

Sitzungsvorlage

Beratungsfolge

Sitzungsdatum

1.	Beschlussfassung	Rat der Stadt Eschweiler	öffentlich	25.08.2022
2.	Kenntnisgabe	Planungs-, Umwelt- und Bauausschuss	öffentlich	08.09.2022

Entsiegelung von Schottergärten

hier: Gemeinsamer Antrag der SPD-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Beschlussvorschlag:

1. Die Verwaltung wird beauftragt, ab dem Jahr 2023 ein Förderprogramm zur Entsiegelung von bereits versiegelten Vorgärten in Höhe von jährlich 20.000 € aufzulegen, und die entsprechenden Mittel in die Haushaltsberatung für den Haushalt 2023 und die mittelfristige Finanzplanung einzubringen. Die Durchführung bzw. Umsetzung der Maßnahmen steht unter dem Vorbehalt der Beschlussfassung über den Haushalt 2023 bzw. der aufsichtsbehördlichen Genehmigung zum Haushalt 2023.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, erstmalig im Jahr 2023 einen Preis für drei besonders gelungene Umgestaltungen von bislang versiegelten Vorgärten im Sinne des besten Beitrags zum Erhalt von Artenvielfalt, Versickerungsfähigkeit und Verbesserung des Mikroklimas auszuloben und entsprechend zu bewerben.
3. Die Verwaltung wird beauftragt, im Rahmen des Projektes GoGreen (VV 108/22) geeignete Instrumente zur Beratung von Grundstückseigentümer*innen über mögliche Maßnahmen zur ökologischen Aufwertung sowie zur naturnahen Gestaltung und Pflege von Vorgartenbereichen und Gartenflächen zu entwickeln und diese im Rahmen des geplanten Reallabors umzusetzen. Die Verwaltung wird ferner beauftragt, eine öffentlichkeitswirksame Kampagne „Nachhaltige Vorgartengestaltung“ zu entwickeln und umzusetzen, und ihrer Vorbildfunktion bei der Gestaltung städtischer Grünanlagen weiterhin nachzukommen.
4. Die Verwaltung wird beauftragt, in neu aufzustellenden Bebauungsplänen unter Bezug auf § 8 Abs. 1 Landesbauordnung NRW ab sofort eine begrünte und versickerungsfähige Gestaltung der Vorgärten und Gärten mit standortgerechten Pflanzen sowie deren dauerhafter Erhalt verpflichtend festzusetzen. Zudem wird die Verwaltung beauftragt, eine Gestaltungssatzung für Vorgärten zu erarbeiten und dem Rat zur Beschlussfassung vorzulegen.
5. Die Verwaltung wird beauftragt, die Umsetzung und Einhaltung der Rechtsverpflichtung nach § 8 Abs. 1 Landesbauordnung NRW regelmäßig im Rahmen ihrer Baustellenbegehungen und Bauabnahmen bei Neubauten zu prüfen. Die Grundstückseigentümer*innen bzw. Bauherren sind bereits frühzeitig über die Rechtsverpflichtung zu informieren und entsprechend zu beraten. Erfolgt dennoch die rechtswidrige, vollständige Versiegelung der Vorgärten, soll die Verwaltung die Anordnung einer Entsiegelung und Begrünung prüfen und in schwerwiegenden Fällen erlassen.
6. Die Verwaltung wird beauftragt, mit der Versendung der Grundsteuer- und Gebührenbescheide die Grundstückseigentümer*innen darauf hinzuweisen, dass im Sinne der Gebührenehrlichkeit für alle versiegelten Flächen Niederschlagswassergebühren gemäß Gebührensatzung zur Entwässerungssatzung der Stadt Eschweiler zu entrichten sind.
7. Die Verwaltung wird beauftragt, im Rahmen ihrer personellen und technischen Möglichkeiten, alle Grundstücke kontinuierlich hinsichtlich der Versiegelung der Vorgärten und der sonstigen bauordnungsrechtlich nicht überbaubaren Flächen auf Gebührenehrlichkeit im Sinne der Gebührensatzung zur Entwässerungssatzung hin zu prüfen.

A 14 - Rechnungsprüfungsamt ☒ Gesehen ☐ Vorgeprüft gez. Breuer _____		Datum: 17.08.2022 gez. Leonhardt gez. Gödde					
1		2		3		4	
☐ zugestimmt ☐ zur Kenntnis genommen ☐ abgelehnt ☐ zurückgestellt		☐ zugestimmt ☐ zur Kenntnis genommen ☐ abgelehnt ☐ zurückgestellt		☐ zugestimmt ☐ zur Kenntnis genommen ☐ abgelehnt ☐ zurückgestellt		☐ zugestimmt ☐ zur Kenntnis genommen ☐ abgelehnt ☐ zurückgestellt	
Abstimmungsergebnis		Abstimmungsergebnis		Abstimmungsergebnis		Abstimmungsergebnis	
☐ einstimmig ☐ ja		☐ einstimmig ☐ ja		☐ einstimmig ☐ ja		☐ einstimmig ☐ ja	
☐ nein		☐ nein		☐ nein		☐ nein	
☐ Enthaltung		☐ Enthaltung		☐ Enthaltung		☐ Enthaltung	

Sachverhalt:

Mit einem gemeinsamen Schreiben vom 05.04.2022 beantragen die Stadtratsfraktionen von SPD und Bündnis 90 / Die Grünen, das Thema „Möglichkeiten, Eigentümerinnen für den Erhalt der Insektenvielfalt und Verbesserung des Mikroklimas zu gewinnen und Eschweilers Vorgärten zu entsiegeln“ (Anlage 1) als ordentlichen Tagesordnungspunkt für die Sitzung des Planungs-, Umwelt- und Bauausschusses vorzusehen.

Diesem Antrag liegt folgender Beschlussvorschlag zu Grunde:

1. *Die Stadt Eschweiler legt im Haushalt für das Jahr 2022 ein Förderprogramm zur Entsiegelung von Vorgärten in Höhe von 20.000 Euro auf, das konkrete Maßnahmen zur Entsiegelung bereits versiegelter Flächen fördert.*
2. *Die Stadt Eschweiler entwickelt einen jährlich auszulobenden Preis für drei besonders gelungene Umgestaltungen von bislang versiegelten Vorgärten im Sinne des besten Beitrags zum Erhalt von Artenvielfalt, Versickerungsfähigkeit und Verbesserung des Mikroklimas und bewirbt eine Teilnahme an diesem Wettbewerb.*
3. *Im Rahmen ihrer Bauberatung informiert und berät die Verwaltung der Stadt Eschweiler oder unter Zuhilfenahme von Umweltverbänden Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümer über mögliche Maßnahmen zur ökologischen Aufwertung sowie zur naturnahen Gestaltung und Pflege von Vorgartenbereichen und Gartenflächen. Ergänzt wird dies durch Öffentlichkeitsarbeit zum Thema „Nachhaltige Vorgartengestaltung“ und durch Vorbildwirkung im Rahmen der städtischen Grünanlagengestaltung.*
4. *In neu aufzustellenden Bebauungsplänen wird unter Bezug auf § 8, Abs. 1 Landesbauordnung NRW ab sofort eine begrünte und versickerungsfähige Gestaltung der Vorgärten und Gärten mit standortgerechten Pflanzen sowie deren dauerhafter Erhalt verpflichtend festgesetzt. Einzelheiten sind in einer von der Verwaltung zeitnah zu erarbeitenden und dem Rat zur Beschlussfassung vorzulegenden Gestaltungssatzung festzulegen.*

Begründet wird dieser Antrag bzw. der Beschlussvorschlag mit der zunehmenden Tendenz von vegetationsfrei „gestalteten“ und versiegelten Vorgärten (Schottergärten), die

- den massiven Verlust der Artenvielfalt bzw. den besorgniserregenden Rückgang der Insekten verstärken,
- der notwendigen Anpassung, insbesondere des bebauten Raumes, an den Klimawandel (zunehmende und extremere Starkregen-, Hitze- und Trockenheitsereignisse) entgegenstehen sowie
- das Mikroklima des Wohnumfeldes durch weitere Aufheizung der Luft negativ belasten.

Zudem würden Vorgärten, die grundsätzlich zu begrünen seien, in vielen Fällen als „zusätzliche Stellplätze zweckentfremdet und versiegelt“, ohne dass diese Flächen nachträglich bauordnungsrechtlich als versiegelt bewertet werden“, und demnach auch gebührenpflichtig im Sinne des §5 der Gebührensatzung zur Entwässerungssatzung der Stadt Eschweiler seien.

Diese Einschätzung der beiden Fraktionen wird von der Verwaltung vollumfänglich geteilt. Neben den genannten Problemen „Schwindende Artenvielfalt“, „Lokale Verstärkung der Klimawandelfolgen“ und „Zweckentfremdung von Vorgärten“ rückt auch zunehmend die negative Beeinträchtigung der Gesundheit der Bewohner*innen durch Wärmebelastung in den Vordergrund; diese wird durch die bereits deutlich zunehmenden Hitzetage und steigenden Temperaturen verschärft. Ein versiegeltes und vegetationsfreies unmittelbares Wohnumfeld trägt zu einer weiteren Steigerung der Wärmebelastung im unmittelbaren Wohnumfeld bei.

Zudem erzeugen „Schottergärten“ und zu Stellplätzen „zweckentfremdete“ Vorgärten ein optisch wie städtebaulich negatives Gesamtbild des Wohnumfeldes, Straßenzuges oder Quartiers.

Die Gründe von Hauseigentümern, ihre Vorgärten und Grundstücke zu versiegeln und vegetationsfrei bzw. vegetationsarm zu gestalten, sind vielfältig. Die „Zweckentfremdung“ der Vorgärten durch Anlage von Stellplätzen ist die Folge des u.a. zunehmenden motorisierten Individualverkehrs und der deutlichen Zunahme von Wohnmobilen und Wohnwagen, und muss an anderer Stelle gesondert betrachtet bzw. geregelt werden. Die Zahl dieser Fälle wird aber von Seiten der Verwaltung als sehr hoch eingeschätzt. Eine konsequente Aufnahme und „Ahndung“ dieser Fälle ist aktuell personell nicht umzusetzen und birgt zudem ein sehr großes Konfliktpotenzial. Daher wird von Seiten der Antragssteller die Förderung von Entsiegelung und Begrünung der Vorgärten und entsprechende Beratung gegenüber einer bauordnungsrechtlichen Anordnung zum Rückbau bevorzugt.

Wie in den im Antrag genannten Beispielen anderer Kommunen werden auch in Eschweiler seit Jahren in Bebauungsplänen entsprechende textliche Festsetzungen aufgenommen, um die naturnahe Gestaltung der öffentlichen (Grün-)Flächen und nicht überbaubaren Flächen der privaten Grundstücke sicherzustellen. Um die „Zweckentfremdung“ der nicht überbaubaren Flächen zu Stellplätze zu verhindern, werden in den Bebauungsplänen regelmäßig explizit Flächen festgesetzt, auf denen ausschließlich Nebenanlagen, Stellplätze, Carports oder Garagen zulässig sind. Zudem werden regelmäßig auch Festsetzungen erlassen, die die naturnahe, unversiegelte Gestaltung der Vorgärten nach § 9 Abs. 1 Nr. 10, 16d, 20 und 25 BauGB festschreiben.

Auch wenn dies nicht in jedem neuen Bebauungsplan explizit textlich festgesetzt wird, gelten die Bestimmungen des Bauordnungsrechts. Das Bauordnungsrecht in NRW begründet mit dem § 8 BauO NRW 2018 eine **Rechtspflicht** für Bauherren, die nicht überbauten Flächen von bebauten Grundstücken „1. wasseraufnahmefähig zu belassen oder herzustellen und 2. zu begrünen oder zu bepflanzen“. **Nach Rechtsprechung des OVG Berlin (2N222.04 30.07.2004) „ist z.B. die Versiegelung des gesamten Vorgartens aus Vereinfachungsgründen bzw. wegen der Ersparnis der Gartenpflege“ unzulässig, „außer es handelt sich um Stellplätze.“** D.h. Flächen, die außerhalb der überbaubaren Fläche liegen und auf denen planungsrechtlich und bauordnungsrechtlich keine baulichen Anlagen zulässig sind, unterliegen der o.g. Rechtspflicht. Eine Versiegelung dieser Flächen durch Aufschüttung von Kies oder Schotter und das Einbringen einer Versickerungssperre, und insbesondere die Anlage von geschotterten oder gepflasterten Stellplätzen auf diesen Flächen, sind daher unzulässig. Je nach Ausführung und Dimensionierung kann dies zudem nach einem Urteil des VG Hannover vom 26.11.2019 (4A12592/17) als bauliche Anlage klassifiziert werden, die genehmigungspflichtig ist und bei fehlender Genehmigung als „Schwarzbau“ eingestuft und per Beseitigungsanordnung „abgeräumt“ werden muss. Dies gilt für alle Grundstücke, unabhängig vom bestehenden Planungsrecht.

Zwischenfazit

Die planungsrechtlichen und bauordnungsrechtlichen Instrumente, um versiegelte und vegetationsfreie Vorgärten und sonstige unbebaute bzw. unbebaubare Flächen auf privaten Grundstücken zu verhindern, sind vorhanden. In Teilen werden die oben genannten Bestimmungen des BauGB und der BauO NRW 2018 als Festsetzungen in neuen Bebauungsplänen übernommen. Für alle Grundstücke gilt grundsätzlich die allgemeine Rechtspflicht des § 8 BauO NRW 2018.

Eine konsequente Umsetzung, Kontrolle und ggfs. notwendige Ahndung bzw. Anordnung zum Rückbau versiegelter Flächen kann derzeit auf Grund fehlender, personeller Ressourcen nicht durchgeführt werden. Die Erfahrung der zurückliegenden Jahre zeigt deutlich, dass auch in Neubaugebieten mit konkreten Festsetzungen zur naturnahen Gestaltung der Vorgärten, eine Umsetzung sehr oft nicht erfolgt oder nach einiger Zeit die Vorgärten nachträglich versiegelt und oftmals zu Stellplätzen umgewandelt werden. Auch trägt die bisherige unklare Definition von „Schottergärten“ und „Begrünung von Vorgärten“ im Landesbaurecht sowie den kommunalen Bestimmungen zu einer allgemeinen Verunsicherung auf Seiten der Verwaltung bei. Die Klarstellung und Verschärfung des Landesbaurechts in Sachen „Schottergärtenverbot“ wurde unlängst von der neuen Landesregierung angekündigt. Inwieweit die Landesregierung Instrumente zur Unterstützung der Kommunen bei der Durchsetzung des Verbots anbietet, bleibt noch abzuwarten.

Von Seiten der beiden Fraktionen besteht ausdrücklich der Wunsch, die bestehenden rechtswidrig erstellten Schottergärten (teilweise mit Stellplatzfunktion) nicht ordnungsrechtlich zu ahnden, sondern durch gezielte Informations- und Beratungskampagnen die Grundstückseigentümer*innen zu überzeugen, ihre Vorgärten wieder zu entsiegeln und zu begrünen oder nicht zu versiegeln. Geeignete Instrumente soll die Verwaltung erarbeiten und dem Fachausschuss erläutern. An dieser Stelle setzt das Projekt *„GoGreen: Bauwerks- und Grundstücksbegrünungen – Instrumente und Strategien zur Umsetzung und Aktivierung in der kommunalen Klimafolgenanpassung“* an, welches bereits dem Planungs-, Umwelt- und Bauausschuss in seiner Sitzung am 07.04.22 vorgestellt wurde. Ziel des Vorhabens ist es, wirkungsvolle Instrumente zusammen zu tragen, sowie Strategien zu entwickeln und zu testen, wie Bauwerks- und Grundstücksbegrünungen aktiv gefördert und Grundstückseigentümer*innen zur Umsetzung motiviert werden. Auf die Verwaltungsvorlage 108/22 wird verwiesen.

Zu den möglichen Instrumenten zur Motivation der Grundstückseigentümer*innen zählen sicherlich die finanzielle Förderung der Entsiegelung von Schottergärten und deren Begrünung, die Auslobung eines Wettbewerbs, die Schaffung eines Beratungsangebotes sowie eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit in Form einer Kampagne. Im Zuge des Projektes „GoGreen“ sollten diese Instrumente konkretisiert und im Zuge des geplanten Reallabors umgesetzt werden.

Daher trägt die Verwaltung den Beschlussvorschlag der Antragssteller mit. Da die ursprünglich bereits für 2022 vorgesehenen Fördermittel (gemäß Beschluss Nr. 1) von den Antragstellern nicht in die Veränderungsliste zum Haushalt 2022 eingebracht wurden, die personellen Ressourcen zur Umsetzung der Beschlüsse über das Projekt „GoGreen“ erst bereitgestellt werden können und eine gärtnerische Umgestaltung sich grundsätzlich für das frühe Frühjahr empfiehlt, wird die Umsetzung zeitlich für das Jahr 2023 terminiert. Die Durchführung bzw. Umsetzung der Maßnahmen steht unter dem Vorbehalt der Beschlussfassung über den Haushalt 2023 bzw. der aufsichtsbehördlichen Genehmigung zum Haushalt 2023.

Zudem empfiehlt die Verwaltung auf Grund des o.g. Sachverhaltes die Ergänzung um folgende Beschlussvorschläge:

3. Die Verwaltung wird beauftragt, im Rahmen des Projektes GoGreen (VV 108/22) geeignete Instrumente zur Beratung von Grundstückseigentümer*innen über mögliche Maßnahmen zur ökologischen Aufwertung sowie zur naturnahen Gestaltung und Pflege von Vorgartenbereichen und Gartenflächen zu entwickeln und diese im Rahmen des geplanten Reallabors umzusetzen. Die Verwaltung wird ferner beauftragt, eine öffentlichkeitswirksame Kampagne „Nachhaltige Vorgartengestaltung“ zu entwickeln und umzusetzen, und ihrer Vorbildfunktion bei der Gestaltung städtischer Grünanlagen weiterhin nachzukommen.

4. Die Verwaltung wird beauftragt, in neu aufzustellenden Bebauungsplänen unter Bezug auf § 8 Abs. 1 Landesbauordnung NRW ab sofort eine begrünte und versickerungsfähige Gestaltung der Vorgärten und Gärten mit standortgerechten Pflanzen sowie deren dauerhafter Erhalt verpflichtend festzusetzen. Zudem wird die Verwaltung beauftragt, eine Gestaltungssatzung für Vorgärten zu erarbeiten und dem Rat zur Beschlussfassung vorzulegen.

5. Die Verwaltung wird beauftragt, die Umsetzung und Einhaltung der Rechtsverpflichtung nach § 8 Abs. 1 Landesbauordnung NRW regelmäßig im Rahmen ihrer Baustellenbegehungen und Bauabnahmen bei Neubauten zu prüfen. Die Grundstückseigentümer*innen bzw. Bauherren sind bereits frühzeitig über die Rechtsverpflichtung zu informieren und entsprechend zu beraten. Erfolgt dennoch die rechtswidrige, vollständige Versiegelung der Vorgärten, soll die Verwaltung die Anordnung einer Entsiegelung und Begrünung prüfen und in schwerwiegenden Fällen erlassen.

6. Die Verwaltung wird beauftragt, mit der Versendung der Grundsteuer- und Gebührenbescheide die Grundstückseigentümer*innen darauf hinzuweisen, dass im Sinne der Gebührenehrlichkeit für alle versiegelten Flächen Niederschlagswassergebühren gemäß Gebührensatzung zur Entwässerungssatzung der Stadt Eschweiler zu entrichten sind.

7. Die Verwaltung wird beauftragt, im Rahmen ihrer personellen und technischen Möglichkeiten, alle Grundstücke kontinuierlich hinsichtlich der Versiegelung der Vorgärten und der sonstigen bauordnungsrechtlich nicht überbaubaren Flächen auf Gebührenehrlichkeit im Sinne der Gebührensatzung zur Entwässerungssatzung hin zu prüfen.

Finanzielle Auswirkungen:

Bei den einzubringenden Mitteln in Höhe von jährlich 30.000 Euro (20.000 Euro Fördermittel sowie 10.000 Euro für Sachmittel für Wettbewerbsverfahren und Öffentlichkeitsarbeit) handelt es sich um neue, ergebniswirksame freiwillige Leistungen.

Diese Mittel werden im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens für das Haushaltsjahr 2023 und den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum vorgesehen. Die Durchführung bzw. Umsetzung der Maßnahmen steht insoweit unter dem Vorbehalt der Beschlussfassung über den Haushalt 2023 bzw. der Bekanntmachung der Haushaltssatzung 2023.

Über das Projekt GoGreen sind Personalkosten für die Umsetzung einer ersten Beratungskampagne in 2023 gedeckt. (vgl. VV 108/22)

Personelle Auswirkungen:

Die Umsetzung der Beschlüsse bindet personellen Ressourcen in den Fachämtern 20, 61, 63 und 66. Zudem ist im Projekt GoGreen eine geförderte Personalstelle vorgesehen ab 01/2023, die einen Teil der Beschlüsse umsetzen könnte.

Anlagen:

1. Gemeinsamer Antrag SPD + Grüne vom 05.04.2022
Vermerk geänderter Ratsbeschluss