

Ref./ FD Dezernat 2
Sachbearbeiter/in: Herr Wenholt
Aktenzeichen:
Vorlage Nr.: 2019/Dez.2/011
Datum: 20.05.19

Mitteilungsvorlage

- öffentlich -

Antrag Bündnis 90/Die Grünen: Versiegelung durch Kies- und Schottergärten eindämmen - Biodiversität erhöhen

Beratungsfolge:

Gremium	am
Ausschuss für Bauen, Kreisentwicklung, Landwirtschaft und Umwelt	04.06.2019

Mitteilungstext:

Die Ausführungen der Verwaltung zum baurechtlichen Umgang mit Kies- und Schottergärten wird zur Kenntnis genommen.

Sachverhalt:

Mit Schreiben vom 9. April 2019 reicht die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen des Kreistages per Mail die im Folgenden aufgeführten Fragen mit Bezug zu den Regelungen der Landesbauordnung zur Gestaltung von Grünflächen, Versiegelung von Kies- und Schottergärten ein, s. Anlage 1. Ergänzend wurde am 26. April 2019 ebenfalls per Mail auf eine Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung im Nds. Landtag verwiesen, in der insbesondere die Gestaltung der Freiflächen bei Landesliegenschaften behandelt wird, s. Anlage 2.

Neben der Beantwortung der Fragen werden allgemeine Ausführungen zum Thema gemacht, um die Aufgaben der Bauaufsicht des Landkreises, die Steuerungsmöglichkeit über Bauleitplanung in den Kommunen und informelle Instrumente zur Aufklärung der Bürgerinnen und Bürger über die Wirkung der Freiflächengestaltung in Zeiten des Rückgangs der Artenvielfalt voneinander abgrenzen zu können:

Einführung

In den letzten Jahren beobachtet man bezüglich der Außenraumgestaltung bei privaten Bauten eine Zunahme von Schotter- und Steingärten. Die derzeitige bundesweite Diskussion, Artikel in Fachzeitschriften und der Tagespresse bestätigen die Aktualität dieser Thematik. Mit Schottergärten sind Freiflächengestaltungen der privaten bebauten Grundstücke gemeint, bei denen Schotter unterschiedlicher Größe einen wesentlichen Anteil der Bodenbedeckung ausmacht und die Bepflanzung spärlich bis gar nicht vorhanden ist. Es gibt verschiedene Gründe, warum Schottergärten in Privatgärten in den letzten Jahren zugenommen haben. Oftmals steht die offensichtlich einfachere Pflege im Vordergrund. So bilden etwa ältere Grundeigentümer, die sich bisher intensiv um den Garten gekümmert haben, und nicht in der Lage sind, die Gartenpflege durch Auftrag erledigen zu lassen, Teilflächen in Schotterbereiche um. Neben den individuellen spielen auch aber auch gesellschaftliche Einflüsse bei der Gartengestaltung eine große Rolle. Die gesellschaftliche Anpassung führt dazu, dass Gartengestaltungen oft denjenigen des Nachbarn angepasst werden. Da diese Art der Gartengestaltung in den letzten Jahren modern war, nahmen solche Flächen im Privatbereich zu. Auch ist bei Gartenbesitzern immer weniger Wissen über Gartengestaltung allgemein sowie die ökologischen Aspekte von Gärten für die Biodiversität vorhanden.

Kommunale Aktionen wie „das offene Gartentor“ oder auch Wettbewerbe um die schönste Vorgartenbepflanzung oder „Unser Dorf hat Zukunft“ schaffen Öffentlichkeit und eine Diskussion darüber was ein „schöner“ Vorgarten ist. Durch solche Formen der Aufklärung lässt sich eine regionale oder ortstypische Vielfalt wiederherstellen, ganz unabhängig von kurzlebigen Modetrends, die es auch in der Gartenkunst gibt und die in den letzten Jahren die Schottergärten haben zunehmen lassen.

Aktuell ist aber bereits ein gegenläufiger Trend zu erkennen, was möglicherweise darauf zurückzuführen ist, dass Aktionen zur Förderung insektenfreundlicher Privatgärten in Deutschland zunehmen und das Insektensterben mittlerweile als Problem in vielen Bereichen der Bevölkerung angekommen ist.

1. Welche Maßnahmen werden ergriffen, um einerseits Kommunen, andererseits Bürger_innen über die [...] Vorgaben aus der NBauO des § 9 Abs. 2 aufzuklären?

Nach § 9 Abs. 2 stellt die Niedersächsische Bauordnung Anforderungen an die nicht überbauten Flächen von Baugrundstücken. Danach müssen diese Grünflächen sein, soweit sie nicht für eine andere zulässige Nutzung, wie z. B. Zufahrten, Gartenwege, Stellplätze, Lagerplätze etc. erforderlich sind. Der Abs. 2 der Regelungen zu den nicht überbaubaren Flächen der Baugrundstücke im § 9 NBauO erfasst also die Flächen, die als anderweitig nicht überbaute Flächen verbleiben.

Die Formulierung in der Regelung „müssen Grünflächen sein“ ist ein unbestimmter Begriff. Der Abs. 2 überlässt es demnach dem Bauherrn welcher Art und Beschaffenheit die Grünflächen sind. Wieviel Schotter, Plattenbelag, Beeteinfassung ist noch gärtnerische Gestaltung, wo beginnt der Verstoß gegen das Begrünungsgebot? Der Gestaltungsspielraum zur Konkretisierung, Ausgestaltung und Umsetzung der Begrünungspflicht ist außerordentlich weit. Grenzen werden allein durch das Verunstaltungsgebot gesetzt. Der Vorschrift wird auch mit einer ökologisch nicht wertvollen einheitlichen Rasenfläche Genüge getan.

Die Gestaltung der Freiflächen war schon immer ein Thema der Bauaufsicht und der Kommunen, da bereits vor dem Einzug von Schottergärten - als moderne Form der Gartengestaltung - Freiflächen in Einzelfällen in einem erhöhten Maß versiegelt wurden. Da die privaten Grundstücke und damit auch die Freiflächen in der Wesermarsch im Vergleich

zu anderen städtisch geprägten Regionen vergleichsweise groß sind, ergeben sich in der Praxis kaum Probleme, etwa in Bezug auf die notwendige Versickerung und Ableitung des Niederschlagswassers auf dem jeweiligen Baugrundstück.

Eine Aufklärung der Grundeigentümer in Bezug auf die Freiflächengestaltung bietet sich dadurch an, dass die untere Bauaufsicht im Publikumsverkehr verstärkt auf das Begrünungsgebot nach § 9 NBauO hinweist. Da jedoch aufgrund der Verfahrensstruktur mit genehmigungsfreien und vereinfachten Verfahren hiermit nur ein kleiner Anteil der privaten Bauvorhaben erreicht wird, soll zusätzlich das Merk- und Hinweisblatt zu den baurechtlichen Verfahren um entsprechende Verweise ergänzt, also die Verpflichtung zur Begrünung der nicht bebauten Flächen nach § 9 NBauO ausdrücklich aufgenommen werden.

2. Welche Maßnahmen werden durch die Kreisverwaltung ergriffen, um weitere Verstöße gegen den § 9 Abs. 2 NBauO entgegenzuwirken?

Wie bereits unter Frage 1 ausgeführt, kann von Seiten der unteren Bauaufsichtsbehörde im Zuge der Antragsverfahren auf die Regelungen des § 9 NBauO hingewiesen werden. Die Bauaufsicht stellt aber aufgrund ihrer grundsätzlichen Ausrichtung im Sinne der Einhaltung der wesentlichen Parameter des öffentlichen Bauplanungs- und Bauordnungsrechts zur sicheren Nutzung von Gebäuden und Grundstücken keine Instanz dar, die eine bestimmte Gestaltung von Grünflächen zum Erhalt der Artenvielfalt und Bekämpfung des Insektensterbens durch baubehördliche Anordnungen vorgeben sollte. Da auch eine normale, etwa mittels Rollrasen, angelegte Grünfläche den Anforderungen des § 9 Abs. 2 NBauO entspricht, ist der Spielraum für die Bauaufsichtsbehörde ohnehin sehr eingeschränkt, was die Vorgaben der Freiraumgestaltung angeht.

Eine wesentliche Möglichkeit zur verbindlichen Steuerung der naturnahen Freiflächengestaltung ergibt sich durch die gemeindliche Bauleitplanung. Sollen bestimmte Flächen für Bäume, Sträucher oder anderes Grün vorbehalten werden, kann die Steuerung über textliche Festsetzungen in Bebauungsplänen durch die Gemeinde erfolgen. Ebenso wird in Bezug auf das Maß der baulichen Nutzung die zulässige Grundflächenzahl (GRZ) nach § 9 BauGB i.V.m. § 19 Baunutzungsverordnung (BauNVO) festgesetzt werden. Ferner kann die Gemeinde festlegen, dass Nebenanlagen außerhalb der überbaubaren Flächen nach der BauNVO nur bedingt zulässig oder ganz unzulässig sind und somit den nach Landesrecht zu begrünenden Anteil eines Baugrundstückes maßgeblich beeinflussen. Die nicht überbauten Flächen i. S. des § 9 NBauO dürfen nicht mit den überbaubaren Flächen der BauNVO verwechselt werden.

Die bei einer Bebauung geforderten Stellplätze z. B. können ggf. auf den nicht überbaubaren Flächen eines Bebauungsplanes zulässig sein. Sie stellen nach NBauO eine erforderliche andere zulässige Nutzung dar und unterliegen nicht dem Begrünungsgebot.

3. Wie geht der Landkreis grundsätzlich mit Verstößen gegen die NBauO um?

Die untere Bauaufsichtsbehörde kann mit einer auf § 79 Absatz 1 NBauO gestützten Verfügung gegen nicht nur vorübergehende Verstöße gegen das öffentliche Baurecht vorgehen. Hierbei kann die Bauaufsichtsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen diejenigen Maßnahmen anordnen, die zur Herstellung oder Sicherung rechtmäßiger Zustände erforderlich sind, sofern bauliche Anlagen, Grundstücke, Bauprodukte oder Baumaßnahmen dem öffentlichen Baurecht widersprechen.

Je nach Einzelfall werden die entsprechenden Maßnahmen angeordnet bzw. eingeleitet, die notwendig sind, um den baurechtswidrigen Zustand zu beseitigen. Da jeder baurechtswidrige Zustand immer einzelfallabhängige Maßnahmen erfordert, kann hier keine generalisierte Vorgehensweise benannt werden. Zusätzlich haben die Bauaufsichtsbehörden

die Möglichkeit, Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen Verstößen gegen das öffentliche Baurecht einzuleiten. Hiervon wird vor allem bei schwerwiegenden Verstößen Gebrauch gemacht. Hauptaugenmerk des bauaufsichtlichen Einschreitens liegt hierbei im Bereich der Stand- und Verkehrssicherheit der Bauvorhaben, dem Brandschutz und der Sicherstellung der Flucht- und Rettungswege, der Sicherstellung gesunder Wohn- und Lebensverhältnisse und der Einhaltung des Rücksichtnahmegebots im Zusammenhang mit möglichen Emissionen eines Vorhabens auf seine Umgebung.

Die Schaffung naturnaher Gärten und die Erhöhung der Biodiversität kann nicht über den § 9 NBauO erzwungen werden, da es an weiterführenden Vorgaben zur Ausgestaltung der Grünflächen fehlt. Somit steht vor einem bauaufsichtlichen Einschreiten die schon dargestellte Förderung der Aufklärung der Grundstückseigentümer in Bezug auf eine naturnahe Gestaltung von Freiflächen.

Über die Ahndung von Schottergärten mit einem erheblichen verwaltungsrechtlichen Aufwand wird man keinen erheblichen flächenmäßigen Beitrag in Bezug auf die Schaffung naturnah gestalteter Flächen aus ehemaligen Schottergärten erreichen können. Hier bedarf es eher einer Überzeugungsarbeit auf Grundlage einer intensiven Aufklärung auf informellen Wegen, um ein Umdenken im Bereich der privaten Einfamilienhauseigentümer zu bewirken.

Der Landkreis arbeitet mit zahlreichen seiner unteren Behörden und mit vielen anderen Behörden und Institutionen mit Bezug zur Flächenentwicklung und Freiraumgestaltung zusammen. Hier zeigen sich viel effektivere Ansätze und Möglichkeiten positiv auf den Erhalt der Arten einzuwirken als durch eine mögliche zwangsweise Beseitigung von vergleichsweise kleinflächiger Schottergärten im Privatbereich. Hinzu kommt, dass der Landkreis auf den eigenen Freiflächen im Bereich seiner Liegenschaften keine Schotterflächen vorhält und somit auch im öffentlichen Raum eine Vorbildwirkung wahrnimmt.

4. Erste Wasserversorger berechnen die Niederschlagswassergebühr flächenscharf durch Luftbilder anhand des Versiegelungsgrades eines Grundstücks. Anhand welcher Daten berechnet der OOWV die Niederschlagswassergebühr?

Im Landkreis Wesermarsch werden durch den OOWV als Wasserversorger Niederschlagsentgelte für die Städte Brake und Elsfleth erhoben.

In der Stadt Brake werden die Kosten der Abwasserbeseitigung (Niederschlagswasser und Schmutzwasser) nicht getrennt, sondern gemeinsam erhoben.

In der Stadt Elsfleth wird seit dem 01.01.2018 ein Entgelt für Niederschlagswasser separat erhoben. Es beträgt 30 Cent pro Quadratmeter überbauter und befestigter Fläche.

Die Ermittlung der Flächen und somit der Entgelte erfolgt über Selbstauskunft durch den Bürger oder wenn keine Angaben von den Grundstückseigentümern gemacht werden, wird vom OOWV eine Schätzung anhand von Liegenschaftsdaten vorgenommen.

Die Stadt Nordenham erhebt ebenfalls Niederschlagsgebühren.

In den Gemeinden Berne, Butjadingen, Jade, Lemwerder, Ovelgönne sowie Stadland werden keine Niederschlagswassergebühren erhoben.

5. In vielen Bebauungsplänen ist die maximal zu versiegelnde Fläche vorgegeben. Wie wird die Einhaltung kontrolliert? Wer ist dafür zuständig?

Alleine durch die Festsetzung der Grundflächenzahl GRZ, die in fast allen Bebauungsplänen als ein wesentliches Maß der baulichen Nutzung enthalten ist, wird die zulässige zu versiegelnde Fläche vorgegeben. Dieses ist somit eine baurechtliche Bestimmung des

Planungsrechts als wesentliche Vorgabe und durch die Bauaufsicht zu kontrollieren.

Die Möglichkeit der Steuerung über die Bauleitplanung ist aber allein auf Grundlage des § 9 BauGB sehr vielfältig. Hier ergeben sich zahlreiche Möglichkeiten für die Städte und Gemeinden auch Vorgaben in Bezug auf die Gestaltung der Grundstückseinfriedung, der Flächen und Maßnahmen zur Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft zu machen. So können für einzelne Flächen oder für ein Bebauungsplangebiet oder Teile davon das Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen vorgegeben werden. Dieses sollte sich auf ein einheitliches Gestaltungskonzept beziehen und für die Bauwilligen erkennbar, maßvoll und nachvollziehbar sein. Zuständig als Satzungsgeber ist hierbei die jeweilige Kommune.

Bei der Neuaufstellung und Änderung von BPlänen ergibt sich aber neben der Festsetzung von gestalterischen Vorgaben auch die Möglichkeit hier Aufklärung zur Umsetzung in Bezug auf Grünflächen zu geben. Dieses wäre insbesondere bei Neubaugebieten möglich. Bei der Bemessung und Ausgestaltung der öffentlichen Grün- und Verkehrsflächen kann die jeweilige Kommune hier auch als Vorbild dienen. Aber auch Änderungsverfahren von Bebauungsplänen können sich dazu eignen, die privaten Grünflächen attraktiver zu machen, ohne hier durch zu strenge Vorgaben auf Unmut zu stoßen und die Baufreiheit zu sehr einzuschränken. So wird in vielen Verwaltungen der Kommunen darüber nachgedacht, die Vorgaben für Nebenanlagen und überbaubaren Flächen im Sinne der Eigentümer zu erweitern. Gleichzeitig könnten hier dann gestalterische Vorgaben zu den Freiflächen gemacht werden, sodass für alle Seiten der Vorteil überwiegt, also die Grundstücke besser ausnutzbar sind, die verbleibenden Freiflächen dennoch naturnäher gestaltet werden. So könnte bereits durch den Aufstellungsprozess in der Bauleitplanung oder im Änderungsverfahren schon eine hohe Bereitschaft der Grundeigentümer erzeugt werden, die Freiflächen entsprechend zu gestalten.

Weitere Erläuterungen können bei Bedarf von Seiten der Verwaltung im Zuge der Ausschusssitzung gegeben werden.

Anlage/n:

Antrag der Bündnis 90/Die Grünen vom 09.04.2019

Ergänzung zum Antrag vom 26.04.2019

gez. Wenholt
Unterschrift