



E: 06.09.2022

über
Herrn Oberbürgermeister *son*
Gert-Uwe Mende

son

Der Magistrat

Dezernat für
Stadtentwicklung und Bau

über
Magistrat

und

Herrn Stadtverordnetenvorsteher
Dr. Gerhard Obermayr

und

Frau Christa Gabriel
Vorsitzende des Ausschusses für Stadtentwicklung,
Planung und Bau

6 . September 2022

Tagesordnung I Punkt 14 der öffentlichen Sitzung am 25. Mai 2022

Antrags-Nr. 21-F-16-0009

Verstöße gegen die Ortssatzung

Antrag der Fraktion BLW/ULW/BIG vom 9.11.2021

Mehr Lebensqualität durch grüne Vorgärten

Alternativantrag Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, SPD, Die Linke und Volt vom 18.11.2021

Beschluss Nr. 0252

Der Magistrat wird gebeten:

1. zu prüfen, ob die Personalausstattung der Bauaufsicht ausreichend ist.
2. die Vorgartensatzung von 1979 mit dem Ziel zu überarbeiten, dass sie die natürlichen, standorttypischen Boden sowie Klimafunktionen der Vorgärten bewahrt, stärkt oder zu ihrer Wiederherstellung beiträgt. Darüber hinaus soll sie die Nutzung der Vorgärten zum Aufenthalt der Bewohner*innen zum Beispiel durch Sitzgelegenheiten ermöglichen. Die Umwandlung von Vorgärten in Parkraum, die Anlage von Schottergärten oder anderen Formen der Versiegelung sind generell zu vermeiden. Ein besonderes Augenmerk gilt der Einhaltung des Denkmalschutzes bei der Wiedererrichtung von Mauern und Zäunen.
3. die Nutzung der Vorgärten als Spiel- und Aufenthaltsraum der Bewohner*innen durch geeignete Aktionen wie zum Beispiel durch Wettbewerbe zu fördern oder entsprechende Aktionen der Ortsbeiräte anzuregen.

Zu Punkt 1

Derzeitige Situation

Die Bauaufsicht arbeitet regelmäßig am Rande ihrer Kapazitäten und hatte daher zur Erledigung ihrer originären Pflichtaufgaben für den Stellenplan 2022/2023 einen Mehrbedarf von 5,5 Stellen angemeldet. Beschlossen wurden von der Stadtverordnetenversammlung jedoch lediglich drei Stellen.

Diese werden benötigt

- im Bereich IT u.a. zur Umsetzung der Vorgaben des Onlinezugangsgesetzes (OZG) und zur Einführung des digitalen Bauantrags,
- im Bereich Denkmalpflege aufgrund der verstärkten Bautätigkeit und Nachverdichtung innerhalb der historischen Bausubstanz,
- im Bereich Ordnungswidrigkeiten zur Verstärkung der Durchsetzungskraft bauaufsichtlicher Anordnungen.

Für die damit weiterhin fehlenden 2,5 Stellen, die für die schnellere Abwicklung der Bauvorhaben vorgesehen waren, wird versucht, diese durch eine Strukturanalyse sowie verstärkte Überprüfung und effizientere Gestaltung der Arbeitsprozesse zu kompensieren.

Der Arbeitsbereich „Wiederkehrende Prüfungen und Bauaufsichtliches Einschreiten“, in dem die Überprüfung der Vorgärten verortet werden müsste, verfügt derzeit über sieben Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu deren Aufgaben gehören in erster Linie die wiederkehrenden Sicherheitsüberprüfungen der großen Sonderbauten, zu deren Durchführung die Bauaufsicht nach der Hessischen Bauordnung verpflichtet ist. In Wiesbaden unterliegen derzeit ca. 900 Gebäude der Pflicht zur wiederkehrenden Überprüfung. Diese Zahl steigt jährlich weiter an. Bereits heute ist es für die Bauaufsicht kapazitiv nicht leistbar, diese Gebäude sämtlich entsprechend der landesgesetzlichen Vorgaben alle drei bis fünf Jahre zu begehen. Hier muss schon jetzt nach Größe, Gefahrenneigung, besonderer Struktur und Nutzerschaft sowie Nutzungsart abgewogen und im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens vorangegangen werden. Maximal 50 solcher wiederkehrenden Prüfungen sind pro Jahr mit dem derzeit vorhandenen Personal realistisch abbildbar.

Darüber hinaus prüfen die Kolleginnen und Kollegen alle Beschwerden und Anträge auf bauaufsichtliches Einschreiten hinsichtlich ihrer Gefahrenneigung und arbeiten diese nach Prioritäten gestaffelt ab. Oberste Priorität müssen hierbei diejenigen Fälle haben, in denen eine Gefahr für Leben und Gesundheit vom Zustand des Gebäudes ausgeht bzw. nachbarliche Belange betroffen sind (sog. „Ermessensreduktion auf Null“). In diesem Arbeitsfeld bestand von 2016 bis 2020 jährlich ein Überhang von ca. 30 Prozent, das heißt, es gingen etwa 30 Prozent mehr an Beschwerden ein, als abgearbeitet werden konnten. So konnten von den durchschnittlich 350 pro Jahr gestellten Anträgen lediglich 250 bearbeitet werden.

Werden diesem - bereits jetzt nur durch stringentes Priorisieren und Ausüben des behördlichen Ermessens arbeitsfähigen - Arbeitsbereich weitere und vor allem nicht sicherheitsrelevante Tätigkeiten zusätzlich aufgegeben, hätte dies zur Folge, dass die sicherheitsrelevanten gesetzlichen Kernaufgaben, bei denen das Ermessen auf Null reduziert ist, nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprechend wahrgenommen werden könnten.

Zu den Kernaufgaben der Bauaufsicht gehört die zügige Erteilung von Baugenehmigungen. Hier muss, auch mit Blick auf die abgelehnte Stellenzusetzung, künftig noch stärker als bisher der Fokus darauf gelegt werden, dass die Bauanträge schneller und effizienter bearbeitet und Baugenehmigungen innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Drei-Monats-Frist erteilt werden können.

Dies kann mit dem derzeit vorhandenen Personalkörper nur erreicht werden, wenn die Arbeitsabläufe und Prozesse organisatorisch stringent gestaltet werden und sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf diese fokussieren können. Weitere Tätigkeiten können von diesem Arbeitsbereich jedoch nicht wahrgenommen werden, ohne dass die Geschwindigkeit bei der Erteilung von Baugenehmigungen signifikant abnehmen würde. Dann käme es vielmehr zu weiteren Verlängerungen der Bearbeitungszeiten, Bauanträge würden in die Fiktionsfrist laufen müssen und die Bauaufsicht hätte große Einnahmeverluste zu verzeichnen.

Daher ist ein Verlagern der Überprüfung der Vorgärten in diesen Arbeitsbereich der Bauaufsicht ebenfalls nicht möglich.

Das prognostizierte Mengengerüst

Ein konzeptionelles, gestaffeltes Vorgehen gemäß den rechtlichen Anforderungen kann mit dem derzeit vorhandenen Personal nicht gewährleistet werden. Nur Einzelfälle aufzunehmen, wird zum einen den o.g. Anforderungen nicht gerecht, zum anderen zieht das Aufnehmen von Einzelfällen immer eine Vielzahl weiterer „Einzelfälle“ nach sich, da die Adressaten der jeweiligen Verwaltungsverfahren erfahrungsgemäß dann jeweils auf Nachbarliegenschaften verweisen, in denen die Situation gleich gelagert ist.

Eine studentische Arbeit der Hochschule RheinMain hat sich kürzlich mit dem Problem versiegelter bzw. bebauter Vorgärten im Rheingauviertel beschäftigt und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass ca. 40 bis 50 Prozent der Vorgartenflächen bebaut sind und diese somit von der Bauaufsicht überprüft werden müssten.

Aufgrund der anzunehmenden Vielzahl der Verstöße sind die Aufnahme und Verfolgung von Einzelfällen nicht geeignet, um in einem vertretbaren Zeitraum die gewünschte Verbesserung des Ist-Zustandes zu erreichen. So ist von derzeit mindestens 200 Verstößen allein im Rheingauviertel auszugehen. Dies würde bei nur zehn verfolgten Einzelfällen pro Jahr bedeuten, dass die Bauaufsicht allein 20 Jahre ausschließlich im Rheingauviertel beschäftigt wäre. Das wäre weder sinnvoll noch zielführend, zumal die bereits erwähnten Weiterverweise der Nachbarn auf weitere „Einzelfälle“, die aufgrund des Gleichbehandlungsprinzips ebenfalls aufgenommen und verfolgt werden müssten, dabei unberücksichtigt blieben.

Vor zehn Jahren hat die Bauaufsicht in der Adolfsallee den Versuch gestartet, die Vorgärten systematisch aufzunehmen. Von 32 untersuchten Vorgärten haben sich nach umfangreicher Recherche zehn als ungenehmigt erwiesen. In diesen zehn Fällen ist die Bauaufsicht tätig geworden und hat Verwaltungsverfahren eingeleitet. Daraus entwickelten sich 30 Widerspruchsverfahren (Widersprüche gegen Grundverfügung, Kosten, Zwangsgelder), die zu einem großen Teil auch in Klageverfahren mündeten. Mit diesen Verfahren waren die damit betrauten Kolleginnen und Kollegen über einen längeren Zeitraum gebunden; knapp die Hälfte der Verfahren konnte bis heute nicht abgeschlossen werden.

Die Erkenntnis daraus ist, dass es Personal braucht, welches sich ausschließlich mit diesen sehr zähen und schwierigen Verfahren beschäftigt, da sich die Verfahren sonst in die Länge ziehen, eben gerade weil sie nicht „nebenbei“ zu bearbeiten sind, in der Dringlichkeit aber immer hinter der gesetzlich verankerten Gefahrenabwehr zurückstehen müssen. Im Hinblick auf die geschilderten Folgen solcher Verfahren - Widersprüche und Rechtsstreitigkeiten - ist dementsprechend auch in diesen beiden Arbeitsbereichen mit einer dauerhaft großen zusätzlichen Arbeitsbelastung zu rechnen.

Personalbedarf

Wird, wie politisch gewünscht, eine signifikante Verbesserung der Ist-Situation in einem realistischen Zeitrahmen angestrebt, ist eine Erhöhung der Personalkapazitäten und der Einrichtung einer „Sonderarbeitsgruppe“, die sich ausschließlich Verstößen gegen die Vorgartensatzung widmet und diese konzeptionell und zeitlich gestaffelt bearbeiten kann, unumgänglich. Eine solche „Sonderarbeitsgruppe“ könnte perspektivisch auch andere sinnvolle Aufgaben wahrnehmen, die im Rahmen des bauaufsichtlichen Einschreitens oftmals aus kapazitiven Gründen nicht mit der entsprechenden Stringenz durchgeführt werden können, wie beispielsweise die Vermietung von Wohnraum als Ferienwohnung oder illegale Bauwerke in Kleingartensiedlungen.

Um mit der prognostizierten Arbeitsmenge realistisch umgehen zu können und in absehbarer Zeit auch erste Erfolge vorweisen zu können, ist von einem Personalmehrbedarf von fünf Stellen (VZÄ) ausschließlich für die Verfolgung von entsprechenden Verstößen auszugehen: Davon werden im Arbeitsbereich „Bauaufsichtliches Einschreiten“ drei VZÄ benötigt, um auch im Urlaubs- und Krankheitsfall eine handlungsfähige Einheit zu haben. Mit diesen drei VZÄ kann das Stadtgebiet in einem realistischen Zeitrahmen begangen und ein Konzept zum planmäßigen Vorgehen zunächst erarbeitet und dann im Folgenden umgesetzt werden. Weiterhin werden für die Bearbeitung der zwangsläufig anfallenden Widersprüche und Rechtsbehelfe die zwei weiteren VZÄ benötigt; je eines für das Widerspruchsverfahren sowie die daran anschließenden Gerichtsverfahren.

Nur so ist gewährleistet, dass der Rechtsstaat bzw. die Verwaltung in angemessener Zeit und mit der gewünschten Durchsetzungskraft die Entsiegelung von Vorgärten vorantreiben und auch rechtsstaatlich durchsetzen kann.

Zu Punkt 2

Das Stadtplanungsamt hat mitgeteilt:

Mit Beschluss Nr. 0123 des Umweltausschusses vom 27. Oktober 2020 wurde der Antrag, die Vorgartensatzung zu ändern, abgelehnt. Dem Beschluss vorausgehend wurde im Rahmen des Tagesordnungspunktes I 7.1 der öffentlichen Sitzung in einem Bericht des Stadtplanungsamtes erörtert, dass eine Satzungsänderung von der Fachverwaltung als nicht sinnvoll angesehen wird. Im Folgenden sind die wesentlichen Inhalte des Berichts wiedergegeben.

Die Landeshauptstadt Wiesbaden (LHW) unterstützt die Anlage von begrüntem Vorgärten, die zugleich den Artenschutz fördern, das Kleinklima verbessern und die natürliche Bodenfunktion erhalten. Die städtische Vorgartensatzung hat das Ziel, den prägenden Charakter von Vorgärten auch im Hinblick auf ihre Bedeutung für das Stadtbild zu schützen und zu entwickeln. Die Ausgestaltung der Vorgärten sollte auch im Zusammenhang mit der klimatischen Resilienz städtischer Räume geschehen.

Ausgangslage und Regelungsinstrumente

Die LHW verfügt über eine Vorgartensatzung (Ortssatzung über die gärtnerische Gestaltung der Vorgärten). Dort ist im Wortlaut Folgendes festgelegt:

- § 1
- (1) Die Grundstücksfreiflächen zwischen Straße und vorderer Gebäudeflucht (Vorgärten) sind gärtnerisch anzulegen und zu unterhalten. Dies gilt entsprechend für Grundstücke an privaten Erschließungswegen.
 - (2) Die Begrünung soll ziergärtnerisch erfolgen und in angemessenem Umfang Bäume und Sträucher enthalten.
 - (3) Abweichende Festsetzungen in Bebauungsplänen bleiben von dieser Satzung unberührt.

Darüber hinaus sind weite Teile des Stadtgebietes durch Bebauungspläne planerisch geordnet. Diese enthalten in vielen Fällen, vor allem die neueren Pläne, dezidierte Festsetzungen zur Gestaltung der Freiflächen und Pflanzlisten.

Zusätzlich verfügt Wiesbaden über eine hohe Deckung an denkmalrechtlich geschützten Einzelobjekten und Ensembles. Gerade im Bereich der Stadt des 19. Jahrhunderts sind die Eingriffsmöglichkeiten hinsichtlich der Vorgartengestaltung auch durch die Denkmalbehörden gegeben, da dort die Vorgärten ein prägendes Element darstellen.

Weitere Regelungen bezüglich der Vorgärten ergeben sich aus der Hessischen Bauordnung (HBO):

§ 8 HBO - Grundstücksfreiflächen, Kinderspielplätze

(1) Die nicht überbauten Flächen der bebauten Grundstücke sind

1. wasserdurchlässig zu belassen oder herzustellen und
2. zu begrünen oder zu bepflanzen,

soweit sie nicht für eine andere zulässige Verwendung benötigt werden. Satz 1 findet keine Anwendung, soweit Bebauungspläne oder andere Satzungen Festsetzungen zu den nicht überbauten Flächen treffen.

Für Vorgärten existieren also die Regelungsinstrumente Bebauungsplan, Vorgartensatzung, Denkmalschutzgesetz und die Hessische Bauordnung. Gleichwohl stellt sich die Frage, inwieweit das bestehende Instrumentarium ausreicht.

Sachstand verwaltungsinterne Abstimmung

Im Rahmen der internen Arbeitsgruppe aus Stadtplanungs- (61), Bauaufsichts- (63), Umwelt- (36) und Rechtsamt (30) wurde hinsichtlich der bestehenden Satzung Folgendes diskutiert:

1. Rechtsauffassung und Eingriffsmöglichkeit mit der existierenden Satzung

Die Formulierung der ziergärtnerischen Anlage ist im Ursprung der Satzung als Gegensatz zum Nutzgarten gemeint. Im Vordergrund steht also die gärtnerische Anlage mit der Präzisierung, dass diese ziergärtnerisch sein soll. Dabei ist der Begriff weit zu fassen, wird aber

ergänzt durch die Formulierung, dass in angemessenem Umfang Bäume und Sträucher vorhanden sein sollen. Trotz der offengehaltenen Formulierung kann auch aus Sicht des Rechtsamtes festgehalten werden: Bereits heute ist von einer (zier)gärtnerischen Anlage des Vorgartens nur dann zu sprechen, wenn der Vorgarten *in angemessenem Umfang Pflanzen* aufweist und die *natürliche Bodenfunktion* erhalten bleibt. Ein erheblicher Eingriff in das Schutzgut Boden ist aus naturschutzfachlicher Sicht des Umweltamtes gegeben, wenn

dauerhaft und flächig Folien, undurchlässige Trennschichten oder Aufschotterungen erfolgen. Hierdurch werden maßgeblich die natürlichen Bodenfunktionen wie Lebensraum (insbesondere auch Bodenflora und -fauna), Kreislauf (Wasserhaushalt, Verdunstung, Klimafunktion) und ökologische Regelungsfunktion (Filter und Puffer) beeinflusst.

2. Flankierende Maßnahmen durch Informationskampagne und bauaufsichtliches Vorgehen

Zusammenfassend ist zu sagen, dass im Einzelfall das Instrumentarium der Vorgartensatzung zur Anwendung gegenüber einer nicht rechtmäßigen Anlage von Vorgärten kommen kann und überlegt werden muss, wie dieses besser anzuwenden ist und wie die personellen Voraussetzungen bei der Bauaufsicht geschaffen werden können. Das Ergebnis der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe war daher, dass das kombinatorische

Vorgehen aus Kommunikation und Durchsetzung der Satzung verbessert werden kann, wenn die entsprechenden Voraussetzungen gegeben sind.

Im Rahmen der Bauberatung wurden folgende Maßnahmen getroffen:

- Aktive Information im Zuge der Bauberatung; Auslegen der Flyer des Umweltamtes.
- Bereits bei der Bauberatung in den Ämtern 61 und 63 wird auf das Angebot der Beratung durch den Umweltladen hingewiesen, vor allem bei erkennbar den Klimaschutzziele der Landeshauptstadt widersprechenden Anlagen. Die Beratung für die Anlage von Vorgärten und Gärten erfolgt durch Amt 36 im Umweltladen.
- Gezielte Information der Bauwilligen neuer Baugebiete Hainweg und Bierstadt-Nord durch ein Gestaltungshandbuch, das Wert auf die Vorgartengestaltung legt.
- Hinweis auf Unzulässigkeit von Maßnahmen, die nach der Vorgartensatzung oder anderen Vorschriften unzulässig sind.

Stand der Diskussion: Aufklärung statt Verbote

Die existierende Wiesbadener Vorgartensatzung beruht auf der Hessischen Bauordnung (HBO). Es kann also nicht parallel das Bundesnaturschutzgesetz als weitere Rechtsgrundlage genommen werden. Für die Änderung der Vorgartensatzung bedarf es klarer Zielformulierungen und einer Abwägung des Aufwand-Nutzen-Verhältnisses. Die Vorgartensatzung ist zudem für das *gesamte Stadtgebiet* gültig. Daher muss sie in ihren Festlegungen angemessen und immer noch allgemein genug gefasst sein, um den individuellen Ortslagen entsprechend ausgelegt werden zu können.

Eine Festlegung auf einheimische Pflanzen - wie vorgeschlagen - würde zum Beispiel bedeuten, dass andere Pflanzen *nicht zulässig* wären. Hier stellt sich die Frage, ob eine Forderung in dieser Strenge für das gesamte Stadtgebiet überhaupt verhältnismäßig wäre. Auch bleibt offen, wie zum Beispiel mit einem gut angelegten Steingarten umzugehen ist, der Unterschlupf und Winterquartiere für verschiedene Arten bietet mit trockenheitsresistenten Pflanzen - auch ein solcher Garten kann „steinern“ wirken, stellt aber dennoch eine Vegetationsfläche dar und leistet einen Beitrag zum Artenschutz - wo verläuft also die Grenze zwischen zulässig und unzulässig?

Empfehlung

Eine Strategie aus Kommunikation und sanktionierendem Vorgehen erscheint sinnvoll. Dies setzt jedoch voraus, dass die notwendigen personellen Voraussetzungen gegeben sind. Rechtlich bietet die Störung der natürlichen Bodenfunktion einen validen Prüfungsansatz, der zukünftig noch stärker verfolgt werden kann. Die Einbindung der Garten- und Landschaftsbaufirmen auch in die Informationskampagnen soll forciert werden, um auch dort für die Umsetzung der Ziele der Vorgartensatzung zu werben. Letztlich handelt es sich bei den „Schottergärten“ um eine Modeerscheinung; die Besitzer der Anlagen dürften nach wenigen Jahren feststellen, dass sich das Versprechen der Pflegeleichtigkeit nicht erfüllt.

Im Rahmen der Bauberatung haben die Baugebiete Hainweg und Bierstadt-Nord, bei denen aktuell und in naher Zukunft Freianlagen neu errichtet werden, einen hohen Stellenwert: hier muss es durch die Weiterführung und Verstärkung der Kommunikation gelingen, einen Neustart bei der (Vor-)Gartengestaltung zu erreichen.

Zu Punkt 3

Der Magistrat wird beschlussgemäß verfahren und die Nutzung der Vorgärten als Spiel- und Aufenthaltsraum der Bewohnerinnen und Bewohner durch geeignete Aktionen wie zum Beispiel durch Wettbewerbe fördern oder entsprechende Aktionen der Ortsbeiräte anregen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the left.

Eberhard Seidensticker
Stadtrat