STADT PULHEIM
DER BÜRGERMEISTER

Vorlage Nr.:	**359/2026**
Aktenzeichen:	**IV/61 - bu**

Vorlage zur Beratung/Beschlussfassung

Gremium	TOP	ö. Sitzung	nö. Sitzung	Termin
Umwelt- und Planungsausschuss		**X**		**30.09.2026**
Haupt- und Finanzausschuss		**X**		**24.11.2026**

Betreff

Bürgerantrag nach § 24 GO NRW; Modernisierung der baurechtlichen Ermessensausübung bei Grundstückseinfriedungen im gesamten Stadtgebiet - Vorrang für innovative Klimaanpassungsmaßnahmen und Vertikalbegrünungen

Veranlasser/in / Antragsteller/in

Bürgerin

Haushalts-/Personalwirtschaftliche Auswirkungen

Die Vorlage hat haushaltswirtschaftliche Auswirkungen:

— bei Einzahlungen bzw. Erträgen		ja	x	nein
— bei Auszahlungen bzw. Aufwendungen		ja	x	nein
Die Vorlage hat personalwirtschaftliche Auswirkungen:		ja	x	nein

Finanzierungsbedarf gesamt: (ggf. inkl. zusätzlicher Personalkosten)		**€**
— im Haushalt des laufenden Jahres		€
— in den Haushalten der folgenden Jahre		€
		€
		€

Die Mittel stehen haushaltswirtschaftlich zur Verfügung: ja nein

Finanzierungsvorschlag (und ggf. weitere Erläuterungen):

Beschlussvorschlag

Der Umwelt- und Planungsausschuss nimmt die Ausführungen der Verwaltung zum Bürgerantrag nach § 24 GO NRW „Modernisierung der baurechtlichen Ermessensausübung bei Grundstückseinfriedungen im gesamten Stadtgebiet – Vorrang für innovative Klimaanpassungsmaßnahmen und Vertikalbegrünungen“ zur Kenntnis.

Der Umwelt- und Planungsausschuss empfiehlt / der Haupt- und Finanzausschuss beschließt, den Bürgerantrag gemäß § 24 GO NRW abzulehnen.

Erläuterungen

Zusammenfassung des Bürgerantrages:

Der vorliegende Bürgerantrag ist als Anregung bzw. Beschwerde im Sinne des § 24 GO NRW grundsätzlich zulässig. § 24 GO NRW eröffnet Einwohnerinnen und Einwohnern die Möglichkeit, sich mit Anregungen und Beschwerden in Angelegenheiten der Gemeinde an den Rat bzw. die zuständige Vertretung zu wenden. Die Vorschrift begründet jedoch keine von der allgemeinen Zuständigkeitsordnung der Gemeinde abweichende Entscheidungszuständigkeit. Insbesondere bleiben die gesetzlichen Zuständigkeiten des Rates, der Ausschüsse und des Bürgermeisters unberührt.

Gegenstand des vorliegenden Antrags ist im Kern die Festlegung einer allgemeinen, für das gesamte Stadtgebiet geltenden Entscheidungspraxis bei Befreiungen nach § 31 Abs. 2 BauGB für Grundstückseinfriedungen. Der Antrag beschränkt sich dabei nicht auf die Anregung einer Prüfung oder auf die Entwicklung allgemeiner städtebaulicher Zielvorstellungen. Vielmehr soll die Verwaltung angewiesen werden, bei entsprechenden Befreiungsanträgen das Ermessen „im Regelfall zugunsten des Befreiungsantrags“ auszuüben und die städtebauliche Vertretbarkeit entsprechender Maßnahmen „regelmäßig als gegeben“ anzusehen. Darüber hinaus sollen vertikal begrünte Einfriedungen hinsichtlich der zulässigen Höhe generell mit lebenden Hecken gleichgestellt werden.

Befreiungen nach § 31 Abs. 2 BauGB:

Eine derartige generelle Vorgabe ist mit den gesetzlichen Anforderungen an eine Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB nicht vereinbar.

Eine Befreiung von den Festsetzungen eines Bebauungsplans setzt zunächst voraus, dass die gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen des § 31 Abs. 2 BauGB im jeweiligen Einzelfall erfüllt sind. Insbesondere dürfen die Grundzüge der Planung nicht berührt werden; ob diese durch etwaige Befreiungen von Festsetzungen zu Einfriedungen tangiert werden ist einzelfallabhängig. Ferner muss einer der in § 31 Abs. 2 BauGB genannten Befreiungsgründe vorliegen und die Abweichung unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar sein. Liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen vor, ist darüber hinaus eine eigenständige Ermessensentscheidung zu treffen.

Diese Prüfung kann nicht durch einen abstrakten politischen Grundsatzbeschluss für sämtliche Bebauungspläne und sämtliche künftigen Befreiungsanträge vorweggenommen werden. Ob die Grundzüge der Planung berührt werden und ob eine Befreiung städtebaulich vertretbar ist, bestimmt sich nach der konkreten planerischen Konzeption des jeweils geltenden Bebauungsplans und der jeweiligen örtlichen Situation. Die Festsetzung einer Einfriedung kann dabei unterschiedliche städtebauliche Zielsetzungen verfolgen (z. B. die Sicherung eines offenen Straßenraums durch Vermeidung von Tunneleffekten bei reduzierten Straßenquerschnitten, die Vermeidung abschottender Grundstückseinfriedungen, die Gestaltung des Ortsbildes und die Förderung einer durchgrünten Siedlungsstruktur). Aus der Tatsache, dass eine alternative Einfriedungsform ebenfalls begrünt ist oder positive ökologische bzw. klimatische Eigenschaften aufweist, folgt daher nicht automatisch, dass die Voraussetzungen für eine Befreiung vorliegen.

Insbesondere kann nicht allgemein unterstellt werden, dass die städtebauliche Vertretbarkeit einer bestimmten Form der Einfriedung regelmäßig gegeben ist. Eine solche Vorgabe würde die gesetzlich vorgeschriebene Einzelfallprüfung in unzulässiger Weise vorwegnehmen. Gleiches gilt für die beantragte Vorgabe, das Ermessen „im Regelfall zugunsten des

Befreiungsantrags“ auszuüben. Die Ermessensentscheidung muss sich vielmehr an den zuvor skizzierten gesetzlichen Voraussetzungen und den Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls orientieren.

Auch die im Antrag vorgesehene generelle Gleichstellung von substratgestützten Einfriedungen bzw. Pflanzengabionen mit lebenden Hecken hinsichtlich der nach einem Bebauungsplan zulässigen Höhe kann nicht durch einen Grundsatzbeschluss vorgenommen werden. Die Frage, welche Einfriedungsarten von einer konkreten Festsetzung erfasst werden, ist zunächst durch Auslegung der jeweiligen Festsetzung zu bestimmen. Eine Festsetzung, die beispielsweise eine bestimmte Höhe oder Ausgestaltung für Hecken vorsieht, kann nicht ohne Weiteres auf eine hiervon abweichende bauliche Konstruktion übertragen werden.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Gabionenzäune – unabhängig von einer etwaigen Begrünung – stets eine bauliche Anlage darstellen.

Einordnung der bauordnungsrechtlichen Abweichung

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass Festsetzungen zu Grundstückseinfriedungen in Bebauungsplänen regelmäßig als örtliche Bauvorschriften gemäß § 89 BauO NRW erlassen werden. Abweichungen von solchen Festsetzungen sind daher grundsätzlich nicht nach § 31 Abs. 2 BauGB, sondern im Wege einer bauordnungsrechtlichen Abweichung nach § 69 BauO NRW zu beurteilen. Dies gilt auch für den im Antrag angesprochenen Einzelfall der Petentin, in dem die Abweichung von der Festsetzung als Befreiung beantragt und von der Verwaltung entsprechend behandelt wurde.

Die jeweiligen rechtlichen Voraussetzungen sind zwar nicht identisch, weisen hinsichtlich der erforderlichen Einzelfallprüfung und der Würdigung der konkreten städtebaulichen bzw. bauordnungsrechtlichen Belange jedoch vergleichbare Strukturen auf. Eine generelle politische Vorgabe, nach der entsprechende Abweichungen regelmäßig zuzulassen wären, kann auch im Rahmen des § 69 BauO NRW die gesetzlich erforderliche Einzelfallentscheidung nicht ersetzen.

Festsetzungen eines Bebauungsplanes:

Darüber hinaus sind die Festsetzungen eines Bebauungsplans als Satzungsrecht für die Verwaltung und die sonstigen Betroffenen verbindlich. Ein allgemeiner politischer Grundsatzbeschluss kann bestehende Festsetzungen eines Bebauungsplans weder ändern noch deren Geltungsbereich erweitern. Soweit eine Gemeinde zu der Einschätzung gelangt, dass bestimmte Festsetzungen aufgrund veränderter städtebaulicher oder ökologischer Rahmenbedingungen nicht mehr sachgerecht sind, ist eine entsprechende Anpassung grundsätzlich über das Instrument der Bauleitplanung vorzunehmen (Änderung des Bebauungsplanes oder gar Neuaufstellung eines Bebauungsplanes).

Die Möglichkeit einer Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB stellt demgegenüber kein Instrument zur generellen Modernisierung oder Korrektur überholter Bebauungsplanfestsetzungen dar. Die Befreiung ist auf atypische bzw. besondere Einzelfälle ausgerichtet und darf nicht dazu dienen, die planerische Konzeption des Satzungsgebers für eine Vielzahl gleichgelagerter Fälle dauerhaft zu ersetzen.

Einordnung der Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung:

Auch der im Antrag angeführte Klimaschutz nach § 1a Abs. 5 BauGB führt zu keiner abweichenden Bewertung. Die Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung können bei der Prüfung eines Befreiungsantrags als öffentliche Belange berücksichtigt werden. § 1a Abs. 5 BauGB begründet jedoch keine eigenständige Befreiungsvoraussetzung und führt insbesondere nicht dazu, dass eine Abweichung von einer Festsetzung eines Bebauungsplans allein aufgrund einer positiven Klimawirkung zu genehmigen wäre.

Die Verwaltung ist daher gehalten, Befreiungsanträge weiterhin unter Berücksichtigung der konkreten Festsetzungen des jeweils geltenden Bebauungsplans sowie der gesetzlichen Voraussetzungen und des Ermessens nach § 31 Abs. 2 BauGB

im jeweiligen Einzelfall zu prüfen. Eine hiervon abweichende, für das gesamte Stadtgebiet verbindliche Entscheidungsvorgabe kann durch den beantragten Grundsatzbeschluss nicht wirksam begründet werden.

Unberührt bleibt die Möglichkeit, die städtebauliche und ökologische Bedeutung moderner Formen der Begrünung grundsätzlich politisch zu diskutieren und gegebenenfalls bei zukünftigen Bebauungsplanverfahren oder bei Änderungen bestehender Bebauungspläne zu berücksichtigen.

Die mit dem Antrag dargestellten ökologischen und klimatischen Vorteile vertikal begrünter Einfriedungssysteme sind grundsätzlich nachvollziehbar. Gegenüber vollständig unbegrünten Einfriedungen, insbesondere reinen Steingabionen oder blickdichten Kunststoff- bzw. Stabgitterzäunen, können entsprechend bepflanzte Systeme je nach Ausgestaltung einen ökologischen und mikroklimatischen Mehrwert bieten. Hieraus kann jedoch nicht ohne Weiteres eine Gleichwertigkeit oder gar ein höherer ökologischer Wert gegenüber einer lebenden, ökologisch hochwertig gestalteten Hecke abgeleitet werden.

Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass unter dem Begriff der „vertikal begrünten Einfriedung“ sehr unterschiedliche Konstruktionen und Bepflanzungskonzepte angeboten werden. Das Spektrum reicht von tatsächlich intensiv bepflanzten, substratgestützten Systemen bis hin zu klassischen Gabionen- bzw. Gitterkonstruktionen, die lediglich punktuell mit Pflanzgefäßen oder einzelnen Begrünungselementen versehen werden. Eine pauschale Gleichstellung sämtlicher dieser Systeme mit einer lebenden Hecke würde den unterschiedlichen ökologischen Qualitäten nicht gerecht und wäre daher aus städtebaulicher und ökologischer Sicht nicht sachgerecht.

Auch die im Antrag vorgenommene Gegenüberstellung mit Thuja, Kirschlorbeer und vergleichbaren ökologisch wenig wertvollen Heckenpflanzungen überzeugt nicht ohne Weiteres. In heutigen Bebauungsplänen könnten, ökologisch wenig geeignete Gehölzarten ausgeschlossen bzw. stattdessen geeignete, standortgerechte und möglichst artenreiche Bepflanzungen festgesetzt (Positivfestsetzung) werden. Grundsätzlich bieten lebende, strukturreiche Hecken der Vogelwelt einen Mehrwert, da sie zugleich als Rückzugs-, Nahrungs- und Nistraum dienen können. Dieser ökologische Nutzen geht über die Funktion einer begrünten Gabionen- oder Gitterkonstruktion regelmäßig hinaus. Insbesondere hinsichtlich ihrer natürlichen Vegetationsstruktur und der Eignung als Nist- und Rückzugsraum ist daher eine pauschale Gleichstellung mit lebenden Hecken nicht sachgerecht.

Der geringere Flächenbedarf vertikal begrünter Systeme gegenüber einer ausgewachsenen Hecke stellt einen nachvollziehbaren Vorteil insbesondere auf kleinen Grundstücken dar. Dem stehen jedoch mögliche Nachteile, insbesondere ein je nach System vergleichsweise hoher Pflege- und Bewässerungsbedarf, gegenüber. Zudem ist die ökologische und gestalterische Qualität dauerhaft davon abhängig, dass die Bepflanzung erhalten und gepflegt wird. Bei einem Absterben oder einer weitgehenden Auslichtung der Vegetation kann die zugrunde liegende Gitter- oder Gabionenkonstruktion wieder deutlich in Erscheinung treten und damit gerade nicht mehr die mit einer lebenden Hecke verbundene gestalterische Wirkung entfalten.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, vertikal begrünte Einfriedungssysteme nicht pauschal als gleichwertigen Ersatz für lebende Hecken zu behandeln, sondern ihre Zulässigkeit und städtebauliche Eignung anhand der konkreten Ausgestaltung des jeweiligen Systems zu beurteilen. Eine entsprechende Berücksichtigung innovativer Begrünungssysteme kann insbesondere bei der Aufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen sinnvoll sein, sofern dabei konkrete Anforderungen an Aufbau, Begrünungsgrad, Bepflanzung, dauerhafte Pflege und Erhalt der Begrünung formuliert werden.

Fazit:

Die Verwaltung empfiehlt, den beantragten Grundsatzbeschluss abzulehnen. Der konkret beantragte Grundsatzbeschluss kann aus rechtlichen Gründen nicht in der beantragten Form gefasst werden. Eine sachgerechte Befassung mit dem Anliegen kann unabhängig davon im Rahmen künftiger Bauleitplanverfahren sowie bei der Überprüfung entsprechender Festsetzungen erfolgen.