

# Bürgerantrag

Fachbereich V  
Aktenzeichen: 01.05.03  
Vorlage Nr.: BA/0039/2021

Freigabedatum:  
27.05.2021

Vorlage für die Sitzung			
Ausschuss für Umwelt und Mobilität	Vorberatung	<b>10.06.2021</b>	<b>öffentlich</b>
Ausschuss für Umwelt und Mobilität	Vorberatung	<b>30.09.2021</b>	<b>öffentlich</b>
Rat	Entscheidung	<b>08.11.2021</b>	<b>öffentlich</b>

Beratungsgegenstand:	<b>Bürgerantrag vom 11.03.2021 betreffend Schottergärten im Stadtbereich</b>
Anmerkungen zu Belangen von Seniorinnen und Senioren und Menschen mit Behinderungen:	Durch die Ausführung des Beschlusses ergeben sich keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Belange
Haushaltsmäßige Auswirkungen/Hinweis zur vorläufigen Haushaltsführung:	Keine
Beschlusscontrolling:	Der Bürgerantrag ist für das Beschlusscontrolling vorgesehen

## Beschlussvorschlag:

Der Rat der Stadt Rheinbach schließt sich den Ausführungen der Verwaltung an und beschließt, dem Bürgerantrag vom 10.03.2021 bezüglich des Starts einer Aufklärungs- und Beratungskampagne unter Berücksichtigung der personellen und finanziellen Möglichkeiten der Stadt Rheinbach zu folgen.

Im Hinblick auf die Unsicherheiten eines rechtskonformen Verbotes von Schottergärten, insbesondere unter Beachtung des grundrechtlich gewährleisteten Eigentumsschutzes aus Art. 14 GG, wird derzeit von einem solchen Verbot durch Erlass einer Gestaltungssatzung abgesehen.

Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen werden die Möglichkeiten zur Festsetzung bzgl. der Bepflanzung / Gestaltung von Freiflächen unter Beachtung der städtebaulichen Notwendigkeit und des Abwägungsgebotes jeweils im Einzelfall geprüft.

Die Erhebung einer Niederschlagswassergebühr ist auf der Grundlage der Beitrags- und Gebührenordnung zur Abwasserbeseitigungssatzung der Stadt Rheinbach (BGebO) nicht möglich.

## Erläuterungen:

Mit dem als Anlage beigefügten Schreiben vom 10.03.2021 wird beantragt, dass der Rat der Stadt Rheinbach einen restriktiven Umgang mit Schottergärten im Sinnen eines Verbotes und der Erhebung von Niederschlagswassergebühren sowie eine Aufklärungs- und Beratungskampagne seitens der Verwaltung zum Problem der Schottergärten beschließen soll.

Als „Schottergärten“ werden allgemein (Vor-) Garten- / Freiflächen bezeichnet, die statt einer offenen, bepflanzten/begrüntem Bodenschicht eine mit Schotter oder Steinen (meist auf einer Folie) belegte Oberfläche aufweisen.

Mit einem veränderten ökologischen Bewusstsein gerät diese Art der Freiflächengestaltung zunehmend auch in der Bürgerschaft in die Kritik (siehe auch AN/0363/2018) und es besteht der Wunsch eines „Verbotes der Anlage von Schottergärten“.

Unabhängig von der ästhetischen Beurteilung führen Schottergärten zu einer Verdichtung des Bodens und damit zu einer verminderten Wasseraufnahme sowie zu einer Erwärmung der Oberfläche. Im urbanen Umfeld geht damit, neben einer verstärkten Aufheizung innerhalb der bebauten Quartiere im Sommer, der Verlust wichtiger Lebensräume und Nahrungsgrundlagen - Trittsteinbiotope - für viele Arten, insbesondere für Insekten, einher. Dies hat wiederum auch Einfluss auf die weitere Nahrungskette (an deren Ende der Mensch steht).

Ein **Verbot der Anlage von Schottergärten** oder eine Pflicht zur Begrünung stellt einen Eingriff in das grundgesetzlich gesicherte Eigentumsrecht dar, der nur gerechtfertigt ist, wenn dieser dem Gemeinwohldient.

Belange des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere die Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen, Fläche, Boden, Wasser, Luft, Klima und das Wirkungsgefüge zwischen ihnen sowie die Landschaft und die biologische Vielfalt, stellen gemeinnützige Ziele dar. Für die o.g. Beschränkung der Eigentumsgarantie ist jedoch darüber hinaus eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage erforderlich. Als rechtliche Grundlage sind das Baugesetzbuch (BauGB), die Landesbauordnung NRW (BauO NRW 2018) sowie kommunale Satzungen (z.B. Bebauungspläne, Gestaltungssatzungen) zu nennen.

Der Inhalt eines Bebauungsplanes ist im Baugesetzbuch (BauGB) verbindlich geregelt und der Katalog der bauplanerischen Festsetzungen ist im § 9 Abs. 1 BauGB abschließend benannt. Für eine Gemeinde gibt es keine Möglichkeit, weitere Festsetzungen zu entwickeln. Darüber hinaus besteht das Abwägungsgebot unterschiedlicher Belange untereinander und gegeneinander sowie im Verhältnis zu öffentlichen und privaten Interessen.

§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB eröffnet die Möglichkeit, aus städtebaulichen Gründen „Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft“ festzusetzen, allerdings immer unter der Abwägung der privaten Belange der Grundstückseigentümer im Hinblick auf die „...Beschränkungen der Grundstücksnutzung, der Möglichkeiten zu ihrer Verwirklichung und andere, nach dem Abwägungsgebot zu beachtende Anforderungen an Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit.“ (Ernst, Zinkhahn, Bielenberg: Kommentar zum BauGB). Neben der Verhältnismäßigkeit und dem Grundsatz der planerischen Zurückhaltung ist zu berücksichtigen, dass es sich bei Festsetzungen nach dieser Vorschrift um Gebote handelt, bei denen eine Ermächtigung zur Durchsetzung des Gebotes fehlt. Eine Verpflichtung zur Durchführung der festgesetzten Maßnahmen durch den Grundstückseigentümer besteht allein auf Grund der Festsetzung nicht (vergl. BVerwG Urt. V. 30.08.2001 – 4 CN 9.00). Dies hat auch zur Folge, dass bei einem Verstoß ein vollstreckungsrechtliches Vorgehen der Bauaufsichtsbehörde nicht möglich ist.

Anders verhält es sich jedoch bei nach § 9 Abs. 1 Nr. 25a BauGB festgesetzten Pflanzgeboten: Grundstückseigentümer können hiernach gem. § 178 durch Bescheid verpflichtet werden, ihr Grundstück innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Pflicht entsprechend den getroffenen Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 25a BauGB zu bepflanzen. Bei Nichterfüllung besteht die Möglichkeit zur Durchsetzung mittels Verwaltungszwang in Form eines Zwangsgeldes oder Ersatzvornahme (Ersatzvornahme bedeutet konkret, dass die Bepflanzung durch die Stadt Rheinbach vorgenommen würde und sie die ihr dadurch entstandenen Kosten vom Grundstückseigentümer

eintreiben würde). Auch hier gilt jedoch der Grundsatz von Verhältnismäßigkeit und planerischer Zurückhaltung, der von Einzelfall zu Einzelfall immer wieder erneut in die planerische Abwägung einzustellen ist. Die Entziehung von Nutzungs- und Gestaltungsmöglichkeiten des Eigentümers bedarf immer gewichtiger Gründe.

In älteren Bebauungsplänen hat die Stadt Rheinbach von den Möglichkeiten bauplanungsrechtlicher Festsetzungen in Verbindung mit örtlichen Bauvorschriften zur Gestaltung nicht bebaubarer Grundstücksflächen Gebrauch gemacht.

Bauplanungsrechtliche Festsetzungen zur Gestaltung der nicht überbauten Flächen erübrigen sich jedoch, da mit dem § 8 der BauO NRW 2018 (alt § 9 BauO NRW) bereits eine weitreichende gesetzliche Regelung besteht, die darüber hinaus auch große Teile des Stadtgebietes erfasst, die nicht durch Bebauungspläne überplant sind:

#### *§ 8 BauO NRW 2018*

*Nicht überbaute Flächen der bebauten Grundstücke, Kinderspielplätze*

*(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.*

Mit Inkrafttreten der Landesbauordnung NRW 2018 ist es im Hinblick auf **Regelungen durch Gestaltungssatzungen** z.B. im Rahmen einer „Vorgartensatzung“ zu einer Änderung der Gesetzeslage gekommen, durch die zurzeit jedoch auch noch gewisse Rechtsunklarheiten bestehen.

Der Städte- und Gemeindebund führt dazu aus, dass Vorgartensatzungen, die nach der bis zum 31.12.2018 gültigen Fassung erlassen wurden, nach vorherrschender Rechtsauffassung seit Anfang 2019 unwirksam seien, da sich die Rechtsgrundlage inhaltlich so wesentlich geändert habe, dass diese Satzungen nicht mehr zur der neuen Rechtsgrundlage passen. Da die Stadt Rheinbach eine solche Satzung bisher nicht erlassen hat, besteht diesbezüglich kein Handlungsbedarf.

Ob der § 89 Abs. 1 Nr. 5 der BauO NRW 2018 (Örtliche Bauvorschriften) als Rechtsgrundlage für eine Satzung zum Verbot von Schottergärten genutzt werden kann, ist noch nicht rechtssicher abschließend geklärt. Der Begründung zu § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO n.F ist zu entnehmen, dass klassische „Vorgartensatzungen“ nach dem Willen des Landesgesetzgebers nicht mehr erlassen werden dürften:

*„§ 89 Absatz 1 Nummer 5 entspricht grundsätzlich § 86 Absatz 1 Nummer 4 BauO 2000, wobei jedoch die Ermächtigung, die „gärtnerische Gestaltung“ von Flächen zu fordern, mit Rücksicht auf die Änderung des § 8 und die im Übrigen bestehenden bauleitplanerischen Möglichkeiten entfallen ist.“*  
(Drucksache 17/2166 S.202)

Ob und inwieweit Satzungen mit Vorgaben zur Art der Bodenbedeckung und Belagsbeschaffungen nicht überbauten Flächen zulässig sind, unterliegt der gerichtlichen Überprüfung und ist bisher noch offen.

Eine oftmals geforderte nahezu permanente Kontrolle der rechtskonformen Ausgestaltung der nicht überbauten Grundstücksflächen durch die Bauordnungs-/ Bauaufsichtsbehörde ist weder

verhältnismäßig noch leistbar. Vordringlich besteht die Aufgabe der Bauordnungsbehörde in der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie in der Vorabprüfung der Vereinbarkeit eines Bauvorhabens mit den Vorschriften des öffentlichen Baurechts. Die Pflicht zur Einhaltung dieser Vorschriften liegt wiederum in der Verantwortung des Bauherrn.

Aus Sicht der Verwaltung der Stadt Rheinbach mangelt es weniger an rechtlichen Grundlagen, als an der Einsicht der Grundstückseigentümer. Im Rahmen von Bauberatungen werden Bauwillige regelmäßig auf die Rechtslage sowie die Problematik von großen Kies- und Schotterflächen aufmerksam gemacht und gestalterische Alternativen aufgezeigt. Kies- und Schottergärten werden häufig – auch in einschlägigen Gartenmagazinen und in Werbeaktionen von Baumärkten – fälschlicherweise als besonders „pflegeleicht“ bezeichnet und spiegeln somit teilweise auch die Anforderungen, die aus dem demographischen Wandel herrühren, wider.

Durch die Wiederbesetzung der Stelle „Umweltplanung“ seit Anfang Mai wurden die personellen Voraussetzungen geschaffen, u.a. eine **Aufklärungs- und Beratungskampagne** zum Problem der Schottergärten vorzubereiten. Ein erster Schritt im Rahmen dieser Kampagne wurde bereits Mitte Mai durch die Umgestaltung der bisher bekiesten Vorflächen des Rathauses in Staudenflächen vollzogen (siehe Anlage 2). Hierbei handelt es sich um ein Projekt der Auszubildenden des Betriebshofes der Stadt Rheinbach welches durch den städtischen Gärtnermeister Tomalak angeleitet und begleitet wird.

Vorrangig gehört es zu den Aufgaben der Architekten, Bauträger und insbesondere der Landschaftsgärtner bzw. auch der Bau- und Gartencenter ihre Auftraggeber und Kunden entsprechend zu beraten. Die Stadtverwaltung wird die Aufklärung und Beratung zur Problematik der Schottergärten im Rahmen ihrer personellen und finanziellen Möglichkeiten unterstützen.

Eine Belastung von Eigentümern vorhandener Schottergärten wegen „unnötiger Versiegelung“ mit der **Niederschlagswassergebühr** ist im Hinblick auf die gültige Beitrags- und Gebührenordnung zur Abwasserbeseitigungssatzung der Stadt Rheinbach nicht möglich.

Gemäß § 10 Abs. 3 der Beitrags- und Gebührenordnung zur Abwasserbeseitigungssatzung der Stadt Rheinbach (BGebO) wird die Benutzungsgebühr für die Entwässerung von Niederschlagswasser nach der bebauten, überdachten und / oder befestigten Grundstücksfläche, von der Niederschlagswasser mittelbar oder unmittelbar in die öffentliche Abwasseranlage gelangen kann, berechnet.

Zu den bebauten Flächen gehören z.B. alle Gebäude, Garagen, Carports, Terrassenüberdachungen, Wintergärten. Als befestigte Flächen (z.B. Hauszuwegungen, Garagenzufahrten, Stellplätze, Gartenwege etc.) gelten solche Flächen, die gepflastert, geteert, geplattet, betoniert oder in ähnlicher Weise befestigt sind.

Schottergärten haben im Sinne der Gebührenordnung keine abflusswirksam befestigte Oberfläche und werden bei der Veranlagung zu Niederschlagswassergebühren nicht herangezogen.

In der Regel werden die Schotter- / Kieslagen vom gewachsenen Boden mittels Unkrautvlies oder Bodengewebe getrennt. Unkrautvliese / Bodengewebe gelten als wasser- und luftdurchlässig und werden auch unter Staudenbeeten etc. eingesetzt. Neben unterschiedlichen Stärken gibt es große Materialunterschiede, die über die Wasser- und Luftdurchlässigkeit entscheiden. Die natürliche Versickerung wird dadurch je nach Material verzögert. Im ungünstigsten Fall kann es bei Starkregenereignissen zu Überflutungen privater Grundstücke und öffentlicher Verkehrsflächen kommen. Bisher gibt es jedoch keine Hinweise darauf, dass im Regelfall Niederschlagswasser von den Schottergärten mittelbar oder unmittelbar in die öffentliche Kanalisation geleitet wird. Dieser Umstand würde jedoch eine Gebührenerhebung rechtfertigen.

Im Fazit kann festgehalten werden, dass der Erlass eines rechtskonformen Verbotes zur Anlage von Schottergärten mit zahlreichen Unsicherheiten behaftet ist und dass die bestehenden gesetzlichen Regelungsmöglichkeiten als ausreichend gewertet werden. Die Erhebung einer Niederschlagswassergebühr ist auf der Grundlage der Beitrags- und Gebührenordnung zur Abwasserbeseitigungssatzung der Stadt Rheinbach (BGebO) nicht möglich. Die Verwaltung hält, auch mit Blick auf den grundrechtlich gewährleisteten Eigentumsschutz aus Art. 14 GG, ein niederschwelliges Vorgehen mit Beratungs- und Aufklärungsangeboten für das derzeit geeignete Mittel Bürgerinnen und Bürger von begrüntem und bepflanzt (und damit baurechtskonformem) (Vor-) Gärten zu überzeugen.

**Anlagen:**

Anlage 1: Bürgerantrag vom 10.03.2021, betr. Schottergärten im Stadtbereich

Anlage 2: Umgestaltung der Kiesflächen – Rathaus, Stand Mitte Mai 2021