

**Stadt Schwentimental**  
**Der Bürgermeister**



|                      |  |   |
|----------------------|--|---|
| <b>Beratungsart:</b> | <input checked="" type="checkbox"/> öffentlich | <input type="checkbox"/> nicht öffentlich |
|----------------------|--|---|

|                             |             |                  |               |                   |
|-----------------------------|-------------|------------------|---------------|-------------------|
| <b>Sachstandsmitteilung</b> | <b>Nr.:</b> | <b>162b/2020</b> | <b>Datum:</b> | <b>28.01.2021</b> |
|                             |             |                  |               |                   |

|                   |          |  |                    |
|-------------------|----------|--|--------------------|
| <b>Empfänger:</b> |          |  |                    |
| <b>Nr.</b>        | <b>-</b> | <b>Stadtvertretung / Fachausschuss</b>                             | <b>Sitzungstag</b> |
| 1                 |          | Ausschuss für Jugend, Sport und Soziales                           |                    |
| 2                 |          | Ausschuss für Schule, Kultur, Paten- und Partnerschaften           |                    |
| 3                 |          | Ausschuss für Umwelt, Verkehr, öff. Sicherheit u. Kleingartenwesen |                    |
| 4                 | X        | Ausschuss für Bauwesen   | 08.02.2021         |
| 5                 |          | Ausschuss für Stadtentwicklung, Wirtschaft und Finanzen            |                    |
| 6                 | X        | Hauptausschuss   | 23.02.2021         |
| 7                 | X        | Stadtvertretung  | 25.02.2021         |

|                                     |             |               |                   |
|-------------------------------------|-------------|---------------|-------------------|
| <b>Schluss- und Mitzeichnungen:</b> |             |               |                   |
| gez. Th. Haß                        | gez. Hansen | gez. Conrad   | gez. Schröter     |
| Bürgermeister                       | Büroleitung | Amtsleiter/in | Sachbearbeiter/in |

**1.TOP**

Antrag der KGK, hier: Nicht überbaute Flächen von Grundstücken; Schottergärten;  
 Stellungnahme der Verwaltung

**1. Sachstand:**

Die Fraktion KLAR.GRÜN – Konsequent für Schwentimental stellt mit Schreiben vom 25.11.2020 den Antrag, folgenden Beschluss zu fassen (siehe SM162/2020):

- Die Verwaltung wird beauftragt, bei der Aufstellung und Änderung von Bebauungsplänen folgende bauplanungsrechtliche Regelung generell in die zu beschließenden Festsetzungstexte aufzunehmen:

*Nicht überbaubare sowie überbaubare aber nicht bebaute Flächen der bebauten Grundstücke sind,*

- 1. wasseraufnahmefähig zu belassen oder herzustellen und*
- 2. zu begrünen oder zu bepflanzen,*

*soweit dem nicht die Erfordernisse einer anderen zulässigen Verwendung der Flächen entgegenstehen.*

*Die Anlage und flächige Abdeckung von gärtnerisch anzulegenden Flächen mit Mineralstoffen (Kies, Schotter, Splitt o.ä.) sowie mit Vliesen – außer für Wege und Zufahrten – ist wirksam auszuschließen.*

- *Die Verwaltung wird beauftragt, die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Schwentimental auf die hierzu bereits bestehenden gesetzlichen Vorschriften regelmäßig aufmerksam zu machen.*

Unter Bezug auf den vorliegenden Antrag hat die FDP-Fraktion einige Fragen (s. unten) an die Verwaltung gerichtet. Neben der Beantwortung dieser Fragen soll diese Sachstandsmitteilung ergänzende Informationen zum Thema geben.

### **Vorbemerkungen:**

Offenbar kommen auch bei der privaten Gartengestaltung in der Stadt Schwentimental vermehrt Mineralstoffe wie Kies, Schotter, Splitt o.ä. zum Einsatz. Der Verwaltung liegen allerdings keine statistischen Erhebungen vor, die die Entwicklung dieses gefühlten Trends quantifizieren.

Aus ökologischer Sicht ist eine flächige Verwendung der genannten Materialien gegenüber einer unversiegelten und im optimalen Fall abwechslungsreich bepflanzten Fläche nachteilig, und zwar sowohl hinsichtlich des Nahrungsangebotes für Insekten und Vögel als auch im Hinblick auf die Schutzgüter Klima, Wasser und Boden.

Die Gartengestaltung ist ein Ausdruck individueller Freiheit im Umgang mit dem Eigentum. Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen ist die Stadt verpflichtet, Eingriffe in den Naturhaushalt zu vermeiden, zu minimieren oder wenn dies nicht gelingt, verbleibende Eingriffe an anderer Stelle zu kompensieren. Ausgeglichen wird in diesem Zusammenhang auch die planerisch ermöglichte Flächenversiegelung.

Eine darüber hinausgehende rechtliche Verpflichtung, privates Eigentum ausschließlich unter Berücksichtigung ökologischer Belange zu gestalten, existiert nicht. Wenngleich ein solches Verhalten wünschenswert wäre, ist es den Eigentümer\*innen auch gestattet, im Rahmen der gesetzlichen Regelungen ihr Eigentum nach subjektivem Geschmacksempfinden zu gestalten.

Die Gartengestaltung mit Mineralstoffen umfasst ein breites Spektrum, von der eher geringfügigen Verwendung in Einzelbeeten bis hin zur nahezu vollflächigen Überdeckung des Vorgartens. Die ökologischen Auswirkungen hängen im Einzelfall stark von der Größe und dem verwendeten Material sowie davon ab, ob ggf. verschärfend ein wasserundurchlässiger Unterbau (Vlies o.ä.) zum Einsatz kommt. Neben dem Aufbringen von Splitt werden häufig auch professionell gestaltete Kies- oder Steingärten mit hochwertigem Material angelegt. Der damit im Einzelfall verbundene hohe Kostenaufwand spricht für eine bewusste Entscheidung für ein subjektiv als positiv erachtetes Erscheinungsbild und nicht für den Wunsch nach einer in erster Linie pflegeleichten Gestaltung. Die Motive für eine Verwendung entsprechender Materialien scheinen also durchaus unterschiedlich.

In allen Varianten kommen auch Pflanzen zu mehr oder weniger großem Anteil vor.

### **Rechtslage:**

Gemäß § 8 LBO sind „die nicht überbauten Flächen der bebauten Grundstücke [...],

1. wasseraufnahmefähig zu belassen oder herzustellen und

2. zu begrünen oder zu bepflanzen,

soweit dem nicht die Erfordernisse einer anderen zulässigen Verwendung der Flächen entgegenstehen.“

Die von § 8 LBO erfassten Flächen sind diejenigen Grundstücksteile, die weder bebaut noch einer anderen zulässigen Nutzung zugeführt sind. § 8 regelt also grundsätzlich, wie diese „Restflächen“ herzustellen sind. Allerdings lässt die Regelung mit der Einschränkung „soweit sie nicht für eine andere zulässige Verwendung benötigt werden“ offen, in welchem Umfang nicht überbaute Flächen wasseraufnahmefähig zu belassen oder herzustellen sind. Auch lässt sich ein Maß, in welchem Umfang und welcher Gestalt andere Nutzungen zulässig sind, dem öffentlichen Baurecht nicht entnehmen.

Die private Gartengestaltung ist gemäß § 63 LBO verfahrensfrei. Sie ist demzufolge nicht Gegenstand der Prüfung eines Bauantrages, muss jedoch dem öffentlichen Baurecht entsprechen. Die bauordnungsrechtlichen Bestimmungen der LBO dienen im Wesentlichen dazu, von baulichen Anlagen ausgehende Gefahren abzuwehren und unzumutbare Belästigungen zu verhindern. Ökologie und Naturschutz werden daher nicht im Bauordnungsrecht, sondern in eigenen Fachgesetzen geregelt.

### **Regelungsmöglichkeiten:**

#### **A) Bebauungsplan (Festsetzungen gemäß § 9 BauGB)**

Festsetzungen in Bebauungsplänen sind beschränkt auf den Festsetzungskatalog des § 9 BauGB. Dieser sieht eine „Positivplanung“ vor, in deren Folge eine andere als die festgesetzte Nutzung unzulässig wäre. Eine Negativplanung zur Verhinderung von Nutzungen ist unzulässig.

Beispielsweise könnten Festsetzungen als Fläche zum Anpflanzung von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen in den Bebauungsplänen aufgenommen werden. Nach Ansicht der Verwaltung ist diese Möglichkeit jedoch nicht praktikabel. So müsste auf jedem Grundstück eine entsprechende Fläche zeichnerisch dargestellt werden, die bepflanzt werden muss. Eine derartige Regelung würde in der Folge die Gartengestaltung stark einschränken, da dort eine anderweitige private Nutzung nicht mehr möglich wäre. Eine bauleitplanerische Festsetzung muss immer städtebaulichen Zielen dienen. Allein nicht-städtebauliche Ziele (z.B. Ökologie) sind als Rechtfertigung nicht ausreichend.

Mit der Grundflächenzahl (GRZ) wird die zulässige Grundfläche des Baugrundstücks, die von baulichen Anlagen überdeckt werden darf, begrenzt. Kiesbeete stellen in der Regel bauliche (Neben)Anlagen dar, die bei der Berechnung der Grundfläche anzurechnen sind (VG Hannover, 26.11.2019).

Sofern lediglich Vorgärten als „Schottergärten“ angelegt werden, wird die GRZ in Bezug auf das Gesamtgrundstück vermutlich in den meisten Fällen eingehalten, so dass davon auszugehen ist, dass eine durch die GRZ gesteuerte Regelung in den überwiegenden Fällen nicht greifen würde.

#### **B) Örtliche Bauvorschriften**

§ 84 LBO ermöglicht den Gemeinden, die Gestaltung der unbebauten Flächen der bebauten Grundstücke durch Satzung als örtliche Bauvorschriften zu regeln. Ob eine solche Satzung eine einheitliche Gestaltungsvorschrift für alle Gärten im gesamten Stadtgebiet beinhalten kann oder ob differenzierte ortsgestalterische Erwägungen angestellt werden müssen, wäre ggf. zu klären.

Örtliche Bauvorschriften können auch als Festsetzungen in Bebauungspläne aufgenommen werden. Für solche Bauvorschriften gelten die Verfahrensvorschriften des BauGB. Sie sind

somit ebenfalls zu begründen. Darüber hinaus müssen sie hinreichend bestimmt sein und es empfiehlt sich, Ausnahmen zu bestimmen, um ungewollte Härten zu vermeiden.

Bezüglich eines möglicherweise gewünschten Ausschlusses von „Schottergärten“ sollte also bedacht werden, welche Gestaltungsformen (Material, Baustoffe) verboten werden sollen oder in welchem Umfang diese ggf. zulässig bleiben sollen. Soll es eine Unbedenklichkeitsgrenze geben und wie groß ist diese? Wie werden Beet-Einfassungen, Spritzschutz am Mauerwerk, Versickerungssysteme o.ä. behandelt und ggf. definiert?

Eine Regelung mit dem Ziel der Verhinderung unerwünschter Gartengestaltung wäre ein nicht unerheblicher Eingriff in das Eigentumsrecht. Dieser Eingriff ist unter Berücksichtigung des städtebaulichen Zieles des jeweiligen Bebauungsplanes (bzw. der Bauvorschrift) gegen die Interessen der Eigentümer\*innen auf freie Gartengestaltung (als Teil der Eigentumsgarantie) abzuwägen. Die individuelle Gartengestaltung würde stark eingeschränkt. Davon betroffen ist auf Grund des demografischen Wandels ein wachsender Anteil älterer Eigentümer\*innen, die sich mit einer entsprechenden Gartengestaltung womöglich eine Minimierung des Pflegeaufwandes versprechen.

Der weitaus größte Teil des Stadtgebietes befindet sich im planungsrechtlichen Außenbereich. Darüber hinaus ist ein Großteil der verdichteten Bebauung dem unbeplanten Innenbereich (kein Bebauungsplan) zuzuordnen. Ein vergleichsweise geringer Anteil des Stadtgebietes wird von Bebauungsplänen überdeckt. Um allein die davon überdeckte Fläche einheitlich zu regeln, müssten etwa 30 Bebauungspläne geändert werden, jeweils mit einer eigenen städtebaulichen Begründung. Die nicht überplanten Grundstücke im unbeplanten Innenbereich und im Außenbereich wären durch Festsetzungen in Bebauungsplänen nicht betroffen.

Aus Sicht der Verwaltung ließen sich unerwünschte Gartengestaltungen nur mittels örtlicher Bauvorschriften im Bebauungsplan rechtssicher ausschließen, Voraussetzung ist, dass diese hinreichend bestimmt und begründet sind. Damit verbunden ist ein starker Eingriff in das Eigentumsrecht. Eine einheitliche Regelung für das gesamte Stadtgebiet gelingt auch bei Änderung aller bestehenden Bebauungspläne jedoch nicht.

#### **Zu den Fragen der FDP-Fraktion:**

1. Wie beurteilt die Verwaltung den vermeintlichen Trend hin zur Gartengestaltung mit Kies, Schotter und Steinen im Bereich von Gärten und Vorgärten in der Stadt Schwentental?

*Siehe Abschnitt „Vorbemerkungen“*

2. Wie beurteilt die Verwaltung die rechtliche Durchsetzbarkeit eines „Schottergartenverbotes“ in den textlichen Festsetzungen eines Bebauungsplanes?

*Auf Grund der Verfahrensfreiheit der Gartengestaltung bleibt der Bauaufsichtsbehörde lediglich die Möglichkeit einer nachträglichen Überprüfung. Eine flächendeckende oder gar wiederkehrende Kontrolle von baurechtlichen Vorschriften ist weder durch den Kreis noch durch die Stadt leistbar. Diese würde auch nur die von öffentlichen Flächen einsehbaren Grundstücksteile erreichen.*

*Eine genaue Überprüfung erfolgt somit regelmäßig nur auf Hinweis Dritter. Die Bauaufsichtsbehörde entscheidet bei Verstößen gegen das öffentliche Baurecht nach pflichtgemäßem Ermessen, ob und in welcher Form sie einschreitet. Eine mögliche Rückbauverfügung käme im Rahmen der Ermessensausübung nur in Betracht, wenn diese Maßnahme als verhältnismäßig eingeschätzt würde.*

3. Wie hoch veranschlagt die Verwaltung den möglichen Verwaltungsaufwand und die möglichen Kosten bei der Festsetzung des „Schottergartenverbots“ in den Bebauungsplänen inkl. der Überwachung des Verbots der Einrichtung neuer Schottergärten, des Findens von Schottergärten und der behördlichen Maßnahmen zur Umwandlung und der Kontrolle der Beseitigung oder Umgestaltung von möglichen Altfällen?

*Der vorliegende Antrag zielt offenbar darauf ab, entsprechende Regelungen bei zukünftigen Aufstellungs-/Änderungsverfahren vorzunehmen. In jedem Bauleitplanverfahren sind Überlegungen zu den städtebaulich erforderlichen Festsetzungen anzustellen. Insofern entsteht durch die Thematik „Schottergärten“ kein zusätzlicher Aufwand.*

*Für den Fall, dass nachträglich alle Bebauungspläne angepasst werden sollen, wäre vorbehaltlich einer detaillierten Prüfung die Änderung von etwa 30 Plänen erforderlich. Im Einzelfall müsste untersucht werden, ob ein vereinfachtes Verfahren zur Anwendung kommen könnte oder mehrere Verfahren zusammengefasst werden und damit Kosten eingespart werden können. Die Abwicklung der Verfahren würde das zuständige Fachamt erheblich binden.*

*Bestehende Gärten genießen im zulässigen Umfang Bestandsschutz. Ein mögliches Verbot von „Schottergärten“ träte nicht rückwirkend in Kraft. Aus einem solchen Verbot resultieren damit keine behördlichen Maßnahmen zur Beseitigung oder Umgestaltung von Altfällen. Gleichwohl müsste in Zweifelsfällen wohl zu Gunsten der Eigentümer\*innen davon ausgegangen werden, dass die fragliche Gartengestaltung schon vor dem Verbot bestand oder alternativ zuvor ein umfangreiches Bestandskataster erstellt werden.*

*Der personelle und finanzielle Aufwand für eine „aktive“ Überwachung hängt davon ab, in welchen Intervallen (z.B. 1x jährlich) diese durchgeführt würde und welche Teile des Stadtgebietes (einzelne Bebauungspläne, Gesamtstadt) das Verbot umfasst. Eine flächendeckende behördliche Überwachung des Verbots ist, wie oben ausgeführt, nicht möglich. Im Übrigen wird die Einhaltung sonstiger baurechtlicher Vorschriften ebenfalls nicht regelmäßig aktiv überprüft.*

#### Abschließende Hinweise:

Die Baugenehmigungsbehörde des Kreises Plön nimmt seit einiger Zeit in jede Baugenehmigung einen Hinweis auf die Regelung des § 8 LBO auf, um für das Thema zu sensibilisieren.

Der BUND Landesverband Schleswig-Holstein e.V. hat einen Flyer zum Thema „Schottergärten“ herausgegeben, der auch in der Stadtverwaltung zur Information bereitgehalten wird. Neben einer naturschutzfachlichen Einschätzung von Schottergärten geht dieser auch auf deren Pflegeaufwand und mögliche alternative Gestaltungsformen ein.

Die Stadt selbst könnte, alternativ zu Verboten, ihr Aufklärungs- und Informationsangebot verstärken. Denkbar wären regelmäßige Veröffentlichungen auf der Homepage und im Stadtmagazin verbunden mit dem Angebot einer kostenfreien Beratung zur Freiflächengestaltung durch das Umweltamt.