen hinein. Verschiedene Wegeverbindungen ermöglichen einen Rundweg und führen nach Norden zu den Freiflächen nördlich „Auf der Höh“ am Stadtrand.“

zu 4. Aspekte des Naturschutzes

4.1. Baumbestand

Der bewusst artenreich ausgewählte Baumbestand am Hang oberhalb der Otto-Keck-Straße, der soweit wir wissen, in den siebziger Jahren auch als Anschauungsobjekt für den Naturkundeunterricht an Schulen angelegt wurde, müsste im Bauplatzbereich abgeholzt werden. Damit würde die naturschutzfachlich begründete Artenzusammenstellung lückenhaft und somit ihren beabsichtigten Wert verlieren.

4.2. Artenreicher Trockenhang und Biotopverbindung

Der Kalvarienberghang oberhalb der Otto-Keck-Straße wurde bis ca. 1960 gelegentlich als Viehweide und vorwiegend als Mähwiese landwirtschaftlich genutzt. Seither wird er extensiv bewirtschaftet, d.h. nur einmal im Jahr gemäht und nicht gedüngt. Dadurch konnte sich an diesem Trockenhang eine Magerwiese mit großer Artenvielfalt entwickeln. Unterschiedliche Bodendicken (an manchen Stellen liegt der Fels sogar frei) verursachen lokal kleinräumig unterschiedliches Bodenklima und damit verschiedene Mikrobodenfauna in deren Folge diverse Pflanzen- und Tiergemeinschaften entstehen.

Eine Bebauung des Hanges mit Anlage von privaten Gärten würde dies alles zunichte machen. Auch wäre die biologisch durchlässige Vernetzung der an drei Seiten an das geplante Baugebiet angrenzenden Biotope (8427-0053) unterbrochen. Ein verinselttes Biotop ist auf Dauer nicht überlebensfähig.

Eine nachhaltige Schädigung der dort lebenden Tier- und Pflanzenarten durch geplante Bautätigkeit muss Gegenstand eines ausführlichen Gutachtens sein (siehe auch Punkt 4.3.), das von Fachverbänden (Vogelschutzbund / Bund Naturschutz) begleitet werden sollte.

4.3. Spezielle artenschutzrechtliche Prüfung

Ungeachtet der Frage, ob die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung anzuwenden und eine förmliche Umweltprüfung durchzuführen ist, muss im Rahmen der Aufstellung eines Bebauungsplanes eine spezielle artenschutzrechtliche Prüfung durchgeführt werden. Diese erstreckt sich auf alle europäischen Vogelarten sowie auf bestimmte sonstige Tier- und Pflanzenarten, die europarechtlich (z.B. Zauneidechse) oder in Deutschland (Blindschleiche) geschützt sind. Werden Lebensstätten dieser Arten durch die geplante Bebauung zerstört, sind Ersatzlebensräume zu schaffen. Ist dies nicht möglich, so ist

eine Ausnahmegenehmigung der Naturschutzbehörde erforderlich, die nur bei zwingenden öffentlichen Interessen erteilt werden darf.

zu 5. Juristische Aspekte (einschließlich juristischem Fachgutachten)

Die Begründungen von Bürgermeister Schaupp und den Stadträten, die für die Aufstellung eines Bebauungsplanes für die Otto-Keck-Straße stimmten, waren bisher rein fiskalischer Natur. Aus diesem Grund ergeben sich für uns Bedenken an der Rechtmäßigkeit des Aufstellungsbeschlusses vom 22.10.2015.

5.1. Erforderlichkeit der Planung (§ 1 Abs. 3 BauGB)

Ein Bebauungsplan darf nur aufgestellt werden, wenn die Planung erforderlich ist (§ 1 Abs. 3 S. 1 BauGB). Die Gemeinde hat dabei zwar einen weiten Gestaltungsspielraum. An der notwendigen Erforderlichkeit einer Planung fehlt es aber, wenn rein fiskalische Interessen die wesentliche Antriebsfeder der Planung darstellen, ohne dass eine städtebauliche Zielsetzung mit dem Plan verfolgt wird (BayVGH v. 4.5.2006 – 26 N 03.3392).

Ein städtebaulicher Bezug der beabsichtigten Planung ist derzeit nicht erkennbar. Die Aussage der Verwaltungsspitze, man wolle städtische Grundstücke zur Entlastung des Haushaltes hochpreisig verkaufen, lässt darauf schließen, dass das fiskalische Interesse eindeutig im Vordergrund steht. Deshalb ist es fraglich, ob die beabsichtigte Planung mit § 1 Abs. 3 BauGB vereinbar ist.

Fiskalische Aspekte standen in den Redebeiträgen der Stadträte und des Bürgermeisters während der Stadtratssitzung zum Aufstellungsbeschluss im Vordergrund (von uns stenographisch notiert) und sind im Allgäuer Anzeigebblatt dokumentiert:

Herr Stadtrat Seber: „... Und wir wollen ja nicht nur für das Baugebiet etwas Erlösen, sondern Bürger anziehen, die dann hier wohnen können und uns dann auch ihre Einkommenssteuer zahlen. Die Situation der Stadt Immenstadt ist ja zur Zeit nicht so rosig – wir stehen mit dem Rücken zur Wand. Wir haben die Steuern erhöht, beispielsweise die Grundsteuern und die Parkgebühren. Das ist uns teilweise gelungen. Im vergangenen Bauausschuss haben wir überlegt: Was können wir noch verkaufen? Und uns ist nichts eingefallen. Auf der anderen Seite müssen wir für die Schulen etwa 20 Millionen aufbringen. Auf der anderen Seite zu sagen, darauf können wir verzichten, die 900 000,- Euro sind ein Tropfen auf den heißen Stein, ist zu kurz gesprungen....“

Herr Stadtrat Oppold: „... Und wir müssen vor allem auch überlegen und das kann man jetzt abtun wie man will - wir müssen jede Möglichkeit finden, wo wir Geld rekrutieren können und das glaube ich, das können wir dort.....“

Herr Stadtrat Paintner: „..... Wir haben uns diese Entscheidung auch nicht leicht gemacht, aber wie schon mehrmals gesagt wurde, leben wir auch von der Einkommenssteuer. Klar kommt es darauf an, wie jeder Einzelne sich steuerlich beraten lässt und was im Endeffekt übrig bleibt, aber für uns ist es eine Einnahmequelle.....“

Herr Stadtrat Schmid: „..... Und da dazu gehört das (Baugebiet Otto-Keck-Straße) dazu. Auch wenn´s mir nicht leicht fällt, ich werde dafür stimmen, denn von irgendwoher muss Geld kommen.....“

Schlussbeitrag Rede des Herrn BM Schaupp: „..... Und jetzt, natürlich wäre schön, wir könnten sagen, darauf können wir verzichten, aber eine Einnahme von 1 Million Euro ist für diese Stadt verdammt viel. Wir haben einmal ausgelotet, was alles wegfallen würde, wenn wir diese Million nicht haben. Was müssten wir alles streichen um diese 1 Million zu stopfen. Da würde mal gleich wegfallen, das ist jetzt theoretisch – ich kann auch etwas anderes streichen – wäre z.B. Bahnstraßenanierung, es wäre der Radweg nach Seifen, es wären verschiedene Bebauungsplanaufstellungsprozesse, es wäre die Mittagsstraße ja wo eben dann der Kanal angelegt wird, wieder zu asphaltiert wird und die nächsten Schwachstellen sind schon wieder vorhanden. Das sind Folgen und daraus können Sie vielleicht erkennen, wie viel Geld das für uns ist. Wir stehen parallel vor der Aufgabe, dass wir einige Verschuldungen zu stoppen haben. Das gelingt uns bei den Stadtwerken gar nicht aber zumindest im städtischen Haupthaushalt sollten wir das angehen.....“

aus dem Allgäuer Anzeigebblatt, Mittwoch, 21. Oktober 2015 Nr.242

„..... Das sagt der Rathauschef bei so viel Gegenwind - warum hält der Stadtrat noch an seinen Plänen fest? „Wir müssen“, sagt Bürgermeister Armin Schaupp: „Wir stehen mit dem Rücken zur Wand.“ Damit weist er auf die prekäre Finanzsituation der Stadt hin. So kämpfe der Stadthaushalt mit einem

Schuldenberg von 53 Millionen Euro - „da haben wir die Obergrenze erreicht“. Gleichzeitig sieht Schaupp einen enormen Sanierungs-Rückstand mit hohen Investitionen in den nächsten Jahren auf die Kommune zukommen: „Wir kämpfen Jahr für Jahr darum, über die Runden zu kommen. Wir müssen alle Geldquellen anzapfen, die wir haben.“ Natürlich weiß auch der Bürgermeister, „dass sich der Kalvarienberg nicht als Baufläche aufdrängt“. Und er hat Verständnis für den Protest der Bürger. Trotzdem sei er sich mit der großen Mehrheit des Stadtrats darüber einig, dort Bauland zu schaffen und durch den Verkauf - wenn möglich - eine knappe Million Euro in die Stadtkasse zu bringen.....“

aus dem Allgäuer Anzeigebblatt, Mittwoch, 24. Oktober 2015 Nr.245

„ Wie schlecht es um die Finanzen der Stadt steht, machten mehrere Redner deutlich: „Wenn wir zu unseren Schulden noch den Sanierungsstau hinzurechnen, der auf uns zukommt, dann fehlen uns 100 Millionen Euro“, sagte Bürgermeister Armin Schaupp. Man brauche das Geld aus den Verkäufen, um dringend notwendige Aufgaben zu bewältigen - wie die Sanierung der Grundschule und demnächst des Schulzentrums, erklärte Tobias Paintner (Junge Alternative).....“

5.2. Zulässigkeit des vereinfachten Verfahrens nach § 13a BauGB

Da die Stadt von dem ursprünglich fest eingeplanten vereinfachten Verfahren nach § 13a BauGB nach Information des Bauamtsleiters Herrn Kennerknecht, Abstand genommen hat, werden die entsprechenden juristischen Fragen und Probleme von uns nicht behandelt.

5.3. Bayerische Verfassung und Beispiel Ofterschwang

„Die Gemeinden sind gemäß Art. 141 Bayer. Verfassung verpflichtet, im Rahmen der Bauleitplanung kennzeichnende Orts- und Landschaftsbilder zu schonen.“ (Stellungnahme unseres Fachanwalts) Siehe auch Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 31.5.2006 zu einem Bebauungsplan der Gemeinde Ofterschwang. In diesem Verfahren wurde die Verfassungswidrigkeit des Bebauungsplans „Muderbolz“ der Gemeinde Ofterschwang vom 7. Juli 2004 festgestellt und dieser für nichtig erklärt.

6. Zusammenfassung

Es besteht in Immenstadt großes öffentliches Interesse am Erhalt der Parkanlage oberhalb der Otto-Keck-Straße.

Der derzeit gültige Flächennutzungsplan, der aktuelle Landschaftsplan, der Regionalplan Allgäu, sowie das Integrierte Städtebauliche Entwicklungskonzept (ISEK) empfehlen einhellig diese exponierte Hanglage von Bebauung frei zu halten. Das Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes (Beispiel Ofterschwang) weist ebenfalls in diese Richtung.

Stadtbild und zukunftsweisende Stadtentwicklung, Aspekte des Natur- und Landschaftsschutzes, Kultur und Gesamtbild sprechen ebenso für den Erhalt dieses Gebietes und gegen die Umwandlung in Bauland.

Das Parkgelände oberhalb der Otto-Keck-Straße stellt eine kulturelle, landschaftliche und umweltbezogene Einheit dar, die als stadtnahes, fußläufig von der Innenstadt erreichbares öffentliches Naherholungsgebiet genutzt wird. Eine Flächenverdichtung oder die „Auflösung“ einer Baulücke sind aus diesen Gründen auszuschließen.

Eine dominierende fiskalische Begründung ist nicht mit §1 Abs.3 BauGB vereinbar.

Wir halten eine umfassende Überprüfung der hier aufgeführten Überlegungen im Vorfeld für notwendig, um zu vermeiden, dass die Stadt in ihrer prekären finanziellen Situation eine städteplanerische Fehlentscheidung trifft. Wir haben diesen Brief deshalb an das Bauamt, die Rechtsaufsicht und die untere Naturschutzbehörde des Landratsamtes Sonthofen mit der Bitte um zusätzliche Überprüfung weitergeleitet.

Mit freundlichen Grüßen