



Postanschrift: Stadt Landshut, 84026 Landshut, Gz.: 3.34

Amt für Bauaufsicht

Herrn Jahn

Referat 3

Amt für Umwelt-, Klima- und Naturschutz

Luitpoldstraße 29a
Zi. Nr. 417
84034 Landshut

Thomas.Rottenwallner@landshut.de
www.landshut.de

Ihre Nachricht vom	Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Ansprechpartner	Durchwahl	Fax	Seite	Datum
16.02.2021 (E-Mail)		3.34	Herr Rottenwallner	08 71 – 88 1622	08 71 – 88 1782	1 von 8	17.02.2021

Stellungnahme zum Entwurf der Freiflächen- und Gestaltungssatzung aus der Sicht des Umwelt-, Klima- und Naturschutzes

Sehr geehrter Herr Jahn,

gerne komme ich der in Ihrer E-Mail vom 16.02.2021 an mich gerichteten Bitte um Stellungnahme zum Entwurf der Freiflächen- und Gestaltungssatzung nach.

Die in § 1 des Satzungsentwurfs genannten Ziele stehen mit denen des Umwelt-, Klima- und Naturschutzes im Einklang. Die einzelnen Regelungen zur Freiflächengestaltung können über rein gestalterische Aspekte hinaus insbesondere zur Steigerung der Lebensqualität und des Wohlbefindens der Stadtbewohner beitragen, die Biodiversität fördern und negative Erscheinungsformen des Stadtklimas deutlich reduzieren.

Trotz dieses grundsätzlich positiven Ansatzes bestehen gegenüber dem beabsichtigten Satzungserlass auf der Grundlage des vorliegenden Entwurfs aus meiner Sicht erhebliche Bedenken.

1. Rechtliche Bedenken

Ich habe ernstliche Zweifel daran, dass die Regelung in § 6 des Satzungsentwurfes mit höherrangigem Recht vereinbar ist.

- Es bestehen Zweifel daran, ob die Rechtsgrundlage für den Satzungserlass in Art. 81 Abs. 1 Nr. 5 BayBO n. F., die sich nicht mehr nur auf die *Gestaltung*, sondern wegen der mit dem Gesetz zur Vereinfachung baurechtlicher Regelungen und zur Beschleunigung sowie Förderung des Wohnungsbaus vom 2. Dezember 2020 vorgenommenen Änderung nunmehr auch auf die *Bepflanzung* der unbebauten Flächen bebauter Grundstücke bezieht, die vorgesehene Regelung in § 6 des Satzungsentwurfs tatsächlich deckt. In der Begründung des Gesetzesentwurfs heißt es hierzu (LT-Drs. v. 23.06.2020 - 18/8547; Anm: Hervorhebung durch den Verfasser):

*„Die Satzungsermächtigung in Nr.5 wird auf die Bepflanzung unbebauter Flächen der bebauten Grundstücke ausgedehnt. Damit wird ein Wunsch der Städte und Gemeinden aufgegriffen, aus Gründen der Ortsgestaltung die Anlage von sog. Steingärten **verhindern** zu können.“*

Nach dem erkennbaren Willen des Landesgesetzgebers sind bestimmte *Verbote*, wie sie in § 6 Abs. 4 des Satzungsentwurfs („*Verbot von Kunstrasen*“) enthalten sind, umfasst. In welchem sachlichen und räumlichen Umfang auch *Pflanzgebote* (bisher nur bundesrechtlich geregelt in § 178 BauGB in Bezug auf Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB in Bebauungsplänen im konkreten Einzelfall) umfasst sein sollen, ist meines Erachtens noch nicht abschließend geklärt (unter dem bisher geltenden Recht in Frage gestellt durch das OVG Münster, U.v. 2.3.1998 – 7a D 125/96.NE). Insbesondere die vom Bayerischen Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr im Schreiben vom 07.01.2021 – Az. 24-4101-2-13 – erteilten Vollzugshinweise geben noch keinen näheren Aufschluss. Es sei den Gemeinden *„insbesondere möglich, aus Gründen der Ortsgestaltung die Anlagen von Steingärten, Schottergärten und Kunstrasen zu verhindern“* (vgl. dortige Ziff. 20.4).

- Die in § 6 Abs. 1 des Satzungsentwurfs enthaltene Regelung zur Gestaltung der unbebauten Flächen der bebauten Grundstücke lässt sich meines Erachtens nicht mit dem **Gleichheitssatz** (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 BV) und dem aus ihm resultierenden **Differenzierungsgebot** in Einklang bringen. Voraussetzung für die Verpflichtung zur Pflanzung eines Baumes der 2. Wuchsklasse je angefangene 250 m² und eines Baumes der 1. Wuchsklasse je volle 750 m² unbebaute Grundstücksfläche wäre nur bei einer weitgehend homogenen Freiflächenstruktur im gesamten Gemeindegebiet vertretbar. Im Stadtgebiet Landshut bestehen dagegen erhebliche siedlungs- und freiraumstrukturelle Unterschiede. Während in einzelnen Stadtteilen überwiegend nur kleine Hausgärten zur Verfügung stehen, die dem Aufenthaltsbedürfnis im Freien und dem Begrünungserfordernis noch genügen, sind in anderen Stadtteilen oft weitläufige und komfortable Hausgärten vorhanden (vgl. hierzu **Abb. 1** und **2**).



Abb. 1 (Landshut - West)



Abb. 2 (Landshut - Berg)

Im Übrigen bestehen erhebliche Unterschiede in der Nutzungsart der Grundstücke, denen die Regelung in § 6 Abs. 1 des Satzungsentwurfes nicht Rechnung trägt. Nach der vom Bayerischen Landesamt für Statistik durchgeführten Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in Bayern zum Stichtag 31. Dezember 2017 stellen sich die Anteile der einzelnen Nutzungsarten in der Stadt Landshut folgendermaßen dar (**Tab. 1**):

Nutzungsart	Fläche
Wohnbauflächen	816 ha
Industrie- und Gewerbeflächen	250 ha
Flächen gemischter Nutzung	194 ha
Flächen besonderer funktionaler Prägung	159 ha
Sport-, Freizeit- und Erholungsflächen	169 ha
Verkehrsflächen	604 ha
davon Straßen, Wege und Plätze	532 ha

Tab. 1 (Flächen nach tatsächlicher Nutzung; Stichtag 31.12.2017)

Mit Blick auf die Bepflanzung unbebauter Flächen bebauter Grundstücke macht es nach hier vertretener Ansicht einen Unterschied, ob es sich um Wohnbauflächen, Industrie- und Gewerbeflächen, Flächen mit gemischter Nutzung oder mit besonderer funktionaler Prägung handelt. All diesen Besonderheiten sollte durch eine wesentlich stärker differenzierende und damit der siedlungsräumlichen Situation besser gerecht werdende Regelung Rechnung getragen werden.

- Die sich auf „*die unbebaute Grundstücksfläche bebauter Grundstücke*“ beziehende Bemessungsgrundlage der Verpflichtung zu Baumpflanzungen ist nach hier vertretener Ansicht mit dem verfassungsrechtlich verbürgten **Verhältnismäßigkeitsprinzip** unvereinbar. Denn von der Regelung werden – unbeschadet der Beschränkung des räumlichen Geltungsbereiches der Satzung (siehe oben, § 2 Abs.1 Satz 1 des Satzungsentwurfs) - auch bebaute Grundstücke in Ortsrandlage umfasst, die nicht fließend in den Außenbereich (§ 35 BauGB) übergehen können, ohne dass in diesem Umfang noch eine Bebauungs- bzw. Wohnakzessorietät besteht und die in der Satzung enthaltene Verpflichtung zur Baumpflanzung angemessen erscheinen könnte. Gleiches gilt für Grundstücke, bei denen Teilflächen zu einer Außenbereichsinsel im Innenbereich gehören (**Abb. 3**). Angemessen erscheint die Verpflichtung immer nur in der Breite und Tiefe des (bürgerlich-rechtlichen Buch-) Grundstücks, die der „*normalen*“ bzw. gebietstypischen Größe entspricht.



Abb. 3 (Landshut - Moniberg)

- Aus den Unterlagen zur Behandlung der Angelegenheit im Stadtrat, insbesondere der Sitzungsvorlage vom 21.01.2021 zur Sitzung des Bausenats am 12.02.2021 (TOP 3), kann nicht entnommen werden, dass bei der Vorberatung eine Abwägung stattgefunden hat. Obwohl das in Bebauungsplanverfahren geltende Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 7 BauGB) im Verfahren des Erlasses einer auf Art. 81 BayBO gestützten Gestaltungssatzung nicht gilt, ist das **rechtsstaatlich fundierte Erfordernis einer Abwägung** der betroffenen öffentlichen und privaten Interessen auch hier vollumfänglich zu beachten (vgl. *Wallraven-Lindl*, in: Jäde/Dirnberger/Bauer/Weiss, BayBO, Art. 81 Rn. 13; *Decker/Konrad*, Bayerisches Baurecht, 2. Aufl. 2008, Kap. II/7 Rn. 68; die Dokumentation betreffend einschränkend *Decker*, in: Simon/Busse, BayBO, Art. 81 Rn. 74, 83).

Dass Freiflächengestaltungssatzungen anderer Städte gleiche oder ähnliche Regelungen wie in § 6 des vorliegenden Satzungsentwurfs enthalten, von der (bayerischen) Rechtsprechung bisher nicht beanstandet worden sind, mag durchaus zutreffend sein, gibt aber keine Gewissheit, dass dies auch in Zukunft so bleiben wird. Erfahrungsgemäß muss selbst nach jahrzehntelanger „ständiger Rechtsprechung“ mit einer plötzlichen und grundlegenden Änderung gerechnet werden.

2. Verwaltungspraktische Bedenken

Darüber hinaus bestehen gegenüber der im Entwurf vorliegenden Satzung aus verwaltungspraktischer Sicht erhebliche Bedenken.

- Die strikt zu beachtenden und mit Geldbußen bewehrten Regelungen (vgl. § 9 i. V. m. §§ 3, 5 Abs. 1, § 6 Abs. 1 bis 4 des Satzungsentwurfs) stehen in einem gewissen Widerspruch zu den vom Landesgesetzgeber mit der Biodiversitätsberatung (Art. 5d BayNatSchG) verfolgten Absichten, die im Wesentlichen auf **Freiwilligkeit, Selbstverantwortung und Kooperation** beruhen. Die Problematik besteht im Fall der Stadt Landshut nunmehr vor allem darin, dass die Freiflächengestaltungssatzung mehr oder weniger gleichzeitig mit dem Start der Biodiversitätsberatung (im Frühjahr 2021) in Kraft treten würde. Zwang und Sanktionen bei der Freiflächengestaltung werden von den Bürgern möglicherweise nicht als zum Mitmachen aufforderndes Signal (bei den Bemühungen um Biodiversität) verstanden.
- Das derzeit in Aufstellung befindliche **Klimafolgenanpassungskonzept** lässt (insbesondere mit Blick auf das inkludierte aktuelle „*Klimagutachten*“) grundlegende Erkenntnisse erwarten, die beim Erlass einer solchen Satzung berücksichtigt werden sollten, insbesondere wenn es den normativen Zielen entsprechend um eine *„umweltangepasste Gestaltung der Baugrundstücke und baulichen Anlagen und den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen durch die dauerhafte Sicherstellung einer standortgerechten Durchgründung von bebauten Grundstücken“* gehen soll.
- Beim Erlass von Rechtsvorschriften sollte stets bedacht werden, ob in der Verwaltung die personellen und sachlichen Voraussetzungen für den Vollzug sichergestellt sind. Ohne entsprechende Ressourcen würde mit dem Normerlass ein **Vollzugsdefizit programmiert**.

3. Einzelne Hinweise

Soll die Satzung trotz der vorstehend geäußerten Bedenken erlassen werden, gebe ich folgende Hinweise:

- Wenn man der Ansicht folgt, dass die **räumliche Bestimmtheit des Geltungsbereiches** der Satzung keiner Plandarstellung bedarf, sondern durch die Bezugnahme auf Grundstücke im Innenbereich gewahrt wird (Decker, in: Simon/Busse, BayBO, Art. 81 Rn. 70; siehe aber die Bedenken von *Wallraven-Lindl*, in Jäde/Dirnberger/Bauer/Weiss, BayBO, Art. 81 Rn. 17), sollte nicht von den „*im Zusammenhang bebauten Gebieten des Stadtgebietes*“ (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 des Satzungsentwurfes), sondern dem Wortlaut von § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB folgend von „*allen Grundstücken, die in im Zusammenhang bebauten Ortsteilen der Stadt Landshut liegen*“ die Rede sein.
- Es wird empfohlen, das Wort „*können*“ in § 6 Abs. 1 Satz 4 des Satzungsentwurfes durch das Wort „*müssen*“ zu ersetzen. Die Anrechnung der auf den Grundstücken vorhandenen Bäume sollte **nicht in das Ermessen** der Stadt Landshut gestellt, sondern **zwingend** vorgeschrieben werden, da in diesem Zusammenhang grundsätzlich kein Raum für Zweckmäßigkeitserwägungen besteht.
- Die Regelung in § 6 Abs. 3 Satz 2 („*Art. 7 Abs. 1 Satz 1 BayBO bleibt unberührt*“) verkennt die Stellung einer Satzung im **Stufenbau der Rechtsordnung** und sollte deshalb ersatzlos gestrichen werden. Der Ortsgesetzgeber hat keine Befugnis, landesgesetzliche Regelungen „*unberührt*“ zu lassen.
- In der der Satzung als Bestandteil beigefügten „*Artenliste für Gehölzpflanzungen*“ sollte bei den „*geeigneten Bäumen der 1. Ordnung*“ unter Buchst. a auf die Nennung der Baumart „***Fraxinus excelsior / Esche***“ verzichtet werden, weil diese von einer stark um sich greifenden Baumkrankheit (Eschentriebsterben) betroffen ist. Ebenso sollte in der „*Artenliste für Sträucher und Heckenpflanzen*“ auf die Nennung der Strauchart „***Syringa vulgaris / Gemeiner Flieder***“ verzichtet werden, weil bei ihr der Verdacht der Invasivität besteht (vgl. *Nehring/Kowarik/Rabitsch/Essl* [Hrsg.],

Naturschutzfachliche Invasivitätsbewertungen für in Deutschland wild lebende gebietsfremde Gefäßpflanzen, BfN-Skripten 352, 2013, S. 192).

- Einzelne Regelungen (§ 3 bis 5 des Satzungsentwurfes) könnten, wenn mit anderen Regelungen (§ 6 des Satzungsentwurfes) **noch zugewartet** werden soll, in die bereits geltende Gestaltungssatzung (unter Ausdehnung des räumlichen Geltungsbereiches für diese Anwendungsfälle) einbezogen werden.

4. Zusammenfassung

Die dem Satzungsentwurf zugrunde liegenden Regelungsziele werden aus der Sicht des Umwelt-, Klima- und Naturschutzes begrüßt. Abgesehen von der dringend für notwendig gehaltenen nochmaligen rechtlichen Überprüfung (vgl. **Ziff. 1**) sollten vor allem die Ergebnisse des Klimafolgenanpassungskonzepts (vgl. **Ziff. 2**) abgewartet werden. Andernfalls wird zumindest um Beachtung der vorstehend gegebenen Hinweise (**Ziff. 3**) gebeten.

Mit freundlichen Grüßen



Thomas Rottenwallner