

Beschlussvorlage

Drucksache Nr. 2019/259

Beratungsfolge			Abstimmung			
Gremium		Datum		Ja	Nein	Enth
Bauausschuss	öffentlich	28.11.2019	Vorberatung			
Gemeinderat	öffentlich	16.12.2019	Beschlussfas- sung			

Umgang mit "Steingärten"

I. Beschlussantrag

- 1) Bei neuen Baugebieten werden künftig planungsrechtliche Festsetzungen zum Verbot von Stein-/Schotterflächen aufgenommen.
- 2) Ergänzend wird ein Beratungsgespräch über das Umweltschutzprogramm gefördert.

II. Begründung

1. Einleitung

Die Belange des Umweltschutzes haben sowohl bei der Planung von Neubaugebieten als auch in den bereits bebauten Gebieten eine hohe Bedeutung. In diesem Zusammenhang wurde von einzelnen Mitgliedern des Gemeinderates auch das Verbot von „Steingärten“ thematisiert.

Bundesweit zeigt sich seit geraumer Zeit der Trend, in Wohngebieten insbesondere bepflanzte Vorgärten in Stein-/Schottergärten umzuwandeln bzw. als solche von vornherein anzulegen. Dieser Trend spiegelt sich im Übrigen auch in der Freiflächengestaltung von Gewerbebetrieben wider.

Als Nachteile von Stein-/Schotterflächen gegenüber naturnah gestalteten Grünflächen können insbesondere aufgeführt werden:

- Verlust des humosen Oberbodens und Absterben der biologischen Aktivität im Boden
- negative Auswirkungen auf die Wasserspeicherkapazität des Bodens und Beeinträchtigung des Wasserhaushalts (Grundwasser, Starkregen)
- Ansteigen der Temperaturen im Siedlungsbereich und fehlende Abkühlung, insbes. nachts
- fehlender Luftfilter

- Verlust von Nahrung und Lebensraum für Vögel und Insekten
- Verringerung der biologischen Vielfalt
- oftmals geringe Gestaltungsqualität

Auch in unserer Stadt stellt die Verwaltung eine zunehmende „Versteinerung“ fest. Es ist eine Tendenz dahin festzustellen, zumal gerade in älteren Baugebieten die Umwandlung von begrünten Flächen in „pflegeleichte“ Kies-/Steinflächen beobachtet werden kann.

Allerdings ist es für die Baurechtsbehörden schwierig, die Schaffung von Grünflächen mit rechtlichen Mitteln einzufordern.

Im Kenntnissgabeverfahren findet gemäß den gesetzlichen Vorgaben nur eine Prüfung der Vollständigkeit der Unterlagen statt. Die Darstellung der Gartenanlage ist nicht Bestandteil der einzureichenden Unterlagen. Darüber hinaus erfolgt die Herstellung der Außenanlagen in der Regel erst nach Fertigstellung der Gebäude, weshalb die Baurechtsbehörden keinen Einfluss auf die Ausgestaltung der Freiflächen haben. Nach der Änderung der Landesbauordnung (LBO), die zum 01.08.2019 in Kraft getreten ist, ist für Wohngebäude der Gebäudeklasse 1 bis 3 als weiteres Verfahren neben dem Kenntnissgabeverfahren nur noch das sog. vereinfachte Baugenehmigungsverfahren möglich. Darunter fallen alle Wohnhäuser bis zu 7 m Höhe, somit der überwiegende Teil der Gebäude in den Wohngebieten. Der Prüfungsumfang ist reduziert, es sind nur noch die Einhaltung der planungsrechtlichen Vorschriften, der Abstandsflächen nach den §§ 5 bis 7 LBO und der sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften außerhalb der LBO (z.B. Wasser-, Denkmal-, Immissionsschutz-, Naturschutzrecht) zu prüfen. Die örtlichen Bauvorschriften und alle anderen Vorschriften der LBO sind jedoch von der Prüfung ausgenommen. Wenn im Bebauungsplan aber entsprechende planungsrechtliche Festsetzungen getroffen werden, besteht zumindest die Möglichkeit, den Bauherrn auf die Einhaltung des Bebauungsplans zu verpflichten.

Um die Natur in allen Bestandteilen zu schützen und Grünflächen zu schaffen bzw. diese zu erhalten, stehen folgende verschiedene Instrumente zur Verfügung:

2. Begrünungspflicht nach § 9 LBO

In § 9 Abs. 1 Satz 1 Landesbauordnung (LBO) ist geregelt, dass die nicht überbaubaren Flächen der bebauten Grundstücke Grünflächen sein müssen, soweit diese Flächen nicht für eine andere zulässige Verwendung benötigt werden. Hier ist im Grunde bereits gesetzlich vorgegeben, dass eine Begrünung vorzunehmen ist. Der Begriff „Grünfläche“ ist ein unbestimmter Gesetzesbegriff; Sinn und Zweck der Regelung ist eine möglichst weitgehende Durchgrünung der Baugebiete. Maßgebend ist deshalb der Gesamteindruck der Flächen. Danach liegt eine Grünfläche auch dann noch vor, wenn sie teilweise mit befestigten Flächen durchsetzt ist, wie z.B. bei einem „Japangarten“.

Das Gesetz verlangt die Anlegung von Grünflächen und deren dauerhafte Erhaltung.

Damit kann die Baurechtsbehörde gegen die Anlage von Steingärten, die für keinen nachvollziehbaren Verwendungszweck benötigt werden, nach § 47 LBO vorgehen. Die Aufgaben und Befugnisse der Baurechtsbehörden sind darin geregelt. Danach haben die Baurechtsbehörden auf die Einhaltung der baurechtlichen Vorschriften sowie der anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften zu achten und diejenigen Maßnahmen zu treffen, die nach pflichtgemäßem Ermessen erforderlich sind. Es handelt sich um eine Art Generalklausel für die Baurechtsbehörde. Das Ermes-

sen darf nur in den Grenzen des Gleichbehandlungsgebotes sowie des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ausgeübt werden. Das zeigt die Schwierigkeit auf, gegen Schotterflächen mit Verwaltungsakten vorzugehen, da es sich bei § 9 Abs. 1 Satz 1 LBO um eine sehr allgemeine Formulierung handelt und daraus nicht unmittelbar die absolute Unzulässigkeit von Steingärten abgeleitet werden kann.

Letztlich kommt es auf die Einsicht der Grundstückseigentümer an, da die Baurechtsbehörde nicht über entsprechende personelle Kapazitäten verfügt, Verstöße flächendeckend zu erheben, zu ahnden, entsprechende Anordnungen zu erlassen und gegebenenfalls auch zwangsweise durchzusetzen. Der Verwaltung ist bisher keine Baurechtsbehörde bekannt, die auf der Grundlage des § 9 Abs. 1 LBO Zwangsmittel gegen Verstöße umgesetzt hätte, obwohl das Gesetz klar eine Begründung vorsieht. Dies gilt nicht nur für Wohnbauflächen, sondern auch für Gewerbe und Industrie.

3. Festsetzungen im Bebauungsplan und über örtliche Bauvorschriften

Sollte ein Verbot von Steingärten gewünscht sein, hält die Verwaltung eine Begrenzung des Verbots auf die Vorgartenzonen für ausreichend und ausgewogen. Hierfür spricht, dass diese Bereiche aus städtebaulicher Sicht am wichtigsten sind und durch eine Reglementierung das grundgesetzlich geschützte Eigentums- bzw. Verfügungsrecht der Bürger nicht zu sehr eingeschränkt wird. Für eine Reglementierung stehen nachfolgende Möglichkeiten zur Verfügung:

a. Bauplanungsrecht (BauGB):

Mit der Aufnahme von Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie des Klimaschutzes in § 1 Abs. 5 Satz 2 Baugesetzbuch (BauGB) ist auch die städtebauliche Zielsetzung der Bauleitplanung erweitert worden. Festsetzungen eines Bebauungsplans müssen grundsätzlich positiv die Förderung eines bestimmten, gesetzlich zugelassenen städtebaulichen Zwecks zum Ziel haben, weshalb ein reines Verbot (hier Ausschluss von Steingärten) nicht möglich ist.

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB können Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft festgesetzt werden. Grundsätzliche Zielrichtung dieser Rechtsgrundlage ist der Umweltschutz sowie der Ausgleich von Eingriffen. So können auf dieser Basis z.B. Dachbegrünungen festgesetzt werden.

Für die Erhaltung und Schaffung von Grünflächen kommt die Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB in Betracht. Nach dieser Vorschrift kann das Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen angeordnet werden. Für diese Festsetzungen muss allerdings ein Zusammenhang mit der städtebaulichen Ordnung bestehen und sie müssen durch städtebauliche Gründe gerechtfertigt sein.

Für den Ausschluss von Steingärten muss somit im positiven Sinn vorgegeben werden, was genau anzupflanzen ist. Die Baurechtsbehörde kann dann über § 178 BauGB den Eigentümer durch Bescheid zur Umsetzung des Pflanzgebotes verpflichten.

b. Bauordnungsrecht (LBO / Örtliche Bauvorschriften):

Eine weitere Möglichkeit bietet § 74 Abs. 1 Nr. 3 LBO. Über örtliche Bauvorschriften in Form einer Satzung können Anforderungen an die Gestaltung, Bepflanzung und Nutzung der unbebauten Flächen gestellt werden.

Ein großer Nachteil dieser Vorgehensweise ist, dass örtliche Bauvorschriften beim vereinfachten Baugenehmigungsverfahren gar nicht geprüft werden.

4. Information der Bürger

Festsetzungen in Bebauungsplänen und örtlichen Bauvorschriften können eine Signalwirkung haben und die Wichtigkeit der Begrünung für unsere Städte betonen. Jedoch würde über die Festsetzungen in neuen Bebauungsplänen nur ein kleiner Teil der Adressaten erreicht. Zudem kommt es für die praktische Umsetzung der Vorgaben wesentlich auf die Bereitschaft der Bürger an, hieran auch mitzuwirken.

Als deutlich Erfolg versprechender wird eine allgemeine Sensibilisierung der Bevölkerung in Bezug auf die Vorteile naturnaher Gärten erachtet. Die Stadt Biberach kann dies durch folgende Maßnahmen fördern:

- Öffentlichkeitsarbeit zum Thema, z.B. durch Artikel im Biberach Kommunal
- Information beim Erwerb von städtischen Bauplätzen
- Förderung einer Beratung über das Umweltschutzprogramm
- Vorträge an der VHS, z.B. im Rahmen von „Biberach weiter bauen“

Fazit:

Grundsätzlich kann die Gestaltung von Vorgärten durch Festsetzungen im Bebauungsplan oder örtlichen Bauvorschriften geregelt werden. Aber solche Regelungen allein vermögen steinerne Gärten nicht zu verhindern. Denn parallel dazu bedarf es dann einer aufwändigen, personalintensiven und fortlaufenden Erhebung und Ahndung von Verstößen, die mit der derzeitigen Personalausstattung nicht umsetzbar ist.

Trotz dieser Vollzugsproblematik spricht einiges dafür, planungsrechtliche Regelungen zukünftig auch explizit in Bebauungsplänen aufzuführen, um ein umweltpolitisches Signal zu setzen und gleichzeitig sicherzustellen, dass Bauherren und Planer über die Regelungen informiert sind.

Zudem ist es nach Auffassung der Verwaltung geboten, Bauherren aufzuklären und das Bewusstsein für diese Thematik zu wecken und zu überzeugen. Dies kann über öffentliche Veranstaltungen, die Bereitstellung von Informationen sowie als Anreizsystem mit von der Stadt geförderten Beratungen erfolgen.

Um Steingärten wirksam gegensteuern zu können, schlägt die Verwaltung deshalb eine Doppelstrategie nach dem Prinzip „Fordern und Fördern“ vor. Diese Strategie setzt einerseits auf Freiwilligkeit, die mit einer aktiven Aufklärung von Bauherren sowie einem Anreizsystem erreicht werden soll. Andererseits soll die künftige Entwicklung aber auch bewusst gesteuert werden durch die Aufnahme von planungsrechtlichen Festsetzungen in künftigen Bebauungsplänen, die dann im jeweiligen Verfahren beraten und entschieden werden.

W. Winter