

Vorlage		Vorlage-Nr: FB 61/0105/WP18
Federführende Dienststelle: FB 61 - Fachbereich Stadtentwicklung, -planung und Mobilitätsinfrastruktur		Status: öffentlich
Beteiligte Dienststelle/n: FB 63 - Fachbereich Bauaufsicht FB 36 - Fachbereich Klima und Umwelt		Datum: 02.08.2021 Verfasser/in: Dez, III / FB 61/200
Verbot von Schottergärten; hier: Ratsantrag Fraktion Die Linke - Nr. 643/17		
Ziele: Klimarelevanz keine		
Beratungsfolge:		
Datum	Gremium	Zuständigkeit
24.08.2021	Ausschuss für Umwelt und Klimaschutz	Entscheidung
26.08.2021	Planungsausschuss	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss für Umwelt und Klimaschutz nimmt den Bericht der Verwaltung zur Kenntnis und empfiehlt dem Planungs-ausschuss, die Verwaltung mit der Anwendung der Möglichkeiten des Planungsrechts zur Steuerung begrünter Vorgärten bei der Aufstellung neuer Bebauungspläne zu beauftragen. Darüber hinaus beauftragt der Ausschuss für Umwelt und Klimaschutz die Verwaltung, die Öffentlichkeit mit einer informellen Kampagne über bestehende Vorschriften und Vorteile begrünter Vorgärten aufzuklären, mit dem Ziel, ein Problembewusstsein zu erzeugen.

Der Ratsantrag Nr. 643/17 gilt damit als behandelt.

Der Planungsausschuss nimmt den Bericht der Verwaltung zur Kenntnis und beauftragt die Verwaltung, durch die Anwendung der Möglichkeiten des Planungsrechts steuernd auf die Begrünung von Vorgärten bei der Aufstellung neuer Bebauungspläne einzuwirken.

Der Ratsantrag Nr. 643/17 gilt damit als behandelt.

Finanzielle Auswirkungen

	JA	NEIN	
		X	

Investive Auswirkungen	Ansatz 20xx	Fortgeschrieb ener Ansatz 20xx	Ansatz 20xx ff.	Fortgeschrieb ener Ansatz 20xx ff.	Gesamt- bedarf (alt)	Gesamt- bedarf (neu)
	Einzahlungen	0	0	0	0	0
Auszahlungen	0	0	0	0	0	0
Ergebnis	0	0	0	0	0	0
<i>+ Verbesserung / - Verschlechterung</i>	<i>0</i>		<i>0</i>			
	Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden		Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden			

konsumtive Auswirkungen	Ansatz 20xx	Fortgeschrieb ener Ansatz 20xx	Ansatz 20xx ff.	Fortgeschrieb ener Ansatz 20xx ff.	Folge- kosten (alt)	Folge- kosten (neu)
	Ertrag	0	0	0	0	0
Personal-/ Sachaufwand	0	0	0	0	0	0
Abschreibungen	0	0	0	0	0	0
Ergebnis	0	0	0	0	0	0
<i>+ Verbesserung / - Verschlechterung</i>	<i>0</i>		<i>0</i>			
	Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden		Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden			

Weitere Erläuterungen (bei Bedarf):

Klimarelevanz

Bedeutung der Maßnahme für den Klimaschutz/Bedeutung der Maßnahme für die Klimafolgenanpassung (in den freien Feldern ankreuzen)

Zur Relevanz der Maßnahme für den Klimaschutz

Die Maßnahme hat folgende Relevanz:

<i>keine</i>	<i>positiv</i>	<i>negativ</i>	<i>nicht eindeutig</i>
X			

Der Effekt auf die CO2-Emissionen ist:

<i>gering</i>	<i>mittel</i>	<i>groß</i>	<i>nicht ermittelbar</i>
			X

Zur Relevanz der Maßnahme für die Klimafolgenanpassung

Die Maßnahme hat folgende Relevanz:

<i>keine</i>	<i>positiv</i>	<i>negativ</i>	<i>nicht eindeutig</i>
	X		

Größenordnung der Effekte

Wenn quantitative Auswirkungen ermittelbar sind, sind die Felder entsprechend anzukreuzen.

Die **CO₂-Einsparung** durch die Maßnahme ist (bei positiven Maßnahmen):

gering	<input type="checkbox"/>	unter 80 t / Jahr (0,1% des jährl. Einsparziels)
mittel	<input type="checkbox"/>	80 t bis ca. 770 t / Jahr (0,1% bis 1% des jährl. Einsparziels)
groß	<input type="checkbox"/>	mehr als 770 t / Jahr (über 1% des jährl. Einsparziels)

Die **Erhöhung der CO₂-Emissionen** durch die Maßnahme ist (bei negativen Maßnahmen):

gering	<input type="checkbox"/>	unter 80 t / Jahr (0,1% des jährl. Einsparziels)
mittel	<input type="checkbox"/>	80 bis ca. 770 t / Jahr (0,1% bis 1% des jährl. Einsparziels)
groß	<input type="checkbox"/>	mehr als 770 t / Jahr (über 1% des jährl. Einsparziels)

Eine Kompensation der zusätzlich entstehenden CO₂-Emissionen erfolgt:

<input type="checkbox"/>	vollständig
<input type="checkbox"/>	überwiegend (50% - 99%)
<input type="checkbox"/>	teilweise (1% - 49%)
<input type="checkbox"/>	nicht
X	nicht bekannt

Erläuterungen:

1. Ratsantrag

Die Fraktion Die Linke beantragt, die Verwaltung mit der Aufstellung einer Satzung zum Verbot von sogenannten "Schottergärten" zu beauftragen. In der Begründung wird ausgeführt: „[...] § 8 (1) BauO NRW 2018 schreibt fest, dass nicht mit Gebäuden oder vergleichbaren baulichen Anlagen überbaute Flächen der bebauten Grundstücke

1. wasseraufnahmefähig zu belassen oder herzustellen und
2. zu begrünen oder zu bepflanzen sind.

Gleichzeitig nimmt die Zahl an Gärten ohne jegliche Vegetation immer weiter zu. Gerade in Zeiten des Klimanotstandes ist es notwendig, die Verpflichtungen, welche uns die Bauordnung setzt, auch in konkrete Satzungen zu gießen und diese angemessen zu kontrollieren [...].“

2. Handlungsbedarf

Die Umwandlung von privaten begrünten Vorgärten in sogenannte Schottergärten wird von der Verwaltung gleichfalls mit Sorge betrachtet. Bei der Gestaltung von Vorgärten ist eine Ausformung mit Kies und Schotter in Mode geraten. Die natürliche Bodenschicht wird abgetragen, der Untergrund entweder mit einem wasserdurchlässigen Vlies oder einer wasserundurchlässigen Folie abgedeckt und die Fläche statt mit Vegetation mit Kies und Schotter aufgefüllt. Diese Gestaltung hat zur Folge, dass der Artenreichtum an Fauna und Flora abnimmt, dass das Insektensterben beschleunigt wird und negative Auswirkungen auf das Mikroklima entstehen, indem die Steine die Sonnenwärme speichern, wieder abstrahlen und so zu einer Aufheizung der Siedlungsbereiche beitragen. Ziel der Stadt Aachen ist es, die Biodiversität zu erhalten und den Folgen des Klimawandels nach Möglichkeit durch sinnvolle Anpassungsmaßnahmen zu begegnen. Darüber hinaus besteht ein städtisches Interesse an der Gestaltung der Vorgartenbereiche im Sinne einer Schonung von Freiflächen vor Versiegelung für Stellplätze und sonstige Nebenanlagen über das notwendige Ausmaß hinaus. Eine Erhebung über das Ausmaß des Problems liegt der Verwaltung nicht vor. Der Fachbereich Stadtentwicklung, -planung und Mobilitätsinfrastruktur wird in naher Zukunft eine stichprobenartige Erhebung über die Verbreitung von Schottergärten im Aachener Stadtgebiet durchführen und wird hierzu berichten.

3. Rechtliche Rahmenbedingungen

Bauplanungsrecht

Bei der Aufstellung neuer Bebauungspläne kann einer Schotterung der Vorgärten durch entsprechende Festsetzungen begegnet werden. Gemäß § 9 Abs. 1 Baugesetzbuch sind folgende Festsetzungen möglich:

- Nr. 2 [...] überbaubare und nicht überbaubare Grundstücksflächen
- Nr. 15 [...] private Grünflächen
- Nr. 20 [...] die Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft
- Nr. 25 [...] für einzelne Flächen oder für Bebauungsplangebiete oder Teile davon
 - a) das Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen

b) Bindungen für Bepflanzungen und für die Erhaltung von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen [...]

In der Praxis wird in der Stadt Aachen eine Kombination aus den zeichnerischen und schriftlichen Festsetzungen angewendet, um eine Verschotterung auszuschließen. Die überbaubaren und nicht überbaubaren Grundstücksflächen werden durch Baugrenzen / Baulinien in klar definierte Bereiche aufgeteilt. Zusätzlich wird schriftlich als Standardtext festgesetzt: „[...] *Die nicht mit Gebäuden oder vergleichbaren baulichen Anlagen überbauten Grundstücksflächen sind zu begrünen. Die Vorgärten (Grundstücksfläche zwischen der öffentlichen Verkehrsfläche und der straßenseitigen Gebäudeflucht) sind zu mindestens 50 % zu begrünen [...]*“.

Zusätzlich besteht die Möglichkeit, für konkrete Flächen gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB die natürliche Funktion des Bodens durch die Festsetzung einer Bodendeckung zu schützen oder gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 25 konkrete Bepflanzungen für einzelne Flächen vorzugeben. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass durch Zuwegungen, Müllbehälterabstellplätze, notwendige Stellplätze, Garagenzufahrten und Fahrradabstellanlagen gebietsadäquate und berechtigte Nutzungsansprüche bestehen, die mit einer gewissen Versiegelung der Vorgartenbereiche verbunden sind. Insofern wird der Anteil der zu begrünenden Flächen auf mind. 50 % definiert. Die restlichen Flächen dienen der oberirdischen Nutzungsinfrastruktur. Durch diese planungsrechtlichen Festsetzungsmöglichkeiten können die Vorgärten neuer Siedlungsbereiche entsprechend den städtischen Zielen definiert und vor einer "Verschotterung" bewahrt werden.

Bauordnungsrecht

Bis Ende 2018 hat § 86 Abs. 1 Nr. 4 Bauordnung NRW (BauO NRW) noch den Erlass örtlicher Bauvorschriften für eine Begrünung und Bepflanzung vorgesehen. In der Novelle der Landesbauordnung vom 01. Januar 2019 wurde die Begrünung und Bepflanzung explizit aus dem Katalog der örtlichen Bauvorschriften (§ 89 BauO NRW) gestrichen. Bis dato konnten auf dieser Rechtsgrundlage eigenständige Satzungen in Form einer Vorgartensatzung erlassen werden. Dieser Weg ist nun durch Streichung der Ermächtigungsgrundlage versperrt.

Bauordnungsrechtlich verpflichtet § 8 Abs. 1 Satz 1 BauO NRW die Grundstückeigentümer*innen:

„[...] Die nicht mit Gebäuden oder vergleichbaren baulichen Anlagen überbauten Flächen der bebauten Grundstücke sind

1. wasseraufnahmefähig zu belassen oder herzustellen und

2. zu begrünen oder zu bepflanzen,

soweit dem nicht Erfordernisse einer anderen zulässigen Verwendung der Flächen entgegenstehen (Anmerk.: z. B. Anlage notwendiger Stellplätze). Satz 1 findet keine Anwendung, soweit Bebauungspläne oder Satzungen Festsetzungen zu den nicht überbauten Flächen treffen [...].“

Diese gesetzliche Regelung gilt im unbeplanten Innenbereich gem. § 34 BauGB und in Bebauungsplangebieten, soweit diese noch keine eigenen Regelungen bzgl. der Begrünung nicht überbaubarer Grundstücksflächen enthalten. Ein Rückgriff auf bauordnungsrechtliche Vorschriften

auch bei älteren Bebauungsplänen kommt dann in Frage, wenn im Gesetz zum maßgeblichen Zeitpunkt bereits eine dem § 8 Abs. 1 BauO NRW 2018 vergleichbare Regelung verankert war.

Bei Zuwiderhandlung kann die Bauaufsichtsbehörde im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens rechtlich im Einzelfall entsprechend § 58 Abs. 2 BauO NRW einschreiten. Bei einer vollständigen Verschotterung von im Rechtsinne nicht überbaubaren Flächen liegt ein Verstoß gegen § 8 Abs. 1 BauO NRW vor. Die Bauaufsichtsbehörde kann im ordnungsbehördlichen Verfahren zwangsweise die im Einzelfall erforderlichen Maßnahmen anordnen, zu denen auch Rückbauverpflichtungen gehören können. Bei der Begrünung bzw. Bepflanzung handelt es sich um eine Dauerpflicht, welche auch die Rechtsnachfolger*innen bindet. Entscheidend für ein ordnungsbehördliches Einschreiten ist jedoch, dass die rechtliche Verpflichtung im Sinne des heute geltenden § 8 Abs. 1 BauO NRW in gleicher oder ähnlicher Weise schon zu dem Zeitpunkt bestand, zu dem die Versiegelung bzw. Denaturierung vorgenommen wurde. Die Beweislast trägt die Behörde. Dabei gilt der Amtsermittlungsgrundsatz. Dies bedeutet, dass in jedem Einzelfall durch Mitarbeiter*innen der Bauaufsicht geprüft und gerichtsfest dokumentiert werden muss, ob die bauordnungsrechtlichen Grenzen bereits überschritten sind oder nicht. Dies ist mit erheblichem fachlichem und zeitlichem Aufwand verbunden. Anzumerken ist, dass § 8 Abs. 1 BauO NRW 2018 weder die Forderung nach einer bestimmten Qualität der Begrünung legitimieren kann, noch regelt, in welchem Umfang die Flächen zu bepflanzen sind. Im Vollzug des einschlägigen ordnungsbehördlichen Verfahrens ergeben sich insoweit nicht unerhebliche Schwierigkeiten. Eine flächendeckende, erkundende Kontrolle über den Einzelfall hinaus ist rechtlich nicht legitimiert. Bei Bauzustandsbesichtigungen nach abschließender Fertigstellung wird in jedem Fall eine Kontrolle erfolgen. § 8 Abs. 1 BauO NRW bietet ausdrücklich keine Legitimation zur Aufstellung einer Vorgartensatzung.

Fazit

Im Grunde genommen bestehen – trotz der Streichung des Gesetzgebers von Begrünung und Bepflanzung aus dem Regelungskatalog örtlicher Bauvorschriften – ausreichende Möglichkeiten, auf die Gestaltung der Vorgärten steuernd bei der Aufstellung neuer Bebauungspläne einzuwirken. Bei Zuwiderhandlungen und Prüfung der Kriterien des Ausmaßes und der Rechtsnormen im beplanten Innenbereich (so keine entgegenstehenden Festsetzungen im Bebauungsplan getroffen sind) sowie auch im unbeplanten Innenbereich besteht grundsätzlich bauordnungsrechtlich die Möglichkeit, entsprechend einzuschreiten und einen Rückbau zu veranlassen. Dies setzt voraus, dass auch weiterhin eine gesetzliche Regelung im Sinne des § 8 Abs. 1 BauO NRW 2018 als Ermächtigungsgrundlage im Bauordnungsrecht verbleibt.

Aufgrund der geänderten Rechtslage kann eine Satzung zur Gestaltung von Vorgärten oder zum Verbot deren „Verschotterung“ erkennbar nicht erstellt werden. Stattdessen kann einer zunehmenden Verschotterung mit Mitteln des Bauplanungsrechtes bei Aufstellung neuer Bebauungspläne sowie nachrangig des Bauordnungsrechtes bei Zuwiderhandlungen gegen § 8 Abs. 1 BauO NRW 2018 begegnet werden. Der für das bauaufsichtliche Verfahren zuständige Fachbereich Bauaufsicht weist darauf hin, dass eine flächendeckende oder fortlaufende Kontrolle schleichender Vorgartenumwandlungen aufgrund der hohen Ressourcenbindung nicht leistbar ist. Eine rechtliche

Verpflichtung zur aktiven Kontrolle besteht nicht, da die Behörde nach ständiger Rechtsprechung davon ausgehen soll, dass Bauherr*innen sich auch dauerhaft an die Ihnen erteilte Genehmigung bzw. ihre rechtlichen Pflichten halten.

Insofern kommt neben den vorgenannten Einwirkungsmöglichkeiten des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts der Vorbeugung eine besondere Bedeutung zu. Dabei sollte bedacht werden, dass vermutlich die allermeisten Verstöße aus einer Unkenntnis der Rechtslage "begangen" werden und Motivationen zur Umgestaltung in dem Warenangebot der Baumärkte und in dem Wunsch nach Arbeitserleichterung, insbesondere älterer Menschen, zu suchen sind. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, die Menschen schon vor der Umgestaltung zu erreichen und über die bestehenden Vorschriften und Nachteile von Schottergärten zu informieren. Es muss klargestellt werden, dass Schottergärten eine Modeerscheinung sind, deren Herstellung erhebliche Kosten verursachen und dauerhaft zu Nachteilen – sowohl bei der Pflege als auch für die Umwelt – führt. Nach kurzer Zeit setzt sich Moos zwischen die Steinchen und Gräser, Wildkräuter und angewehtes Laub müssen entweder kostenintensiv entsorgt oder die Steinchen mühsam gereinigt werden. Es soll darauf aufmerksam gemacht werden, dass begrünte Vorgärten durchaus pflegeleicht sein können. So unterdrücken Pflanzen, die den Boden bedecken und langsam wachsen, unerwünschte Wildkräuter und brauchen selbst kaum Pflege. Insbesondere die Belange der Klimaanpassung sprechen gegen eine Schotterung von Vorgärten. Sonnenexponierte Lagen heizen sich in den Sommermonaten durch die klimabedingte Zunahme von Hitzeperioden gegenüber begrünten Flächen extrem auf und schaffen für das Mikroklima entscheidende Nachteile insbesondere für die Bewohner*innen selbst. Durch die Zunahme von Starkregenereignissen und eine Ver- oder Behinderung einer unmittelbaren Versickerung können ggf. kleinflächige Überflutungen nicht ausgeschlossen werden. Durch Öffentlichkeitskampagnen, wie Informationsveranstaltungen, Fotowettbewerbe und Aktionsprogramme sollte ein Bewusstsein geschaffen werden, um einerseits die öffentliche Wahrnehmung für eine nachhaltige Umwelt zu stärken und andererseits den Umsetzungswillen der Stadt Aachen klarzustellen.

Anlage/n:

1. Ratsantrag Nr. 643/17