

Beschlussvorlage

VERBANDSGEMEINDEVERWALTUNG MONTABOUR

Drucksache-Nr.	033/22Sim/2024
Nachtrag zu Drucksache-Nr.	

☒ öffentlich ☐ nichtöffentlich

Fachbereich/Az.:	Datum
2.1 Planen und Bauen / 2.1	12.11.2024

Beratungsfolge:	Sitzungstermin
Ortsgemeinderat Simmern	28.11.2024

Betreff:

gemeinsamer Antrag CDU-Fraktion und Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - "Schottergärten"

Sachverhalt / Begründung:

1. Ausgangslage

Der Verwaltung liegt ein gemeinsamer Antrag der CDU-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Ortsgemeinderat Simmern vom 07.11.2024 (siehe Anlage) vor.

Es wird beantragt, die Verbandsgemeindeverwaltung Montabaur durch die Ortsgemeinde Simmern zu beauftragen, einen Entwurf einer Satzung, „die das Anlegen von Gartenflächen mit einer Deckschicht aus Stein untersagt“, zu erarbeiten.

Laut Antrag sollen sogenannte „Schottergärten“, die mit einer/m unkrauthemmenden Folie / Vlies ausgestattet sind, was zur Beeinträchtigung der Wasseraufnahme des Bodens führt und die sich darüber hinaus stärker aufheizen als Grünflächen, im gesamten Gemeindegebiet ausgeschlossen werden sollen.

„Naturnahe Stein- und Kiesgärten“, die laut Antrag regelmäßig „keinen wasserundurchlässigen Unterbau haben und einen hohen Bepflanzungsgrad aufweisen“, sollen ausnahmsweise zulässig sein, „wenn diese nicht mit einer Trennschicht aus Folie oder Vlies ausgestattet sind und gleichzeitig mindestens 50% der Fläche bepflanzt ist, wobei die Bepflanzung auf Bodenhöhe für die Bewertung relevant ist.“

Außerdem sollen laut Antrag Ausnahmen für Flächen gelten, „die für eine zulässige Nutzung benötigt werden (z. B. Wege, Terrassen, Stellplätze, etc.).“

Hausbesitzer greifen bei der Gestaltung vor allem ihrer Vorgärten – besonders in Neubausiedlungen – immer häufiger zu Kies und Schotter. Hierdurch verringert sich die Fläche, die zur Versickerung von Niederschlägen, für den Erhalt der Artenvielfalt, insbesondere Insekten oder auch zur Regulierung des Mikroklimas geeignet ist.

Dies kann im Falle eines Starkregenereignisses, bei denen die Niederschlagsmengen die Kapazität der Kanalisation überschreiten, zur Folge haben, dass große Wassermassen nur oberflächlich abfließen können und keine Versickerungsmöglichkeit besteht.

Daher stellt sich schon seit einiger Zeit für Städte und Gemeinden zunehmend die Frage, wie gegen den stetigen Zuwachs von Schottervögärten und hohen Versiegelungsgraden sowie den daraus resultierenden negativen Folgen effektiv und rechtssicher vorgegangen werden kann.

2. Rechtliche Bewertung

Auch der Gesetzgeber hat die zuvor dargelegte Problematik von „Stein- und Schottergärten“ erkannt und bereits reagiert.

Die alte Fassung des § 10 Abs. 4 Landesbauordnung Rheinland-Pfalz (LBauO) sah vor, dass nicht überbaute Flächen bebauter Grundstücke begrünt werden **sollen**, soweit sie nicht für eine zulässige Nutzung benötigt werden.

Mit dem vierten Landesgesetz zur Änderung der Landesbauordnung Rheinland-Pfalz vom 07.12.2022 (Inkrafttreten: 15.12.2022) wurde die Vorschrift des § 10 Abs. 4 LBauO dergestalt geändert, dass die zuvor enthaltene „Soll“-Regelung in eine Begrünungspflicht umgewandelt wurde.

Der aktuelle Gesetzestext lautet:

*„Nicht überbaute Flächen bebauter Grundstücke **sind zu begrünen**, soweit sie nicht für eine zulässige Nutzung benötigt werden. Befestigungen, die die Wasserdurchlässigkeit des Bodens wesentlich beschränken, sind nur zulässig, soweit ihre Zweckbestimmung dies erfordert. Die Sätze 1 und 2 finden keine Anwendung, soweit Bebauungspläne oder andere Satzungen entgegenstehende Festsetzungen zu den nicht überbauten Flächen treffen.“*

Die bestehende Regelung wurde im Rahmen der Gesetzesänderung restriktiver formuliert, um die Bedeutung des Klimaschutzes zu betonen.

In der Gesetzesbegründung heißt es:

*„Zur Bekämpfung des Artenverlusts, Erhöhung der Biodiversität, Erhaltung der Funktionsfähigkeit von Böden sowie zur Vermeidung von negativen lokalklimatischen Auswirkungen ist eine dauerhafte und naturnahe Begrünung von Freiflächen von erheblicher Bedeutung. Die bisherige Soll-Bestimmung des Absatzes 4 Satz 1 wird verstärkt, um den genannten negativen Auswirkungen entgegenzuwirken und **insbesondere dem Anlegen von sogenannten „Schottergärten“ Einhalt zu gebieten.**“*

Diese landesrechtliche Regelung ist demnach gezielt darauf gerichtet, die Entstehung von Schottergärten zu vermeiden.

Sie hat nicht, wie im Antrag ausgeführt, lediglich den Effekt, der reduzierten Versickerung entgegenzuwirken, sondern es sollen auch negative lokalklimatische Auswirkungen vermieden werden (siehe Gesetzesbegründung). Mit der gesetzlichen Verankerung einer **Begrünungspflicht** ist selbstredend auch für eine weniger starke Flächenaufheizung gesorgt.

Neben dieser bereits gesetzlich normierten Begrünungspflicht bedarf es aus Sicht der Verwaltung **keiner weiteren Satzungsregelung** seitens der Ortsgemeinde Simmern.

Diese Auffassung wurde auf Nachfrage im Zusammenhang mit dem vorliegenden Antrag auch seitens des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz entsprechend bestätigt.

Eine Satzung der Ortsgemeinde Simmern, die – wie es im Antrag heißt – „das Anlegen von Gartenflächen mit einer Deckschicht aus Stein untersagt“ müsste vielmehr eine dezidierte Begründung enthalten, warum sich die Situation hinsichtlich Schottergärten derart von der Sachlage im restlichen Rheinland-Pfalz abhebt, dass hier die gesetzliche Regelung des § 10 Abs. 4 LBauO nicht ausreichend ist und darüber hinaus noch ortsrechtliche Regelungen in Form einer Satzung getroffen werden müssen.

Solch besondere Gründe, die sich von der landesweiten „Schottergärten“-Situation abheben, sind weder im Antrag dargelegt noch aus Sicht der Verwaltung vorliegend gegeben.

Im Kontext der Regelung des § 10 Abs. 4 LBauO ist ergänzend auf die Vorschrift des § 59 Abs. 1 LBauO hinzuweisen, wonach die Bauaufsichtsbehörden bei der Errichtung, Änderung, Instandhaltung, Nutzung, Nutzungsänderung und dem Abbruch baulicher Anlagen (sowie anderer Anlagen und Einrichtungen im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 2) darüber zu wachen, dass die baurechtlichen und sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften [...] eingehalten werden;

sie haben zu diesem Zweck nach pflichtgemäßem Ermessen die erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

Die untere Bauaufsichtsbehörde der Kreisverwaltung des Westerwaldkreises ist im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens dafür zuständig, die Einhaltung der Begrünungspflicht des § 10 Abs. 4 LBauO zu überwachen.

Sollten seitens der Ortsgemeinde Simmern Verstöße festgestellt werden, können die Bauherren auf die o. g. landesrechtliche Vorschrift verwiesen werden, die als bauordnungsrechtliche Regelung zu beachten ist. Zugleich besteht für die Ortsgemeinde Simmern die Möglichkeit, die untere Bauaufsichtsbehörde über einen etwaigen Verstoß in Kenntnis zu setzen. Bauaufsichtliche Maßnahmen liegen (genauso wie bei Verstößen gegen eine etwaige Schottergärten-Satzung) im Ermessen der Behörde.

3. Weitere Bedenken im Kontext der geplanten Schottergärten-Satzung

Eine etwaige Schottergärten-Satzung kann selbstverständlich nur für die Zukunft verhindern, dass weitere Grünflächen in Schottergärten umgewandelt werden.

Ein rückwirkendes in Kraft setzen von Verbotsregelungen ist aus rechtsstaatlichen Gründen grundsätzlich nicht zulässig, da sich Betroffene auf die zum Zeitpunkt der Umsetzung ihrer Baumaßnahme bestehende Rechtslage verlassen können müssen.

Insofern genießen alle bereits vorhandenen Stein- / Schottergärten Bestandsschutz.

Eine Kontrolle ist vor diesem Hintergrund nur denkbar, wenn die bereits vorhandenen Schottergärten in einem Plan erfasst würden, um entsprechend neu angelegte Schottergärten zu erkennen. Aufgrund der Vielzahl der laufenden Bebauungsplanverfahren sind bei der Verbandsgemeindeverwaltung derzeit keine personellen Kapazitäten frei, um die für entsprechende Kontrollen einer Satzung notwendigen ortsweiten Bestandsaufnahmen durchzuführen.

Nach Rücksprache mit der Kreisverwaltung des Westerwaldkreises bestehen derzeit keine Kapazitäten ergänzende Maßnahmen im Rahmen einer Satzung zu kontrollieren und durchzusetzen.

Außerdem liegen bezüglich des Antrags folgende Bedenken vor:

Bei dem konkret vorliegenden Vorschlag zur Verhinderung von Stein- / Schottergärten (siehe Antragsschreiben) stellt sich auf der Regelungsebene die Frage, ob diese Regelungen hinreichend bestimmt sind (z. B. hinsichtlich einer 50 %igen Flächenbepflanzung). Außerdem führt ein Regel-Ausnahme-Verhältnis, wie vorliegend beabsichtigt, selbstverständlich zu Schwierigkeiten im Rahmen von Kontrollen. Bei einer, wie vorliegend beabsichtigten Regelung, wäre im Rahmen des Vollzugs zu prüfen, ob tatsächlich ein Schottergarten mit einer unkrauthemmenden Folie / einem Vlies angelegt wurde oder nicht.

Dies wird in der praktischen Umsetzung als äußerst schwierig betrachtet.

4. Möglichkeiten der Ortsgemeinde Simmern

Grundsätzlich können zur Vermeidung der Verschotterung gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 16d, 20 und 25a BauGB Festsetzungen in Bebauungsplänen getroffen werden.

Ein Festsetzungsbeispiel, beruhend auf einer Kombination der Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 und 25a BauGB lautet:

„Die nicht überbauten Flächen der Grundstücke sind als wasseraufnahmefähige Vegetationsflächen (ohne Folie, Vlies o.ä.) gärtnerisch anzulegen und dauerhaft zu erhalten. Die Verwendung von Schotter, Kies oder ähnlichen Materialien für die Oberflächengestaltung ist nicht zulässig. Ausgenommen sind Flächen für Zufahrten, Wege und Terrassen.“

Zur städtebaulichen Begründung könnte ausgeführt werden:

„Die Festsetzung gewährleistet eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung (§ 1 Abs. 5 S. 1 BauGB), dient dem Klimaschutz sowie der Klimaanpassung (§§ 1 Abs. 5 S. 2, 1a Abs. 5 BauGB) und trägt wesentlichen Umweltbelange nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 a) BauGB Rechnung. Da bereits durch Gebäude und sonstige bauliche Anlagen regelmäßig eine umfangreiche Flächenversiegelung stattfindet, sind die verbleibenden Freiflächen gärtnerisch anzulegen und zu pflegen. Dies vermindert Hitzestaus, unterstützt die Entwässerung und schafft Habitate für Tiere und Pflanzen. Neben der klassischen „Verschotterung“ sind auch andere, monotone Gestaltungen ökologisch nachteilig. Ferner stört das Einbringen von Folien, aber auch wasserdurchlässigen Materialien wie Vliese in den Boden die Bodenfunktionen und hat daher ebenfalls zu unterbleiben.“

(vgl. Online-Handbuch für Kommunen in Rheinland-Pfalz: Klimaschutz, Energie und Klimawandelanpassung in Bebauungsplänen; Rechtsanwälte Dr. Björn Reith; Dr. Christoph Mayer, LL.M.; Alfred Bauer, Stand: August 2023)

Dem folgend besteht die Möglichkeit der Ortsgemeinde Simmern, im Rahmen von Bebauungsplänen, die zukünftig aufgestellt werden, ein Augenmerk auf Festsetzungen zu legen, die einer Verschotterung der Freiflächen entgegenwirken.

5. Fazit

Aufgrund der dargestellten Bedenken gegen eine entsprechende Satzung zur Vermeidung von Schottergärten sowie der Tatsache, dass bereits eine landesrechtliche Regelung mit der gleichen Zielsetzung existiert, wird seitens der Verwaltung empfohlen, **keine weiteren Satzungsregelungen zur Vermeidung von Schottergärten zu treffen**.

Ergänzende Regelungen sind schlichtweg nicht erforderlich und auch nicht zu begründen.

Vielmehr empfiehlt es sich, neben weiteren rechtlichen Instrumenten, die Bürger durch gezielte Aufklärung und Beratung von der Sinnhaftigkeit begrünter nicht überbauter Grundstücksflächen zu überzeugen.

Sollte sich die Ortsgemeinde dennoch für den Erlass einer Schottergärten-Satzung entscheiden, sollten zunächst entsprechende Überlegungen über den Inhalt einer solchen Satzung angestellt werden. Die Regelungen müssen inhaltlich hinreichend bestimmt sein, damit Auslegungsschwierigkeiten in der Praxis vermieden werden.

Dabei sollten insbesondere folgende Fragestellungen in die Überlegungen einbezogen werden:

- Soll die Neuanlage von Schottergärten komplett verboten oder soll lediglich die Größe von Schottergärten reglementiert werden? Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei der Reglementierung der Größe der Schotterfläche eine Überprüfung der Vorgaben weiter erschwert wird.
- Wird die Größe von Schottergärten geregelt, sollte berücksichtigt werden, ob die Größe für das Gesamtgrundstück oder einzelne Schotterflächen gelten soll? Hierdurch sollte der Umgang mit mehreren Schottergärten auf einem Grundstück geklärt werden.
- Wie wird ein Schottergarten definiert?

Es sollte ausgeschlossen werden, dass es in der Praxis zu Auslegungsschwierigkeiten kommt.

Beschlussvorschlag:

Der Ortsgemeinderat beschließt, neben der bereits bestehenden landesrechtlichen Regelung des § 10 Abs. 4 LBauO, welche auf die Vermeidung von Schottergärten abzielt, keine weitere Satzung mit gleicher Zielsetzung aufzustellen.

Finanzielle Auswirkungen ☐ Ja ☒ Nein		
	Ergebnishaushalt	Finanzhaushalt
Buchungsstelle:		
Projekt-Nr.:		
Ansatz zzgl. Haushaltsreste und außer-/ überplanmäßigen Bewilligungen:	€	€
bereits verausgabt:	€	€
durch Aufträge gebunden:	€	€
noch verfügbar:	€	€

Im Auftrag



Kathrin Schmidt