STADT PUCHHEIM **2017/0541**

2. Oktober 2017

BESCHLUSSVORLAGE

Beratung über die Möglichkeiten einer Freiflächengestaltungssatzung

Beratungsfolge

12.10.2017	Planungs- und Umweltausschuss	öffentlich

Beschlussvorschlag

Die Ausführungen der Verwaltung werden zur Kenntnis genommen.

oder

Die Verwaltung wird beauftragt, den Entwurf einer Freiflächengestaltungssatzung auszuarbeiten.

Vorschlagsbegründung

In der Bauausschusssitzung am 11.05.2017 wurde anhand eines Negativbeispiels über Regelungsmöglichkeiten der Stadt hinsichtlich der Gestaltung der Grundstücke, insbesondere auch der Vorplätze bzw. Vorgärten, und zur Eindämmung der Versiegelung diskutiert. Es wurde vorgeschlagen, hierzu eine Beratung im Planungs- und Umweltausschuss anzustoßen. Dabei sollte geklärt werden, ob entsprechende Regelungen durch die Stadt in einer Satzung getroffen werden können, und über die Möglichkeiten einer solchen Satzung beraten werden. Der Umweltbeirat hatte sich in seiner Sitzung am 09.05.2017 ebenfalls mit diesem Thema befasst und angeregt, dass es für die Stadt Puchheim zur Vermeidung solcher Versiegelungsfälle eine Freiflächengestaltungssatzung oder auch Leitsätze zur Stellplatzgestaltung geben sollte, wie sie z. B. in München, Lindau oder Vaterstetten vorhanden seien. Die Verwaltung wurde gebeten zu prüfen, ob eine entsprechende Freiflächengestaltungssatzung für die Stadt Puchheim Sinn machen könnte.

Anlass und aktuelle Sachlage

Der Anlass für diese Beratungen war die Neubebauung des ehemaligen Metzgereigrundstückes an der Lochhauser Straße 52. Dieses Grundstück liegt in einem Bereich ohne Bebauungsplan und war damit im Rahmen der Umgebung mit einem größeren Wohnhaus (6 Wohneinheiten) bebaubar. Die

Errichtung von größeren Stellplatzflächen und befestigten Vorplätzen ist in der Lochhauser Straße weit verbreitet und grundsätzlich möglich. Zudem war das Grundstück hinsichtlich der Versiegelung vorbelastet, da vor dem Abriss der Metzgerei eine Versiegelung von nahezu 100% bestand. Auch wenn die Versiegelung gegenüber der früheren Bebauung deutlich zurückgegangen ist (insbesondere im rückwärtigen Bereich), sind große Flächen des straßenseitigen Grundstücksbereiches und der seitlichen Zufahrtsbereiche wieder versiegelt. Das gemeindliche Einvernehmen zur beantragten Neubebauung war zu erteilen, da sich das Vorhaben bauplanungsrechtlich in die Umgebung eingefügt hat.

Aufgrund der aktuellen Rechtslage ist es so, dass es in unbeplanten Gebieten, aber auch in vielen (vor allem älteren) Bebauungsplangebieten, nur wenige Steuerungsmöglichkeiten für die Stadt gibt. Bezüglich der Garagen- und Stellplatzanordnung gibt es meist Bezugsfälle; auch Nebengebäude sind vielfach vorhanden. Die zu befestigende Fläche in bestimmten Bereichen ist außer durch allgemeine Regelungen nicht begrenzt. Es gibt in diesen Bereichen auch kein rechtlich durchsetzbares Instrument für die Ablehnung von unerwünschten Freiflächenkonzepten (außer bauliche Anlagen fügen sich nicht ein).

Die Regelungen der Bayerischen Bauordnung hinsichtlich der Grundstücksgestaltung wurden im Laufe verschiedener „Vereinfachungen“ deutlich reduziert. Nicht mehr enthalten sind z.B. Vorschriften darüber,

- dass ausreichend große Flächen mit Bäumen und Sträuchern bepflanzt werden sollen, insbesondere, wenn Lärmschutz oder Luftreinhaltung dies erfordern.
- dass Stellplätze eingegrünt werden müssen, wenn die örtlichen Verhältnisse dies zulassen.
- dass die Grünordnung bzw. Freiflächengestaltung im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens zu prüfen ist.

Die gesetzlichen Anforderungen für die Freiflächengestaltung sind somit im Laufe der Jahre deutlich zurückgegangen. Die heute geltende Regelung in Art. 7 Abs. 1 BayBO lautet nur noch:

> *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.*

Damit ist grundsätzlich auch heute noch eine Vorgabe gegen eine weitgehende Versiegelung der unbebauten Flächen vorhanden. Die zulässigen Stellplatz-, Carport- und Garagenanlagen, Nebengebäude und Zuwegungen usw. werden dadurch aber nicht eingeschränkt. Es sind nur die Flächen zu begrünen, die nicht für eine andere zulässige Nutzung verwendet werden. Zudem ist es so, dass im vereinfachten Genehmigungsverfahren, das für den größten Teil der Bauvorhaben anzuwenden ist (ausgenommen Sonderbauten), Freiflächengestaltungspläne weder gefordert noch geprüft werden und auch keine Prüfung auf Einhaltung der Vorgaben nach der Bayerischen Bauordnung durchgeführt wird.

Mit der zunehmenden Nachverdichtung – bereits allein durch die Ausnutzung des vorhandenen Baurechts ohne weitere Nachverdichtungsmaßnahmen – werden die auf den Baugrundstücken verbleibenden Freiflächen immer kleiner. Hinzu kommt die Tendenz, weitgehend „pflegefreie“ Flächen durch größere Versiegelungsbereiche oder Kiesflächen zu gestalten. Demzufolge stellt sich nunmehr die Frage, ob hier durch eine städtische Satzung gegengesteuert werden soll. Die Satzungen der Landeshauptstadt München und der Stadt Lindau geben Beispiele zu möglichen Regelungen für Freiflächen.

Grundsätzliches zu örtlichen Bauvorschriften

Art. 81 der Bayerischen Bauordnung (BayBO) bietet die Rechtsgrundlage, um örtliche Bauvorschriften zu erlassen. Auch sog. Freiflächengestaltungssatzungen können im Rahmen der darin gegebenen Ermächtigungsgrundlage beschlossen werden. Diese Ermächtigung ist aber eng begrenzt. Die Regelungsmöglichkeiten beziehen sich allein auf das Bauordnungsrecht und damit auf baugestalterische Anforderungen und die Bausicherheit. Bei den Gestaltungssatzungen geht es um die äußere Gestaltung der baulichen Anlagen und – mit Einschränkungen – auch die Gestaltung von Freiflächen. Mit der Satzung muss daher eine gestalterische Absicht verfolgt werden, die zudem gebietstypisch sein muss. Aufgrund des damit verbundenen Eingriffs in das Eigentum muss die Regelung - gemessen am damit verfolgten Ziel - gerechtfertigt und in der Ausgestaltung sachgerecht sein. Eine Satzung muss somit erforderlich, geeignet und angemessen sein.

Soweit dagegen bodenrechtliche Aspekte betroffen sind, d. h. eine flächenbezogene Regelung getroffen werden soll (z. B. zu den überbaubaren Flächen oder der Lage von baulichen Anlagen usw.) kann dies nicht über eine Ortsgestaltungssatzung geschehen. Solche städtebaulichen Ziele können nur über einen Bebauungsplan auf der Grundlage von § 9 Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB) umgesetzt werden.

Nach Art. 81 BayBO können u.a. folgende Bauvorschriften erlassen werden (auszugsweise genannt):

Bauvorschriften

1. *über besondere Anforderungen an die äußere Gestaltung baulicher Anlagen zur Erhaltung und Gestaltung von Ortsbildern*

   Neben gestalterischen Anforderungen an das Gebäude an sich, können z. B. eine Dachbegrünung (u.a. für Flachdachgaragen) und eine Fassadenbegrünung vorgegeben werden.

2. *über die Lage, Größe, Beschaffenheit, Ausstattung und Unterhaltung von Kinderspielplätzen*

   Die Lage kann hier nur insoweit geregelt werden, als es um sicherheitsrechtliche Aspekte geht, wie z. B. Lage nicht direkt an der Straße.

3. *über Zahl, Größe und Beschaffenheit der Stellplätze für Kraftfahrzeuge und der Abstellplätze für Fahrräder …*

   Die Norm enthält keine Kompetenz zur Regelung der Situierung und Anordnung von Stellplätzen auf dem Baugrundstück. Ein Ausschluss von Stellplätzen z. B. im Vorgartenbereich ist durch eine Gestaltungssatzung nicht möglich. Auch die konkrete Lage von Fahrradabstellanlagen kann dadurch nicht festgelegt werden. Eine solche flächenbezogene Regelung wäre nur in einem Bebauungsplan möglich.

4. *über die Gestaltung der Plätze für bewegliche Abfallbehälter und der unbebauten Flächen der bebauten Grundstücke…, dabei kann bestimmt werden, dass Vorgärten nicht als Arbeitsflächen oder Lagerflächen genutzt werden dürfen.*

   Auf dieser Grundlage kann z B. eine besondere gärtnerische Gestaltung von Vorgärten und deren Ausgestaltung sowie die Art der Bepflanzung im Einzelnen vorgeschrieben werden. Veränderungen der Erdoberfläche durch Aufschüttungen oder Abgrabungen können verboten werden. Beispielsweise könnte auch eine Erdüberdeckung (z.B. mindestens 60 cm) zur Begrünung nicht überbauter Tiefgaragenflächen festgesetzt werden. Voraussetzung für die Anwendung ist hier, dass es sich um bebaute Grundstücke handelt (bzw. um Vorgaben im Zusammenhang mit einer Neubebauung).
   Die Regelung zur Freihaltung der Vorgärten ist beschränkt auf den Ausschluss von Arbeits- oder Lagerflächen; für Stellplätze und Nebenanlagen oder Ähnliches gilt sie nicht.

5. *über von Art. 6 abweichende Maße der Abstandsflächentiefe soweit dies zur Gestaltung des Ortsbildes …… erforderlich ist oder der Verbesserung der Wohnqualität dient …….*

   Dies ist keine Rechtsgrundlage für eine Vorgartensatzung mit z. B. dem Inhalt, dass eine Abstandsfläche von 10 m zur Straße von Bebauung freizuhalten ist. (Hinweis: Die frühere Vorgartensatzung der Stadt München musste aufgehoben werden, da hierfür keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage vorlag.). Möglich wären beispielsweise Regelungen zur Festlegung von größeren Abstandsflächen zur Verbesserung der Belichtung von Gebäuden.

6. *in Gebieten, in denen es für das Straßen- und Ortsbild oder für den Lärmschutz oder die Luftreinhaltung bedeutsam oder erforderlich ist, darüber, dass auf den nicht überbaubaren Flächen der bebauten Grundstücke Bäume nicht beseitigt oder beschädigt werden dürfen und dass die Flächen nicht unterbaut werden dürfen.*

   Grundsätzlich liegt eine stärkere Begrünung und Bepflanzung bebauter Gebiete aus Gründen der Gestaltung und Gesundheit im dringenden öffentlichen Interesse. Allerdings wurde mit der letzten Gesetzesänderung eingeschränkt, dass sich diese Regelung auf „nicht überbaubare“ Flächen (nicht mehr „unbebaute“) bezieht. Voraussetzung für eine entsprechende Regelung ist daher ein Bebauungsplan, der die überbaubaren und nicht überbaubaren Flächen regelt.

Wenn eine entsprechende Gestaltungssatzung vorliegt, ist die Einhaltung der getroffenen Regelungen auch im vereinfachten Genehmigungsverfahren zu prüfen.

Freiflächengestaltungssatzung

Zusammenfassend ist festzustellen, dass mittels einer Satzung in einem gewissen Rahmen weitergehende Anforderungen an die Gestaltung der Freiflächen gestellt werden können. Diese Gestaltungsvorgaben können wiederum nur für die Flächen getroffen werden, die nicht für andere zulässige Nutzungen verwendet werden. Da zudem städtebauliche Zielsetzungen ausgeschlossen sind, sind die konkreten Eingriffsmöglichkeiten in die Freiflächengestaltung aber begrenzt.

Aus stadtbildgestalterischer Sicht ist gerade die Gestaltung der Vorgärten und straßennahen Bereiche ein wichtiges Anliegen. Wie ausgeführt, kann dies nicht durch einen Ausschluss oder eine Einschränkung von planungsrechtlich zulässigen baulichen Anlagen, wie Garagen, Stellplätzen, Nebenanlagen usw., geschehen. Hier können nur Regelungen zu einer besonderen gärtnerischen Gestaltung und

Ausgestaltung der Vorgärten getroffen werden. Sinnvollerweise wäre ggf. eine Mindestanforderung zur Bepflanzung vorzugeben, die aus ortsbildgestalterischer Sicht dort eine Begrünung sicherstellen soll. Außerdem könnte eine Vorgabe zur Eingrünung von Stellplätzen und von wasserdurchlässigen Belägen in Betracht gezogen werden. Inwieweit es im Zusammenspiel mit verschiedenen Regelungen gelingen kann, insbesondere die Vorgartenbereiche ansprechender zu gestalten und die Versiegelung einzudämmen, kann noch nicht eingeschätzt werden. Die Beispielsatzungen von München und Lindau treffen diesbezüglich keine besonderen Anforderungen.

Wenn der Erlass einer Freiflächengestaltungssatzung erwogen wird, ist dabei zu bedenken, dass auch noch andere Ziele bestehen können, deren Umsetzung durch die Satzung nicht vereitelt oder wesentlich eingeschränkt werden sollten. Hierzu gehört z.B. die Unterbringung von Fahrradabstellanlagen, die nach der bestehenden Fahrradabstellplatzsatzung grundsätzlich eingangsnah angeordnet und überdacht werden sollen. Für Ein- und Zweifamilienhäuser (auch Reihenhäuser) gilt diese Regelung nicht, so dass hier eine Übereinkunft getroffen werden sollte, inwieweit diese Anlagen – auch im Zuge der Anforderungen an eine fahrradfreundliche Kommune – auf den Grundstücken untergebracht werden sollen.

Zum weiteren Vorschlag des Umweltbeirats, Leitsätze für die Stellplatzgestaltung aufzustellen, wird darauf hingewiesen, dass damit keine rechtliche Konsequenz verbunden ist und eine Umsetzung nur auf freiwilliger Basis erfolgen könnte.

Anlagen

Freiflächengestaltungssatzung Landeshauptstadt München

Freiflächengestaltungssatzung Stadt Lindau

Fachbereich:	Stadtplanung, Bauverwaltung	Freigabe:
Bearbeiter/in:	Frau Reichel	