

Bewertung
der Planung der Stadt Bonn
für eine Radschnellverbindung durch das linksrheinische Landschaftsschutzgebiet „Rheinufer“
im Vorfeld der Beratung im Beirat bei der Unteren Naturschutzbehörde der Stadt Bonn
(Naturschutzbeirat) am 17. Mai 2021
auf der Grundlage der Beschlussvorlage (Drucksache Nr. 202253)

Zusammenfassung

Die aus der Beschlussvorlage ablesbare Planung weist mehrere gravierende Mängel auf. Notwendige Geländeerhebungen fanden nicht statt und das naturschutzrechtliche Vermeidungsgebot wurde missachtet. Somit fehlen wesentliche Voraussetzungen für die Erteilung einer naturschutzrechtlichen Befreiung. Folglich ist ein Votum des Naturschutzbeirates zum Zwecke einer Zustimmung derzeit nicht möglich oder müsste negativ ausfallen. Stattdessen sollten zunächst die Planungsdefizite behoben werden. Dazu gehört auch die Beachtung der bisher ignorierten Auflagen, die der Beirat bereits 2019 formuliert hatte.

1. Ausgangslage

Die Stadt Bonn plant den Ausbau von „Radschnellrouten“ mit wesentlicher Finanzierung durch den besonderen Förderbereich „Emissionsfreie Innenstadt“ innerhalb des Programms „Kommunaler Klimaschutz NRW“ des Landwirtschaftsministeriums. Doch „diese Routen sind nicht als Radschnellwege zu verstehen, weil Kriterien für Radschnellwege des Landes NRW nicht durchgehend erfüllt werden können. Allerdings orientieren sich die Radschnellrouten an den Vorgaben zu den Radschnellwegen durch das Land NRW, sodass sich die Vorhaben sehr ähneln“ (Drucksache Nr. 1910687).

Die zwei Streckenabschnitte 2.2 und 2.3 der Bonner Radschnellrouten verlaufen linksrheinisch durch das Landschaftsschutzgebiet (LSG) „Rheinufer“. Wegen zahlreicher Eingriffe in das Schutzgebiet ist eine naturschutzrechtliche Befreiung (vgl. § 67 Bundesnaturschutzgesetz, BNatSchG) durch die Untere Naturschutzbehörde erforderlich, der zuvor der Beirat bei der Unteren Naturschutzbehörde (Naturschutzbeirat) zustimmen muss.

Befreiungen sind gesetzlich geregelt (s. Kap. 6). Um sie zu erwirken, sind verschiedene Voraussetzungen zu erfüllen. Planung und Beschlussvorlage weisen diesbezüglich erhebliche Mängel auf. Auf einige davon wird nachfolgend hingewiesen.

2. Keine Erfassung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten

Wenn eine Befreiung erteilt werden soll, muss zuvor ermittelt werden, wovon überhaupt befreit werden soll. Es muss also vor der Entscheidung konkret bekannt sein, welche Beeinträchtigungen besonders oder streng geschützter Arten durch ein Vorhaben zu erwarten sind.

Eine besonders augenfällige Beeinträchtigung im Rahmen dieses Vorhabens ist das Fällen starker Bäume und die damit verbundene Zerstörung von Baumhöhlen oder -spalten. Diese werden als Fortpflanzungs- oder Ruhestätten von Tieren besonders oder streng geschützter Arten (z.B. Vögel oder Säugetiere wie Fledermäuse) in der Regel wiederholt genutzt und unterliegen dann ganzjährig dem Schutz von § 44 BNatSchG. Es muss vor einer Befreiung also etwa ermittelt werden, in welchen zu fällenden und von späterem Abgang gefährdeten Bäumen solche Fortpflanzungs- oder Ruhestätten vorhanden sind und von welchen Arten sie genutzt werden.

Eine solche Ermittlung hat aber nicht stattgefunden. Das Vorkommen von Fledermäusen im Gebiet wurde zwar untersucht, jedoch ohne Erfassung entsprechender Baumquartiere. Vögel wurden offenbar überhaupt nicht erfasst (Drucksache Nr. 202253, S. 4). Baumhöhlen und -spalten für Fledermäuse (von Vögeln ist erneut nicht die Rede) sollen erst vor der Fällung erfasst werden: „Vor der Fällung sind die Bäume von einer fachkundigen Person zu prüfen und zu dokumentieren, ob Höhlen oder Spalten vorhanden sind und diese als Quartier von Fledermäusen genutzt werden“ (ebd., S. 5).

Diese Informationen sind aber als Grundlage für die Erteilung einer Befreiung erforderlich. Fehlen diese, **kann die erforderliche Befreiung gemäß § 67 Abs. 2 BNatSchG nicht erteilt und mit den entsprechenden Arbeiten nicht begonnen werden.**

Die pauschale Festlegung, je 50 Nistkästen für Vögel und Fledermäuse als vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen anzubringen (ebd., S. 5), kann diesem Mangel nicht abhelfen. Wenn nicht bekannt ist, welche Fortpflanzungs- und Ruhestätten von welchen Arten an welchen Orten genutzt werden, können keine angemessenen Ersatzquartiere angeboten werden. Künstliche Nistkästen müssen den spezifischen Ansprüchen der jeweils betroffenen Arten genügen, und sie müssen in für die betroffenen Tiere räumlich geeigneter Nähe angebracht werden. Ohne vorherige Erfassung genutzter Höhlen und Spalten und ihrer Bewohner ist dies aber nicht möglich.

Für bestimmte Arten, z.B. Grünspecht, scheiden künstliche Nistkästen als Ausgleichsmaßnahme per se aufgrund ihrer Lebensweise als untauglich aus. Darüber hinaus müsste selbst bei geeigneten und geeignet angebrachten Nistkästen sichergestellt werden, dass diese über viele Jahrzehnte so lange gepflegt, gewartet und ggf. ersetzt werden, bis nachgepflanzte Bäume ihrerseits natürliche Höhlen und Spalten aufweisen. Die Nutzbarkeit ersatzweise angebrachter Kästen über solche Zeiträume ist nicht realistisch und wird auch seitens der Stadt nicht vorausgesetzt.

Daher ist das Anbringen künstlicher Nistkästen als **Ausgleichsmaßnahme ungeeignet**. Die vorgesehene hohe Anzahl der Kästen kann auch die o.a. **Erfassungsdefizite nicht heilen**.

Eine Erfassung von Höhlen und Spalten gleichsam erst in der Bauphase ist auch wegen der dann eintretenden Konsequenzen unrealistisch, die die Beschlussvorlage selbst nennt (S. 5): „Sollten genutzte Quartierbäume erfasst werden, ist eine Fällung in der aktuellen Nutzungsperiode nicht möglich“. Viele dieser Quartiere dürften dauerhaft bzw. wiederholt genutzt werden, so dass die Fällung ohne weitere Befreiung auch längerfristig nicht möglich ist. Es bleibt jedenfalls offen, ob und wie die Trassenführung kurzfristig geändert werden soll, wenn Bäume, die gemäß Planung gefällt werden sollen, wegen aktuell genutzter Quartiere tatsächlich nicht gefällt werden dürfen.

3. Missachtung des naturschutzrechtlichen Vermeidungsgebotes

Allein die im vorigen Abschnitt genannten Defizite führen dazu, dass die Planung im derzeitigen Stadium naturschutzrechtlich nicht zustimmungsfähig ist. Darüber hinaus gibt es zahlreiche weitere Mängel, die vor einer Befreiung ebenfalls behoben werden müssen. So wurde das naturschutzrechtliche Vermeidungsgebot in mehrererlei Hinsicht missachtet.

3.1 Alternativtrassen

Um Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft möglichst gering zu halten, kommt bei Straßen- und Wegeplanungen der Trassenwahl eine große Bedeutung zu. Es muss diejenige gewählt werden, die mit den geringsten Beeinträchtigungen verbunden ist.

Ob dies erfolgt ist, ist unklar. Zwar erwähnt die Beschlussvorlage eine Alternativenprüfung. Es werden aber weder die geprüften Alternativrouten dargestellt noch die Kriterien, die für Auswahl und Entscheidung herangezogen wurden. Dies muss aber für den Beirat und die Untere Naturschutzbehörde nachvollziehbar dargelegt werden. Sonst kann die Einhaltung des Vermeidungsgebotes – eine wesentliche, gesetzlich verankerte Aufgabe dieser beiden Stellen – nicht überprüft werden. Sollte die Alternativenprüfung vor der 2012 erfolgten Verabschiedung des „Verkehrsentwicklungsplanes 2020“ stattgefunden haben (vgl. Drucksachen 1812775; 1910658), so wäre sie veraltet und für die jetzt anstehende Beschlussfassung wertlos.

Die Auswahl einer sinnvollen und zulässigen Trasse seitens der Stadt erscheint auch fraglich angesichts naheliegender Trassenvarianten, die mit weniger Beeinträchtigungen (Bodenversiegelung; Baumfällungen) verbunden sind (s. u.a. entsprechende Konzepte von G. Lemm, ADFC). Auch die zuvor bereitgestellten Karten (1910059ED2) ergeben problemlos verträglichere Lösungen allein durch streckenweise leichte Verswenkungen. Eine Trassenvariante gänzlich außerhalb des Schutzgebietes über bestehende Straßen stand offenbar überhaupt nicht zur Diskussion, hätte aber ebenso geprüft werden müssen.

3.2 Ausbaubreite

Gemäß früherer Bekundung war für die Trassenbreite der Radschnellroute „die Verbreiterung auf 3,50-4,00 m“ vorgesehen (Drucksache Nr. 1910059) bzw. „Es ist größtenteils die Verbreiterung bestehender Wege von 1,80 m auf 4,00 m und von 3,50 m auf 4,00 m (...) vorgesehen“ (Drucksache 1910687). Aktuell wird die Ausbaubreite von vier Metern jedoch für den gesamten Verlauf der Strecke durch das LSG vorausgesetzt: „Für die im Landschaftsschutzgebiet Rheinufer gelegenen Abschnitte ist es geplant, den bestehenden linksrheinischen Uferradweg (...) auf einer Länge von insgesamt ca. 3,7 km von derzeit unterschiedlichen Bestandsbreiten auf ca. 4 m auszubauen und zu verbreitern“ (Drucksache Nr. 202253). Auch Gehwege sollen offenbar erneuert werden, wofür ebenfalls Bäume gefällt werden sollen (vgl. 1910658ED2).

Warum dies so erfolgen soll, wird in der Beschlussvorlage nicht erläutert. Ein Zwang zu einer solchen durchgängigen Ausbaubreite besteht nicht. Nicht einmal der Leitfaden „Radschnellverbindungen in NRW“ des Landesverkehrsministeriums, dem die Stadtverwaltung hier ohnehin nicht folgt, verpflichtet dazu, diese Standardbreite auf der gesamten Streckenlänge einzuhalten. Folglich dürften sich bei Nutzung bestehender Trassen durch flexibleres Vorgehen mit punktueller oder streckenweiser Verringerung der Ausbaubreite Fällungen weiterer Bäume vermeiden lassen. Eine Flexibilität bei der Wegeführung ist ohnehin gefragt, wenn bei der für später vorgesehenen Erfassung von Höhlen und Spalten (dazu s.o.) auf die Fällung von Bäumen verzichtet werden muss (Drucksache Nr. 202253, S. 5).

4. Nichtbeachtung von Auflagen des Naturschutzbeirates

Der Naturschutzbeirat hat sich bereits im Jahr 2019 mit der Planungsabsicht befasst. Er hat seine Zustimmung zu dem Vorhaben in Aussicht gestellt und diese an Auflagen geknüpft (Drucksache Nr. 1910658EB3). Mehrere dieser Auflagen wurden aber offenbar im weiteren Planungsprozess ignoriert. Auch deshalb ist eine Zustimmung des Beirates zur vorgelegten Planung zum derzeitigen Zeitpunkt nicht möglich.

Dies betrifft folgende Auflagen des Beirates:

- Vorlage der naturschutzfachlich optimierten Ausbauplanung mit maximalem Schutz des Baumbestandes und Minimierung des Eingriffs in Natur und Landschaft. Die hiermit vorgelegte Bewertung lässt die geforderte Optimierung der Planung ausgesprochen zweifelhaft erscheinen. Ein maximaler Schutz des Baumbestandes und eine weitere Minimierung des Eingriffs ist möglich, wurde aber bisher nicht konsequent umgesetzt (s.o.);
- Vorlage der relevanten Gutachten. Sie sind nicht Bestandteil der Beschlussvorlage für die Sitzung des Naturschutzbeirates am 17.05.2021 und können nicht überprüft werden;
- geeignete artenschutzrechtliche Vermeidungsmaßnahmen. Solche Maßnahmen können mangels Erhebung von Beeinträchtigungen nicht getroffen werden (s.o. Kap. 2). Ein Ausschluss von artenschutzrechtlichen Verbotstatbeständen ist daher nicht gewährleistet und ausgesprochen unwahrscheinlich;
- Rückbau von für den Radverkehr nicht mehr benötigten Abschnitten; wassergebundene Decke für Fußwege. Hiervon ist in der Beschlussvorlage keine Rede (s. auch unten Kap. 5.2).

5. Weitere Kritikpunkte

Mehrere weitere Aspekte der Planung sind kritikwürdig. Sie wirken mittelbar ebenfalls auf die Rechtmäßigkeit der Planung, wenn das Vermeidungsgebot aus weiteren als den oben genannten Gründen verletzt wird oder die Eignung der Trasse insgesamt fraglich ist.

5.1 Fehlende fachliche Begleitplanung

Die Beschlussvorlage enthält keinerlei Hinweise oder Verweise auf landschaftspflegerische Fachbeiträge, die für eine Bilanzierung von Eingriffen und Kompensationsmaßnahmen erforderlich sind. Die rudimentären Angaben und Zahlen, die in der Beschlussvorlage etwa zu versiegelten Flächen oder der Kompensation in der Beueler Rheinaue gegeben werden, können folglich nicht nachvollzogen werden. Damit die Aussagen schlüssiger und geprüfter Fachbeiträge Wirksamkeit erlangen können, müssen sie Bestandteil von Beiratsbeschlüssen sein.

5.2 Unvollständige Artenschutzprüfung

In der Beschlussvorlage wird eine zweistufige artenschutzrechtliche Prüfung erwähnt, die bereits Hinweise auf artenschutzrechtliche Konflikte gegeben habe. Eine nähere Quellenangabe fehlt. Diese artenschutzrechtliche Prüfung ist allerdings völlig unzureichend. Sie geht nur auf Fledermäuse ein, ohne auch für diese Tiergruppe Quartiere erfasst zu haben, und berücksichtigt überhaupt keine weitere Organismengruppe. Aufgrund dieser Erfassungsdefizite

liegt es auf der Hand, dass hinreichende Kompensationsmaßnahmen nicht einmal identifiziert werden können. Somit sind weitere artenschutzrechtliche Konflikte zu erwarten, da davon auszugehen ist, dass auch weitere besonders und streng geschützte Arten von der Planung betroffen sein werden.

5.3 Unklare Maßnahmen bei Dritten

Als Vermeidungsmaßnahmen bezüglich einer Fledermausgattung (!) werden Maßnahmen aufgezählt, die unzureichend beschrieben werden („Unterlassung der Beleuchtung der Kirche“ – welche?; „Aufwertung und Schutz der Nahrungshabitate im Umfeld“ – welche, wo, wie?) und von denen insgesamt unklar ist, ob, auf welche Weise und für welchen Zeitraum deren Durchführung gesichert worden ist oder werden soll. Diese Angaben sind aber erforderlich, um beurteilen zu können, ob die Maßnahmen überhaupt stattfinden und geeignet sind.

5.4 Fußwege (1)

Der unmittelbar am Rheinufer verlaufende Weg („Leinpfad“) wird bisher als gemeinsamer Fuß- und Radweg genutzt. Es geht aus den Unterlagen nicht hervor, ob insbesondere die Streckenteile der Radschnellroute, die künftig auf dem ufernahen Leinpfad verlaufen sollen, weiterhin von Fußgängern genutzt werden sollen oder nicht (die jüngsten Plankarten zur Drucksache 202253 enthalten keine differenzierende Kennzeichnung). Eine gemeinsame Nutzung widerspräche dem Prinzip einer Radschnellverbindung. Eine Sperrung von Teilen des Leinpfades für zu Fuß Gehende hätte für diese jedoch gravierende Konsequenzen, wäre aus Gründen der Naherholung nicht sinnvoll und dürfte über den Protest gegen die Baumfällungen hinaus erheblichen Widerstand in der Bevölkerung hervorrufen. Dies wurde bisher nicht erkennbar thematisiert.

5.5 Fußwege (2)

Auch wenn die Trasse der Radschnellroute künftig ausschließlich Radfahrenden vorbehalten sein sollte, blieben zwei weitere, parallel verlaufende Wege, die dann zu Fuß Gehenden zur Verfügung stehen. Dies ist überflüssig, insbesondere dann, wenn die Fußwege in wenigen Metern Abstand nebeneinander verlaufen (d.h. dort, wo die Radschnellroute auf dem verbreiterten Leinpfad verlaufen soll). Eine der beiden Trassen müsste dann zurückgebaut werden (vgl. auch Auflage des Naturschutzbeirates, Drucksache Nr. 1910658EB3). Dies ist gemäß Beschlussvorlage aber offenbar nicht vorgesehen, denn Rückbauten werden dort generell nicht thematisiert und aus den Karten ergibt sich derlei nicht.

5.6 Hochwasser

Die Trasse ist hochwassergefährdet und demzufolge nicht durchgängig nutzbar. Baumaßnahmen in ausgewiesenen Überschwemmungsgebieten sind per se kritisch zu sehen. Wenn auf eine Radschnellverbindung nicht zeitweise wegen Überflutung verzichtet werden soll, müssen Umleitungen über bestehende Wege bzw. Straßen ausgewiesen und hergerichtet werden. Davon ist in der Beschlussvorlage aber nicht die Rede. Es wäre dann auch zu prüfen, ob die Umleitungsstrecke nicht von vornherein als geeignetere Trassenvariante anzusehen ist.

6. Hintergrund: Befreiungen

Erforderlich für die Radschnellrouten ist eine Befreiung von den landesrechtlichen Bestimmungen der Landschaftsschutzverordnung gemäß § 67 Abs. 1 BNatSchG sowie eine Befreiung von den unmittelbar geltenden bundesrechtlichen Bestimmungen des Artenschutzes (§ 44 BNatSchG) gemäß § 67 Abs. 2 BNatSchG.

§ 67 BNatSchG nennt die abschließenden Bedingungen, die für die Erteilung von Befreiungen erfüllt sein müssen. Eine Befreiung von landesrechtlichen Bestimmungen „kann“ demnach erteilt werden, wenn (Absatz 1)

„1. dies aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer und wirtschaftlicher Art, notwendig ist oder

2. die Durchführung der Vorschriften im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen würde und die Abweichung mit den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege vereinbar ist.“

Gemäß Absatz 2 „kann“ Befreiung nur unter der Voraussetzung gewährt werden, dass „die Durchführung der Vorschriften im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen würde“.

Ein Anspruch auf Befreiung besteht also selbst für Vorhaben des öffentlichen Interesses nicht („kann“). Ein Vorhaben des öffentlichen Interesses führt zunächst nur dazu, dass sich Beirat und Behörde überhaupt mit einem Antrag auf Befreiung zu befassen brauchen.

Vom Naturschutzbeirat wird offenbar die Zustimmung zu beiden Arten der Befreiung erbeten, indem die Beschlussvorlage pauschal und etwas unsauber von „landschaftsrechtlicher Befreiung“ (nicht zu verwechseln mit „Befreiung von *landesrechtlichen* Bestimmungen“; zutreffender wegen des Gesetzstitels wäre „naturschutzrechtliche Befreiung“) und Befreiung „gemäß § 67 BNatSchG“ spricht, mithin die Befreiung gemäß § 67 Absatz 1 und Absatz 2 einschließt. Sofern abweichend von dieser Interpretation unter alleiniger Bezugnahme auf den LSG-Status nur von diesem befreit werden sollte, würde eine Befreiung von den artenschutzrechtlichen Verboten nicht in Rede stehen. Diese ist aber erforderlich, weil eine Ausnahme nach § 45 Abs. 7 (allein durch die Untere Naturschutzbehörde und ohne Einbindung des Naturschutzbeirates) für das Projekt wegen des Wortlauts dieser Bestimmung nicht in Betracht kommt. Eine Befreiung (nicht: Ausnahme) von den Verboten des Artenschutzes war jedenfalls von Anfang an vorgesehen, wie sich aus Drucksache Nr. 1910658 ergibt: neben den landschaftspflegerischen Begleitplänen wurden die Artenschutzprüfungen hier als „wichtige Voraussetzungen für die landschaftsrechtliche Befreiung durch die Untere Naturschutzbehörde und die Zustimmung des Naturschutzbeirates“ bezeichnet (dritte/vierte Seite der Drucksache; zur Begrifflichkeit s.o.). Dies wurde vom Beirat aufgegriffen und bekräftigt, als er die Vorlage der Artenschutzprüfungen einforderte (1910658EB3).
