

Federführung:

60-Stadtplanung, GIS, Bauordnung

Produkt:

60.01 Stadtplanung

60.07 Bauordnung

70.03 Park- und Grünanlagen

70.07 Umweltschutz

Datum:

06.10.2022

Beratungsfolge:

Sitzungsdatum:

Umweltausschuss

19.10.2022

Vorberatung

Ausschuss für Planen und Bauen

20.10.2022

Vorberatung

Rat der Stadt Coesfeld

03.11.2022

Entscheidung

## **Insektenfreundliche Gestaltung von Grünflächen und ein "Verbot" von Schottergärten**

### **Beschlussvorschlag 1 der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:**

Die Stadt Coesfeld spricht sich dafür aus, dass private und öffentliche Grünflächen bienen- und insektenfreundlich bepflanzt und gestaltet werden. Sie spricht sich gleichzeitig gegen sogenannte „Schottergärten“ aus (das sind mit Schotter, Geröll, Kies oder Splitt bedeckte Gartenflächen, in welcher Steine das hauptsächliche Gestaltungsmittel sind und Pflanzen nicht oder nur in geringer Zahl vorkommen und wenn, dann oft durch strengen Formschnitt künstlich gestaltet sind. Damit von unten kein Unkraut in die Fläche wächst, ist sie mit einer Folie abgedichtet.). Der Begriff dient der Abgrenzung von klassischen Stein- und Kiesgärten, bei denen die Vegetation im Vordergrund steht, und wurde in diesem Sinne geprägt.

### **Beschlussvorschlag 2 der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:**

Die Stadt Coesfeld sorgt in geeigneter Form dafür, die Bevölkerung, insbesondere Neubürger:innen, über insektenfreundliche Gartengestaltung sowie über die ökologischen und klimatischen Nachteile von Schottergärten zu informieren und zu sensibilisieren. Dazu werden u.a. entsprechende Informationsmaterialien bereitgehalten und überreicht. Als Beispiel kann hier der Leitfaden „Urbanes Grün“ vom Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen herangezogen werden.

### **Beschlussvorschlag 2 der Verwaltung:**

Mit der Umsetzung der Maßnahme 5.1 „Sensibilisierungskampagne zur Klimaanpassung in der Gartengestaltung“ des Integrierten Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzeptes wird im Januar 2023 begonnen.

### **Beschlussvorschlag 3 der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:**

Bei jeder Baugenehmigung wird auf den Beschluss (siehe Punkt 1) hingewiesen und entsprechendes Informationsmaterial (siehe Punkt 2) beigelegt.

### **Beschlussvorschlag 3 der Verwaltung:**

Klimaschutz und Klimaanpassung ist eine Gemeinschaftsaufgabe. Informationsmaterial wird der Öffentlichkeit beispielsweise auf der städtischen Homepage gebündelt aufgezeigt und verlinkt sowie Flyer bereitgestellt.

Zielgerichtet soll beispielsweise in jeder Baugenehmigung ein Hinweis auf diese Gemeinschaftsaufgabe und Informationsmaterial insbesondere zum Thema begrünte Vorgärten zu Verfügung gestellt werden.

### **Beschlussvorschlag 4 der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:**

Die Stadt verhindert in neuen Bebauungsplänen durch entsprechende Gestaltungsvorgaben das Anlegen von Schottergärten.

### **Sachverhalt:**

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN (Vorlage 233/2022) ist mit Beschluss des Rates der Stadt Coesfeld vom 08.09.2022 der Verwaltung zur Prüfung weitergeleitet worden.

#### **1. Bienen- und insektenfreundlicher Bepflanzung, keine Schottergärten**

*Beschlussvorschlag 1 des Antrages*

*Die Stadt Coesfeld spricht sich dafür aus, dass private und öffentliche Grünflächen bienen- und insektenfreundlich bepflanzt und gestaltet werden. Sie spricht sich gleichzeitig gegen sogenannte „Schottergärten“ aus (das sind mit Schotter, Geröll, Kies oder Splitt bedeckte Gartenflächen, in welcher Steine das hauptsächlich Gestaltungsmittel sind und Pflanzen nicht oder nur in geringer Zahl vorkommen und wenn, dann oft durch strengen Formschnitt künstlich gestaltet sind. Damit von unten kein Unkraut in die Fläche wächst, ist sie mit einer Folie abgedichtet.). Der Begriff dient der Abgrenzung von klassischen Stein- und Kiesgärten, bei denen die Vegetation im Vordergrund steht, und wurde in diesem Sinne geprägt.*

Mit Verweis auf das Integrierte Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzept Stadt Coesfeld hat sich die Stadt bereits zu dem Ziel bienen- und insektenfreundliche Bepflanzung von privaten und öffentlichen Grünflächen bekannt. Beispielsweise ist mit der Maßnahme „Coesfeld wird bunt“ im Handlungsfeld Öffentlichkeitsarbeit und Bildung das Ziel gesetzt, positive Rahmenbedingungen für Insekten zu schaffen und das Stadtklima zu verbessern. Auch die Maßnahme „Sensibilisierungskampagne zur Klimaanpassung in der Gartengestaltung“ zeigt eine entsprechende Ausrichtung der städtischen Aktivitäten. Des Weiteren wurde den Coesfelder:innen über den Klimaschutzfonds eine finanzielle Förderung für private Projekte zur biodiversitätsfreundlichen und klimaangepassten Gartengestaltung ermöglicht. Zu den entsprechenden Fördergegenständen zählten Flächenentsiegelung, Umstellung auf wasserdurchlässige Pflasterung, Baumpflanzungen und das Anlegen von Blühflächen.

In diesem Zusammenhang kann zudem das am 24.08.2022 im Umweltausschuss beratene Projekt „Coesfeld blüht“ genannt werden (s. Vorlage 211/2022). Herr Schulze Bäing hat dazu vorgetragen und eine Präsentation zur Umstrukturierung von Bodendeckerflächen in Blühwiesen an der Rekener Straße/ Friedhofsallee gezeigt. Die Stadt zeigt an diesem Pilotprojekt Lösungen für artenreiche Begrünungen mit Stauden, Ansaaten und Wiesenmischungen.

Zudem ist Coesfeld seit Januar 2022 Mitglied im Bündnis „Kommunen für biologische Vielfalt“. Durch die Mitgliedschaft erhält die Stadtverwaltung regelmäßig Informationen zur Anlage von biodiversitätsfreundlichen Grünflächen und hat bei Fragen bereits auf die Beratung durch das Bündnis zurückgegriffen.

Hierdurch zeigt sich, dass sich die Stadt Coesfeld bereits für eine bienen- und insektenfreundliche Bepflanzung und Gestaltung von privaten und öffentlichen Grünflächen ausspricht. In der Sache wäre ein entsprechender Beschluss somit nicht erforderlich. Um jedoch erneut für das Thema zu sensibilisieren und gerade auf die Thematik der sogenannten „Schottergärten“ hinzuweisen, könnte ein entsprechender Beschluss gefasst werden.

## **2. Sensibilisierung durch Information**

### *Beschlussvorschlag 2 des Antrages*

*Die Stadt Coesfeld sorgt in geeigneter Form dafür, die Bevölkerung, insbesondere Neubürger:innen, über insektenfreundliche Gartengestaltung sowie über die ökologischen und klimatischen Nachteile von Schottergärten zu informieren und zu sensibilisieren. Dazu werden u.a. entsprechende Informationsmaterialien bereitgehalten und überreicht. Als Beispiel kann hier der Leitfaden „Urbanes Grün“ vom Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen herangezogen werden.*

Die Maßnahme 5.1 „Sensibilisierungskampagne zur Klimaanpassung in der Gartengestaltung“ des Integrierten Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzeptes stimmt inhaltlich mit der im Beschlussvorschlag beschriebenen Bürger:inneninformation überein. Daher ist mit der Zustimmung zum Integrierten Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzeptes die Umsetzung einer entsprechenden Kampagne bereits beschlossen worden. Die Priorität der Maßnahme wurde als gering und der Maßnahmenbeginn auf das erste Quartal 2024 festgelegt (vgl. S. 162 f. Integriertes Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzept).

In Anbetracht der bereits auftretenden Klimawandelfolgen v. a. in Siedlungsbereichen sowie des zu beobachtenden Biodiversitätsverlustes ist es denkbar, die Maßnahmenumsetzung höher zu priorisieren und den Maßnahmenbeginn vorzulegen. Aufgrund der hohen Auslastung des Klimamanagements hat dies zur Folge, dass andere Projekte entsprechend geringer priorisiert werden.

Es sind bereits zahlreiche gute Flyer, Broschüren und Internetseiten auf dem Markt vorhanden, die genutzt werden können, um sich aktiv zu informieren. Seitens der Verwaltung ist aus diesem Grunde überlegt worden, die Internetseite der Stadt Coesfeld um eine Seite zu ergänzen, die verschiedenen umweltrelevante Informationen zu diversen Themen, wie beispielsweise insektenfreundliche Gartengestaltung, bündelt und verlinkt. Exemplarische Flyer, die über die Vorteile begrünter Vorgärten aufklären, könnten dort ebenfalls aufgefunden oder sogar in Printfassung bereitgestellt werden (z.B. „Blühende Vielfalt im Vorgarten. Muss es denn immer Schotter sein?“ der Natur- und Umweltschutzakademie NRW). Einige Städte haben einen eigenen Flyer zu dem Thema herausgebracht wie z.B. Nottuln oder Hamm. Aus Sicht der Verwaltung soll hier geprüft werden, ob urheberrechtlich konform auf gute, vorhandene Informationsquellen zurückgegriffen werden kann.

## **3. Umsetzung der Sensibilisierung im Rahmen jeder Baugenehmigung**

### *Beschlussvorschlag 3 des Antrages:*

*Bei jeder Baugenehmigung wird auf den Beschluss (siehe Punkt 1) hingewiesen und entsprechendes Informationsmaterial (siehe Punkt 2) beigelegt.*

Auch zu diesem Feld gibt es bereits einen intensiven Austausch von Ideen in der Verwaltung (insbesondere Fachbereiche 60 und 70), wie und in welcher Form Informationen gebündelt zur Verfügung gestellt werden können und effektiv an die Antragsstellenden verteilt, Information und Aufklärung stattfinden kann.

Der Zeitpunkt der Baugenehmigung ist, insbesondere bei einem Neubau, ein sehr passender, um über Gartengestaltung zu informieren. Wichtige Ansprechpartner:innen sind nicht nur die Bauantragsstellenden selbst, sondern auch die zuständigen Architekt:innen können Transmittler der Information sein. Dies sollte im Rahmen von Anhörungsgesprächen, mindestens aber in der Baugenehmigung selbst erfolgen. In welcher Form dieses genau geschehen soll, ob beispielsweise ein Verweis auf der Baugenehmigung auf den digitalen Flyer oder der Flyer selbst immer mitgesandt wird, wird noch geprüft. Da Baugenehmigungen noch nicht digital erteilt werden, könnte derzeit ein Link und zusätzlicher QR-Code in der Baugenehmigung auf jeweilige Internetseiten aufmerksam machen.

Aber: Bereits im Vorfeld beispielsweise im Rahmen der Aufstellung und Änderung von Bauleitplänen, in Stadtentwicklungskonzepten oder in der Bauberatung wird und muss für das Thema begrünter Vorgärten (in diesem Planstand gleichfalls zu Klimaschutz und -anpassung generell) sensibilisiert werden. Zusätzlich dazu könnten in den zuständigen Fachbereichen / im Bürgerbüro entsprechende Flyer zur Mitnahme und digital auf der Homepage bereitgestellt werden.

Neben dem Thema begrünte Vorgärten könnte zudem auf weitere Aspekte wie beispielsweise regenerative Energien, Gründächer, Fassadenbegrünung oder Umgang mit Regenwasser hingewiesen werden. Aus diesem Grunde wird ein geänderter Beschluss mit gleicher Zielrichtung vorgeschlagen.

Zu beachten ist aber, dass eine ganze Reihe von Vorhaben – z.B. Einfamilienhäuser in Gebieten mit einem B-Plan – von der Baugenehmigung freigestellt sind. Hier wird der Verwaltung lediglich angezeigt, dass ein Vorhaben durchgeführt wird.

#### **4. Verhinderung von Schottergärten in neuen Bebauungsplänen**

*Beschlussvorschlag 4 des Antrages:*

*Die Stadt verhindert in neuen Bebauungsplänen durch entsprechende Gestaltungsvorgaben das Anlegen von Schottergärten.*

Auch ohne Vorgaben im Bebauungsplan sind die Eigentümer:innen auf Grundlage von Gesetzen gehalten, Schottergärten zu vermeiden:

##### **§ 8 BauO NRW - Nicht überbaute Flächen der bebauten Grundstücke**

(1) 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 die Erfordernisse einer anderen zulässigen Verwendung der Flächen entgegenstehen. Satz 1 findet keine Anwendung, soweit Bebauungspläne oder andere Satzungen Festsetzungen zu den nicht überbauten Flächen treffen.

(...)

Dieser Paragraph verpflichtet bereits seit Jahrzehnten zur Begrünung der Vorgärten.

Zur Vermeidung von Schottergärten können über die Verweise auf den § 8 der BauO NRW hinaus Festsetzungen im Bebauungsplan gem. § 9 (1) Nr. 16d (die Flächen, die auf einem Baugrundstück für die natürliche Versickerung von Wasser aus Niederschlägen freigehalten werden müssen), 20 (die Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft) und 25a BauGB (Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen) getroffen werden. In Abwägung aller Belange werden bereits in Bebauungsplänen in Coesfeld Festsetzungen im Sinne des Antrages getroffen: Beispielsweise sind im Bebauungsplan Nr. 147 „Kalksbecker Heide“ Regelungen zu Anpflanzungen der Vorgärten (TF Nr. 10) oder Insektenweiden auf Verkehrsgrünflächen (TF Nr.14) getroffen.

Im Bebauungsplan Nr. 157 Teilbereich I "Teilbereich I Wohnquartier Wahrkamp/ Hexenweg" wurde die Festsetzung zur derzeit laufenden erneuten Offenlage angepasst und ist sogar rechtlich überprüft worden:

„Die festgesetzten Vorgartenflächen sind zu mindestens 50 % als unversiegelte und vegetationsfähige Grün- oder Pflanzflächen mit heimischen, standortgerechten Pflanzenarten anzulegen und dauerhaft zu unterhalten. Zufahrten zum Stellplatz/Carport bzw. zu einer Garage, Zuwegungen, Stellplätze, Briefkastenanlagen sowie Anlagen für Fahrräder und Abfallbehälter sind nicht auf die Vegetationsfläche anzurechnen. Mit wasserundurchlässiger Folie, Beton oder Asphalt unterlegte Kies-, Stein-, Schotter und Hackschnitzelflächen gelten als vollständig versiegelt.“

„Alle sonstigen Freiflächen auf den Grundstücken sind unversiegelt als Spiel- und Rasenfläche und/oder als Grünfläche mit heimischen standortgerechten Pflanzenarten anzulegen und dauerhaft zu unterhalten. Mit wasserundurchlässiger Folie, Beton oder Asphalt unterlegte Kies-, Stein-, Schotter und Hackschnitzelflächen gelten als vollständig versiegelt. Die Freiflächen sind wasseraufnahmefähig zu belassen oder herzustellen.“

O.a. Festsetzungen konkretisieren und verpflichten mehr zu einer Umsetzung als der bisher regelmäßig aufgenommene Hinweis im Bebauungsplan, der lediglich Empfehlungscharakter hat (s. Vorlage 105/2019). Dieser empfiehlt zur Außenanlagengestaltung: „Die unversiegelten Außen-, Garten- und Grünflächen sind möglichst naturnah und strukturreich zu bepflanzen und zu gestalten. Die Flächenversiegelung ist so gering wie möglich auszuführen, ggf. sind versickerungsfähige Pflasterungen und Vergleichbares einzusetzen.“

Zur Möglichkeit der Festsetzung in Bebauungsplänen wird generell auf die Vorlage „Klimagerechte Bauleitplanung“ (138/2022) verwiesen. Es wurde einstimmig beschlossen, auf Grundlage des Mehrebenensystems und den Steckbriefen der Stadt Hamm verbindliche Standards für eine klimawandelgerechte Bauleitplanung in Coesfeld zu erarbeiten, die zunächst in der erweiterten Arbeitsgruppe Nachverdichtung + Klima beraten werden, bevor sie als Selbstbindungsbeschluss dem Rat vorgelegt werden.

Die bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Vorgaben können durch bauordnungsrechtliche Verfügungen bei bereits angelegten Schottervögärten und als Nebenbestimmung in der Baugenehmigung bei Neubauten durchgesetzt werden.

Hier zeigt sich dann allerdings ein grundsätzliches Problem. Im Ein- und Zweifamilienhausbereich finden Rohbau- oder Schlussabnahmen durch die Bauaufsicht nur auf ausdrücklichen Wunsch der Bauherr:innen statt. Sollten Abnahmen stattfinden, geschieht dies zu einem Zeitpunkt, an dem die Gestaltung der Außenanlagen noch nicht erfolgt ist. Wenn später die Gestaltungsmaßnahmen – teils mit hohem finanziellem Aufwand – bereits umgesetzt sind, stößt ein Einschreiten der Bauaufsichtsbehörde auf Unverständnis und wird häufig als zu starker Eingriff in das Eigentum oder gar Schikane aufgefasst. Hierbei ist unerheblich, ob es um die Durchsetzung von Gestaltungsvorschriften aus Bebauungsplänen oder die Vorgaben des § 8 BauO NRW geht. Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen auch, dass seitens der Betroffenen grundsätzlich mit dem Fehlverhalten anderer Grundstückseigentümer im selben Baugebiet oder in der Nachbarschaft argumentiert wird. Bestes Beispiel hierzu ist die Missachtung von Vorgaben aus Bebauungsplänen zu Einfriedungen. Ein Einschreiten im Einzelfall löst daher regelmäßig eine ganze Reihe ordnungsbehördlicher Verfahren aus, was mit einem enormen Verwaltungsaufwand verbunden ist.

Neben den rechtlichen Instrumenten wird daher vordringlich empfohlen, die Bürger:innen durch sanfte Instrumente (Aufklärung und Beratung) zu überzeugen. Nicht nur aus dem Grunde, dass aus Überzeugung ein Umdenken und Handeln erfolgen soll, sondern (neue) Bebauungspläne nur einen kleinen Teilbereich des Stadtgebietes abdecken. Möglichst unversiegelte und begrünte Vorgärten sind eine gesamtstädtische Aufgabe jedes/jeder Einzelnen von uns.

Nach Rücksprache mit der Stadt Erlangen, die eine Freiflächengestaltungssatzung für das gesamte Stadtgebiet erlassen hat, erfolgte ein positives Resümee.

Es ist fraglich, ob § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW n. F. als Rechtsgrundlage für eine Satzung zum Verbot von Schottervögärten genutzt werden kann: Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG) äußerte sich gegenüber dem Städte- und Gemeindebund auf Nachfrage wie folgt schriftlich: „Es können auch mit etwaigen Bauvorschriften [Anmerkung: in Form von Satzungen gem. § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW 2018] über die Gestaltung der unbebauten Flächen der bebauten Grundstücke deren Oberfläche näher bestimmt werden.“ (schriftliche Auskunft des Referats 613 vom 23. September 2019). Allerdings ist offen, ob diese Auslegung von allen Verwaltungsgerichten anerkannt wird.

Die Stadt Erlangen hat im Jahr 2020 trotzdem eine solche Satzung über die Gestaltung und Ausstattung von unbebauten Flächen der bebauten Grundstücke und über die Begrünung baulicher Anlagen erlassen. Dort brachte ebenfalls die Politik den Stein ins Rollen. Mit der Satzung kann positiv formuliert die Gestaltung der Freiflächen geregelt werden, Schottergärten jedoch nicht verboten werden.

Es erfolgte während der Aufstellung und nach Beschluss der Satzung laut Aussagen der Stadt Erlangen ein großes Medienecho sowie ein Bewusstsein auf Breiter Ebene für das Thema. Nicht nur Aufklärung und Information sollen zum Umdenken und Handeln bewegen, sondern stichpunktartige Kontrollen sowie ein eingeforderter Freiflächengestaltungsplan als notwendiger Bestandteil eines Bauantrages, der für die Baugenehmigung geprüft wird, sichert die Kontrolle der Satzung bereits im Vorfeld der eigentlichen Umsetzung der Gartenflächen.

Eine Freiflächengestaltungssatzung wird für die Stadt Coesfeld nicht vorgeschlagen, da die gesetzlichen Vorgaben und Möglichkeiten der Festsetzung in Bebauungsplänen im Zusammenhang mit der Sensibilisierung für das Thema als ausreichend betrachtet wird.

Kontrolle sollte aber aus Sicht der Coesfelder Verwaltung doch eingesetzt werden, um gegen Fälle, wo Festsetzungen in Bebauungsplänen oder Maßgaben aus der BauO NRW, die zuvor mit Informationsmaterial über das „Gesetz“ hinaus erläutert werden, stark missachtet wurden, einzuschreiten. Die für den Haushalt 2023 eingebrachte halbe Stelle für die Baukontrolle soll helfen, derartige (zumindest grobe) Verstöße zu ahnden.

Der Beschlussvorschlag 4 erübrigt sich aus den o.a. Gründen.

### **Anlagen:**

Anlage 1 Antrag

Anlage 2 Beispielflyer „Blühende Vielfalt im Vorgarten“