

Satzung über die äußere Gestaltung baulicher Anlagen sowie die Gestaltung und Ausstattung unbebauter Flächen bebauter Grundstücke (Freiflächen- und Gestaltungssatzung)

- Antrag der Stadträtin/e Robert Mader, Erwin Schneck, Jutta Widmann, Ludwig Graf und Klaus Pauli, Nr. 958 vom 11.06.2019
- Antrag der Stadträtin/e Jutta Widmann, Robert Mader, Ludwig Graf und Klaus Pauli, Nr. 1007 vom 19.09.2019
- Antrag von Stadträtin Elke März-Granda und Stadtrat Rudolf Schnur, Nr. 919 vom 24.04.2019
- Antrag der Stadträtinnen/e Robert Gewies, Maria Haucke, Anja König, Gerd Steinberger und Patricia Steinberger, Nr. 924 vom 25.04.2019

Gremium:	Bausenat Umweltsenat	Öffentlichkeitsstatus:	öffentlich
Tagesordnungspunkt:	6	Zuständigkeit:	Amt für Bauaufsicht
Sitzungsdatum:	09.10.2019	Stadt Landshut, den	25.09.2019
Sitzungsnummer:	BS: 83 US: 32	Ersteller:	Jahn, Stefan Doll, Johannes

Vormerkung:

Mit Beschluss vom 21.09.2018 hat das Stadtratsplenum die Verwaltung beauftragt, den Entwurf einer Freiflächengestaltungssatzung zu erstellen und im ersten Quartal 2019 dem Stadtrat vorzulegen. Im Hinblick auf die Thematik wurde seitens der Verwaltung eine Behandlung im gemeinsamen Bau- und Umweltsenat im Mai 2019 als zielführend erachtet. Im Vorfeld fand zusätzlich eine Erörterung im Kreis der Fraktionsvorsitzenden statt.

1. Rechtsgrundlage für den Satzungserlass

Freiflächengestaltungssatzungen wie z.B. die der Stadt München oder Ingolstadt haben ihre Rechtsgrundlage in Art. 81 Abs. 1 BayBO, demnach die Gemeinden örtliche Bauvorschriften über

- die äußere *GESTALTUNG* baulicher Anlagen zur Erhaltung und Gestaltung von *ORTSBILDERN* (Abs.1 Nr.1)
- die Anforderungen an Spielplätze (Abs.1 Nr.3)
- die Beschaffenheit von Stellplätzen (Abs. 1 Nr.4)
- die *GESTALTUNG* von unbebauten Flächen bebauter Grundstücke sowie über Einfriedungen (Abs. 1 Nr. 5)

erlassen können.

Ausdrücklich hinzuweisen ist, dass Vorgaben zur Gestaltung baulicher Anlagen laut bestehender Rechtsprechung nur unter der Zielvorgabe Ortsbildgestaltung möglich sind. Andere Ziele (wie z.B. Klimaschutz) können nur einfließen, wenn damit zuvorderst auch eine positive Ortsbildgestaltung verbunden ist.

Mehr Gestaltungsfreiheit besteht bei den unbebauten Flächen bebauter Grundstücke. Hier sind Maßnahmen möglich, die dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen dienen.

2. Ergebnis der Fachstellenbeteiligung

Die Beteiligung der Fachstellen erfolgte auf Basis von mehreren jeweils überarbeiteten Satzungsentwürfen, die fortlaufend mit den Fachstellen abgestimmt wurden. Insbesondere bei besonders relevanten Fachstellen wie z.B. Klimaschutz gab es mehrere Abstimmungsschritte über unterschiedliche Kommunikationswege. Es ist festzustellen, dass die Fachstellen oftmals gegensätzliche Interessen vertreten (z.B. bei der Überdeckungshöhe von Tiefgaragen), so dass

die Erstellung eines Satzungsentwurfs, der alle Wünsche berücksichtigt, realistisch nicht möglich war.

Der nun vorliegende Satzungsentwurf stellt aus Sicht des Baureferats eine praxistaugliche und für den Bürger verständliche und zumutbare Fassung dar, mit dem sich die in § 1 der Satzung festgelegten Ziele,

- den Schutz des Straßen- und Ortsbilds durch die optisch zurückhaltende und umweltangepasste Gestaltung baulicher Anlagen
- den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen durch die dauerhafte Sicherstellung und Förderung einer standortgerechten Durchgrünung von bebauten Grundstücken sowie
- die funktionale Gestaltung von privaten Kinderspielflächen

praktikabel umsetzen lassen.

Vereinfacht enthält die Satzung nun folgende Vorgaben:

§ 2 Es gilt Bestandsschutz; die Satzung betrifft nur künftige Vorhaben.

§ 3 Normale Flachdächer sind grundsätzlich zu begrünen.

§ 4 Erforderliche private Kinderspielflächen sind angemessen auszustatten und zu begrünen,

§ 5 Stellplätze für Kraftfahrzeuge sind mit Bäumen zu bepflanzen und einzugrünen.

§ 6 Freiflächen bebauter Grundstücke sind mit Bäumen zu bepflanzen.

§ 7 Einfriedungen in Wohngebieten sind zum öffentlichen Raum nicht höher als 1,40 m.

Folgende Fachstellen wurden bei der Erarbeitung der Satzung beteiligt:

Amt für Gebäudewirtschaft

Amt für Stadtplanung und Stadtentwicklung

Amt für öffentliche Ordnung und Umwelt

- FB Naturschutz
- FB Umweltschutz/Klimaschutz

Rechtsamt

Baureferat-Sanierungsstelle

SG Anliegerleistungen

Wasserwirtschaftsamt Landshut

Im Rahmen der Fachstellenbeteiligung sind auch abweichende bzw. weitergehende Vorschläge eingegangen. Die markantesten Abweichungen zu den einzelnen Paragraphen des Satzungsentwurfs werden nachfolgend dargestellt.

§ 1 und 2

Das Amt für Stadtentwicklung und Stadtplanung schlug vor eine Formulierung aufzunehmen, damit unbebaute Freiflächen im Zeitraum zwischen Baugenehmigung und Realisierung in den Geltungshorizont mit einbezogen werden können. Die Rechtsgrundlage in Art. 81 Abs. 1 Nr. 5 BayBO stellt ausdrücklich auf bebaute Grundstücke ab. Damit ist durch Gesetz und die zugehörige Rechtsprechung eindeutig festgelegt, für welche Grundstücke die Regelung anwendbar ist. Den Kreis der betroffenen Grundstücke über die Satzung zu erweitern, ist nicht möglich. Der vorliegende Satzungsentwurf sieht Bestandsschutz vor. Die Regelungen gelten nur für zukünftige Vorhaben oder Änderungen des Bestands.

Nach Abschluss der Fachstellenbeteiligung wurde aus rechtlichen Gründen der räumliche Anwendungsbereich vom gesamten Stadtgebiet auf alle im Zusammenhang bebaute Gebiete beschränkt.

§ 3

Im vorliegenden Satzungsentwurf sind aus statischen Erwägungen/Kostengründen Hallen ab einer freitragenden Dachfläche von 250 m² von der Dachbegrünung freigestellt. Das Amt für Stadtentwicklung und Stadtplanung sieht die Ausnahme nicht für erforderlich, weil ein relevanter statischer Mehraufwand nicht zu erwarten ist. Das Klimaschutzmanagement spricht sich generell für möglichst viel Dachbegrünung aus. Nach Auffassung des Amts für Gebäudewirtschaft ist dagegen mit erheblichen Mehrkosten bei der Begrünung weitgespannter Tragwerke zu rechnen, da neben den Mehraufwendungen für Tragwerk und Begrünung auch im Weiteren Pflegekosten entstehen. Bei Neubauten städtischer Gebäude mit großen Spannweiten (Turnhallen Nikola und Realschule) sind aus ökologischen Gründen zwar Dachbegrünungen ausgeführt bzw. geplant, bei Sanierungen wie beispielsweise der Eishalle 1 aber statisch nicht

darstellbar. Hinzuweisen ist das entsprechend der Erfahrung des Amts für Bauaufsicht, da Bauherren und ausführende Firmen teilweise grundsätzliche Vorbehalte gegen Dachbegrünungen haben (Dichtheit des Daches, Pflegeaufwand, Ungeziefer, etc.). Hier wird alternativ die Möglichkeit angeboten, von einer Dachbegrünung abzusehen, wenn ersatzweise flächig PV-/Solaranlagen installiert werden.

Letztlich werden gewerbliche Hallen mit größeren Spannweiten in der Regel wohl im Bereich von neuen Bebauungsplänen erstellt werden. Dort ist diese Satzung ohnehin nicht anwendbar, weil die Regelungen des jeweiligen Bebauungsplans vorgehen.

Die Verpflichtung zur Begrünung von Wandflächen sowie zur Eingrünung von Garagen- und Carportwänden wurde nicht aufgenommen. Das Klimaschutzmanagement hat hier eine Begrünung und eine umlaufende Eingrünung gewünscht. Insbesondere bei einer verpflichtenden Fassadenbegrünung wäre mit erheblichem Widerstand seitens der Bauherren zu rechnen. Auch sind Fassadenbegrünungen technisch aufwändig und pflegebedürftig. Mit einer Pflanze am Fuß der Wand ist es nicht getan.

Nachdem Zweck der Satzung die Ortsbildgestaltung bleiben muss, wurde von der Vorgabe einer umlaufenden Eingrünung von Garagen- und Carportwänden abgesehen, da die vom öffentlichen Raum abgewandten Seiten nicht ortsbildprägend sind. Seitens der Stadtplanung wurde vorgeschlagen, einen 1 m breiten Pflanzstreifen vorzugeben. Dies würde indirekt die Situierung von Garagen und Carports regeln, weil eine Grenzbebauung dann generell ausgeschlossen wäre. Dies ist nicht zulässig, da die Rechtsgrundlage in Art. 81 BayBO nur Vorgaben zur äußeren Gestaltung baulicher Anlagen, nicht aber zur Situierung von baulichen Anlagen ermöglicht.

§ 4

Die Größenanforderungen an private Kinderspielplätze entsprechen dem gängigen Standard. Gleichlautende Regelungen finden sich in der Satzung der Stadt München aus 1998 und der Stadt Ingolstadt aus 2018. Die Anforderungen zur Durchgrünung in Abs. 2 wurden vom Klimaschutzmanagement eingebracht. Die Vorgaben unter Abs. 4 wurden durch die Stadtplanung konkretisiert. Laut dem Bay. Bauministerium ist geplant, in der Bay. Bauordnung auch eine Ablöse für Kinderspielplätze vorzusehen. Ablöseregulungen können noch nicht in den Satzungsentwurf einfließen, weil die Bay. Bauordnung derzeit noch keine rechtliche Grundlage gibt. Grundsätzlich wird eine Ablöseregulung seitens der Verwaltung aber für sinnvoll erachtet.

§ 5

Vorgaben zur Gestaltung von Stellplätzen für Kraftfahrzeuge finden sich bei anderen Städten oftmals auch direkt in der Stellplatzsatzung (so z.B. in Erlangen, Aschaffenburg, usw.). Die aktuell gültige Stellplatzsatzung der Stadt Landshut enthält keine entsprechenden Festsetzungen. Die Vorgabe je 4 Stellplätze einen Baum zu pflanzen ist hinsichtlich der Pflanzdichte im Vergleich mit anderen Satzungen am oberen Ende angesiedelt. Diese Regelung entspricht hinsichtlich der Pflanzdichte dem Vorschlag der Stadtplanung. Garagen und Carports sind von dieser Regelung nicht erfasst. Nachdem Garagen und Carports meistens Flachdächer haben und nach § 3 Abs. 1 und 3 zu begrünen sind, wäre eine Verschattung mit Bäumen auch kontraproduktiv.

§ 6

Ausführlich diskutiert wurde die Frage, ob die Anforderungen für Baumpflanzungen unter Abs. 1 an die Gesamtgrundstücksgröße oder die unbebaute Fläche gekoppelt werden sollten. Seitens der Stadtplanung wurde die Gesamtgrundstücksgröße als Maßstab vorgeschlagen, damit Grundstücksbesitzer mit großem Baurecht (große GRZ) nicht besser gestellt werden als Eigentümer mit geringerem Baurecht und größerem unbebauten Grundstück. Letztlich wurde die Koppelung an die unbebaute Fläche gewählt, weil die Bäume für ihre Entwicklung ausreichend Platz benötigen. Bei einer Koppelung an die Gesamtgrundstücksgröße würde mit steigender Bebaubarkeit der verbleibende Platz pro Baum abnehmen.

Unbebaute Flächen unter 50 m² wurden von der Pflanzpflicht für Bäume ausgenommen. Bei Freiflächen bis 50 m² stehen meist andere Nutzungen wie z.B. Sitzgelegenheiten im Vordergrund. Auch können Konflikte mit denkmalschutzrechtlichen Belangen umgangen werden, weil im Innenstadtbereich die Größen der privaten Freiflächen häufig unter 50 m² liegen.

Verbindliche Vorgaben für Strauch- und Heckenpflanzungen wurden nicht aufgenommen, um eine Überregulierung zu vermeiden.

Vorgaben zur Überdeckung von Tiefgaragen liegen in anderen Satzungen im Bereich zwischen 40 cm (Ingolstadt), 60 cm (Aachen, Lindau, München) und 80 cm (Vaterstetten). Die Höhe der Überdeckung wurde mit den Fachstellen kontrovers diskutiert. Bei hoher Überdeckung müssen die Tiefgaragen in der Regel tiefer gesetzt werden, was einerseits zu größeren Bodeneingriffen, größeren Rampenlängen und Stauwirkungen im Grundwasserleiter, mit entsprechenden baulichen Mehrkosten für den Wohnungsbau führt. Andererseits wird es aufgrund der zunehmenden Trockenperioden aber nötig, ausreichend Wurzelraum zur Verfügung zu stellen, wenn eine qualitätvolle Bepflanzung der Tiefgaragendecken erfolgen und von Bestand sein soll. Nach Rücksprache mit dem Amt für Gebäudewirtschaft werden genormte Überdeckungssysteme derzeit maximal bis 60 cm angeboten. Während sich die Fachstellen Naturschutz und Klimaschutz für eine möglichst hohe Überdeckung (noch über 60 cm) ausgesprochen haben, wurde seitens der Gebäudewirtschaft und des Wasserwirtschaftsamts auf eine möglichst geringe Überdeckung hingewirkt. Hervorzuheben ist, dass das Wasserwirtschaftsamt den Grundwasserleiter in Landshut nochmals als deutlich schutzbedürftiger als in München beurteilt, was für möglichst geringe Eingriffe durch Tiefgaragenbauten spricht. Das Baureferat kommt hier zu folgendem Ergebnis: Aufgrund des technischen Fortschritts können heutzutage Eingriffe in Hangsituationen und Grundwasserbereiche vorgenommen werden, die früher noch unwirtschaftlich waren und nicht umgesetzt wurden. Der Schutz des Grundwasserleiters wird gegenüber einer höherwertigen Bepflanzung von Tiefgaragendecken als bedeutsamer angesehen. Insofern wurde die Überdeckungshöhe auf 45 cm festgesetzt, mit der Vorgabe, dass Baumstandorte um mindestens 30 cm zu überhöhen sind.

Kies- und Steinschüttungen (Abs. 4) (siehe auch Antrag Nr. 924 der SPD-Fraktion) sollten nach der Stellungnahme des Klimaschutzmanagements und der Stadtplanung gänzlich bzw. zu öffentlichen Verkehrsflächen ausgeschlossen werden. Eine solch strikte Regelung erscheint aber gegenüber den Bürgern als nicht vermittelbar und auch als kaum vollziehbar. Als Kompromiss wurden die Fläche auf 10 % der unbebauten Grundstücksfläche beschränkt. Im Einzelfall schon festgestellte Kunstrasenflächen wurden verboten.

§ 7

Hier ist voranzustellen, dass Freiflächengestaltungssatzungen anderer Städte (z.B. München oder Ingolstadt) überwiegend keine Festsetzungen zu Einfriedungen enthalten. Gegen eine Aufnahme des § 7 in die Satzung spricht, dass entsprechend der Bay. Bauordnung in der gültigen Fassung im Innenbereich (§ 34 BauGB) Einfriedungen bis zu 2 Meter Höhe verfahrensfrei und ohne Einhaltung von Abstandsflächen errichtet werden können. Das Gesetz gibt also einen eher liberalen Umgang mit Einfriedungen vor. Andererseits ist vor Ort zu beobachten, dass der Trend zur Abschottung durch sehr hohe und absolut blickdichte Einfriedungen, resultierend auch aus den immer kleineren Grundstücken, zunimmt, was hinsichtlich des Ortsbildschutzes als negative Entwicklung zu sehen ist. Insofern wurde aus städtebaulichen Gründen empfohlen, den § 7 in die Satzung aufzunehmen.

Ursprünglich war nur für Mauern und Gabionenwände eine maximale Höhe von 1,40 m vorgesehen, nachdem die Bay. Bauordnung die verfahrensfreie Errichtung von Einfriedungen bis 2,00 m Höhe zulässt. Seitens der Stadtplanung wurde vorgeschlagen, für alle Einfriedungen eine maximale Höhe von 1,40 m festzulegen. Sofern darüber hinaus eine Einfriedung gewünscht wird, ist dies grundsätzlich durch Strauchpflanzungen herzustellen. Wie oben dargestellt muss die Ortsbildgestaltung im Focus bleiben. Auch ist es laut Rechtsprechung unzulässig, pauschale Regelungen über das ganze Stadtgebiet zu stülpen. Insofern wurde die Anwendbarkeit auf Wohngebiete und Einfriedungen zum öffentlichen Raum hin beschränkt. Von Seiten des Baureferenten wurde angeregt, zumindest zu stark befahren Straßen auch höhere Einfriedungen aus Lärmschutzgründen zuzulassen. Dies wurde im Absatz 2 berücksichtigt.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass seitens der für den Vollzug zuständigen Mitarbeiter erhebliche Bedenken vorgebracht werden, ob die insbesondere hinsichtlich der Höhe relativ strikte Vorgabe in der Praxis konsequent zu vollziehen sein wird. Zudem droht die Gefahr, dass die Verwaltung regelmäßig in Nachbarstreitigkeiten hineingezogen wird.

Anhang

Bei der Erstellung der Satzung stellte sich wiederholt die Frage, ob eine verbindliche Pflanzliste vorgegeben werden soll oder nur eine Vorschlagsliste aufgenommen werden soll.

Nachteil der verbindlichen Liste ist, dass diese im Grunde nur die wichtigsten Bäume und Sträucher aufnehmen kann und niemals alle denkbaren und geeigneten Arten/Sorten umfassen kann. Die Auswahlmöglichkeit der Bürger wird also eingeschränkt und beliebte, aber nicht standortgerechte Arten sind nicht enthalten. Andererseits hat eine reine Vorschlagsliste nur empfehlende Funktion, so dass auch die Pflanzung weniger umwelt- und stadtklimaverträglicher Arten möglich bleibt. Betrachtet man andere Satzungen, so ist das diesbezügliche Vorgehen uneinheitlich. Um eine Überregulierung zu vermeiden, wurden die Artenlisten nur als Vorschlagslisten aufgenommen. Da der Anhang aber als Bestandteil der Satzung erklärt wurde, sind die Anforderungen an die Pflanzqualität und Größe aber verbindlich.

Zusammenfassung:

Nachdem sich die verschiedenen Fachstellen mit unterschiedlichen Zielsetzungen und Arbeitshintergründen in die Ausarbeitung der Satzung einbrachten, war sehr schnell klar, dass keine alle Interessen und Details berücksichtigende Fassung gefunden werden kann. Aus Sicht des Baureferats hält sich die Regulierungsdichte und -intensität im vorliegenden Satzungsentwurf so weit in Grenzen, dass eine gewisse Akzeptanz bei der Bevölkerung zu erwarten ist.

Darüber hinausgehende Anforderungen (z.B. Fassadenbegrünung) und Details würden die Akzeptanz in der Bevölkerung, aber auch die Möglichkeit für einen konsequenten Vollzug deutlich senken. Ferner gäbe dies auch Grund für zahlreiche Nachbarschaftsstreitigkeiten.

Sollte vom Grundsatz her der Erlass einer Satzung weiter verfolgt werden, könnte als Zwischenschritt noch eine Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgen, da mit dem Satzungserlass doch auch Eingriffe in die Gestaltung des privaten Umfelds verbunden wären. Diese Beteiligung lässt aber erwarten, dass sich wie bei der Fachstellenbeteiligung am Ende unterschiedliche bis unvereinbare Sichtweisen gegenüberstehen und der Erkenntnisgewinn gering wäre.

Stellungnahme Fachbereich Umweltschutz zum Antrag 1007:

Der Antrag zielt darauf ab, dass eine Freiflächengestaltungssatzung durch Beratung der Bürgerinnen und Bürger ersetzt werden könne.

Aus der Vollzugspraxis muss festgestellt werden, dass verbindliche Regelungen, wie sie beispielsweise in Satzungen festgelegt werden, nicht durch Beratungstätigkeiten ersetzt werden können. Erfahrungsgemäß nehmen Beratungen diejenigen in Anspruch, die ohnehin gewillt sind, sich im Sinne einer beabsichtigten Regelung zu verhalten. Durch Satzungen werden aber auch diejenigen zu Handlungen/Unterlassungen angehalten, die von sich aus einem Thema keine Bedeutung zumessen oder persönlich eine entgegengesetzte Auffassung vertreten. Die Regelungen in Satzungen sind eine klare Vorgabe des Satzungsgebers, welche Ziele und Verhaltensweisen aus bestimmten Gründen als notwendig erachtet werden. Diese kann durch Beratungsleistungen nicht ersetzt werden.

Davon abgesehen umfasst das Klimaschutzmanagement ein sehr breites Aufgabengebiet. Von den zahlreichen Maßnahmen aus dem Energie- und Klimaschutzkonzept bis hin zu Klimaanpassungsmaßnahmen sind viele Fachbereiche und Akteure betroffen, die im Rahmen des Klimaschutzmanagements angesprochen und koordiniert werden müssen.

Aufgabe des Klimaschutzmanagements kann es daher nur sein, die Beratungsleistungen auf den Klimaschutz abzustimmen. Die Beratungsleistung selbst sollte aber bei den einschlägigen Beratungseinrichtungen für Gartenbau verbleiben und kann weder fachlich noch zeitlich vom Klimaschutzmanagement geleistet werden.

Beschlussvorschlag:

Dem Plenum wird zur Beschlussfassung empfohlen:

1. Abstimmung über Antrag 958:
Eine Satzung über die äußere Gestaltung baulicher Anlagen sowie die Gestaltung und Ausstattung unbebauter Flächen bebauter Grundstücke (Freiflächen- und Gestaltungssatzung) wird nicht weiter verfolgt.

Beschluss:

2. Abstimmung über Antrag 1007:
Ergänzend zum Verzicht der Freiflächengestaltungssatzung soll das Klimaschutzmanagement der Stadt Landshut hauptsächlich um die Beratung der Bürgerinnen und Bürger im Hinblick auf die Gartengestaltung eine Hilfestellung geben. Die Gärten und Freiflächen in der Stadt Landshut sollen möglichst naturnah, wenig versiegelt und artenschutzgerecht gestaltet werden. Im Eigenheimbereich, dem Geschosswohnungsbau und bei Betrieben soll hier durch Flyer oder andere geeignete Werbemittel auf verschiedene Möglichkeiten der Garten- und Freiflächengestaltung hingewiesen werden.

Beschluss:

3. Der Entwurf der Freiflächen- und Gestaltungssatzung, die einen Bestandteil des Beschlusses bildet, wird als Satzung beschlossen.
Die Anträge Nr. 919 und 924 sind durch die Beschlussfassung behandelt.

Beschluss:

Anlagen:

- Anlage 1 – Satzungsentwurf
- Anlage 2 – Antrag Nr. 919
- Anlage 3 – Antrag Nr. 924
- Anlage 4 – Antrag Nr. 958
- Anlage 5 – Antrag Nr. 1007