Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung
Nordrhein-Westfalen
Standort Münster
Fachbereich: Allgemeine Verwaltung
Bachelor-Thesis

Laura Uphues

Das Verbot von Schottergärten – Eingriff in das Eigentumsrecht nach Art. 14 GG?

Unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsentwicklung in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen

Münster, August 2020

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 3

I. Einleitung 5

II. Grundrechtseingriff in Art. 14 GG 7

III. Baurechtliche Grundlagen 11

1. Allgemeines 11

2. Gesetzgebungskompetenzen 12

3. Planungshoheit im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie 13

4. Bundesrechtliche Regelungen 14

a. Kommunale Bauleitplanung 14

b. Verhältnismäßigkeit der Festsetzungen (Abwägungsgebot) 17

c. Möglichkeiten der Festsetzung eines Schottergartenverbots 19

d. Zusammenfassung 22

5. Landesrecht Nordrhein-Westfalen 22

a. BauO NRW in der bis zum 31.12.2018 gültigen Fassung 22

b. BauO NRW in der ab dem 01.01.2019 geltenden Fassung 23

c. Kritische Diskussion 26

6. Landesrecht Niedersachsen 29

IV. Verfassungsmäßigkeit der Ge- und Verbote 35

1. Formelle Verfassungsmäßigkeit der einschränkenden Gesetze 35

2. Materielle Verfassungsmäßigkeit der einschränkenden Gesetze 36

3. Verfassungskonforme Anwendung 40

a. Erlass von Schottergartenverbotssatzungen 40

b. Erlass von Ordnungsverfügungen 45

V. Aktueller Stand der Umsetzung des Verbots 45

1. Nordrhein-Westfalen 45

a. Schleiden (Kreis Euskirchen) 46

b. Xanten (Kreis Wesel) 47

c. Steinhagen (Kreis Gütersloh) 48

d. Rheurdt (Kreis Kleve) 48

e. Eindrücke aus dem Webinar „Modeerscheinung mit Folgen: Vorgärten aus Schotter, Kies und Splitt“ der Natur- und Umweltschutz-Akademie NRW am 19.05.2020 49
2. Niedersachsen 50
a. Hannover 51
b. Wunstorf (Region Hannover) 52
c. Weitere Kommunen 53
VI. Fazit 54
Quellenverzeichnis 56
Anhang 61

Abkürzungsverzeichnis

%	Prozent
€	Euro
§	Paragraph
a.F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauO NRW	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
BayBO	Bayerische Bauordnung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
e. V.	eingetragener Verein
EAG Bau 2004	Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien, vom 24. Juni 2004
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
Hochwasserschutzgesetz II	Gesetz zur weiteren Verbesserung des Hochwasserschutzes und zur Vereinfachung von Verfahren des Hochwasserschutzes
Hs.	Halbsatz
i. S. d.	im Sinne des / der
i. V. m.	in Verbindung mit
lit.	littera (Buchstabe)
LVerf NRW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

MHKBG NRW	Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen
MUEBK	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz
MULNV NRW	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
n.F.	neue Fassung
NBauO	Niedersächsische Bauordnung
NDR 1	landesweites Hörfunkprogramm des Norddeutschen Rundfunks für das Land Niedersachsen
Nr.	Nummer
Nrn.	Nummern
NRW	Nordrhein-Westfalen
PlanZV	Planzeichenverordnung
Rn.	Randnummer
s.	siehe
S.	Satz
u. a.	unter anderem
Verf ND	Niedersächsische Verfassung
VG	Verwaltungsgericht
Vgl.	Vergleiche
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WertV	Wertermittlungsverordnung
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer

I. Einleitung

In vielen Vorgärten, insbesondere in Neubaugebieten, sieht man inzwischen statt bunter Blumen und Sträucher Flächen aus Kies oder anderen Steinarten. Dies ist Städten und Gemeinden ein Dorn im Auge, denn der Pflegeleichtigkeit für die Eigentümer[1] steht der Klimaschutz gegenüber: zum einen können Niederschläge nicht so gut versickern wie bei bepflanzten Flächen, was insbesondere bei Starkregenfällen zu Überschwemmungen des Grundstücks führen kann. Zum anderen fördern Schottergärten das Insektensterben und schaden damit dem Artenreichtum. Ebenso wird das Mikroklima negativ beeinflusst, denn Steine speichern die Wärme und strahlen diese wieder ab, wohingegen Pflanzen dem Boden Schatten bieten und für Verdunstungskühle sorgen.[2]

Aufgrund der Aktualität des Themas Klimaschutz und der Forderung vieler deutscher Bürger, die Politik müsse etwas unternehmen[3] scheint auf den ersten Blick ein Verbot von Schottergärten interessant. Fraglich ist jedoch, ob dieses Verbot in das Grundrecht der Eigentümer nach Art. 14 GG (sog. „Eigentumsgarantie“) eingreift. Ziel dieser Arbeit ist herauszuarbeiten, ob ein Verbot von Schottergärten verfassungskonform ist und mit welchen Hürden es auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene umgesetzt werden kann.

Zunächst wird der Grundrechtseingriff in Art. 14 GG geprüft. Im weiteren Verlauf der Arbeit wird auf die baurechtlichen Grundlagen auf Bundesebene sowie auf die landesrechtlichen Vorgaben der Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen eingegangen. Zur Veranschaulichung werden Beispiele aus der Verwaltungspraxis herangezogen. In Nordrhein-Westfalen stellt die Novellierung der Bauordnung Kommunen vor große Hürden, weshalb die aktuelle Rechtslage in Nordrhein-Westfalen kritisch hinterfragt wird.

---

[1] Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden auf eine geschlechtsspezifische Schreibweise verzichtet und ausschließlich die männliche Form angeführt. Damit sind sämtliche Geschlechter gleichermaßen gemeint.

[2] Vgl. Graaff/Stiller, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten, Ziff. I, S. 5.

[3] Vgl. So unzufrieden sind die Deutschen mit dem Klimaschutz, WELT vom 28.05.2019, https://www.welt.de/politik/deutschland/article194316923/Studie-Deutsche-sind-mit-Klima-und-Umweltschutz-unzufrieden.html, abgerufen am 07.06.2020; vgl. Unsere Forderungen an die Politik, https://fridaysforfuture.de/forderungen/, abgerufen am 07.06.2020.

Abschließend wird die Vereinbarkeit eines Schottergartenverbots auf Grundlage des Baugesetzbuchs und der Bauordnungen der Länder NRW und Niedersachsen mit der Eigentumsgarantie aus Art. 14 GG, insbesondere in Bezug auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, geprüft.

II. Grundrechtseingriff in Art. 14 GG

Die in den Artikeln 1 bis 19 GG aufgeführten Grundrechte bilden den „Kern der freiheitlich-demokratischen Ordnung“[4]. In erster Linie wird dem Grundrechtsinhaber durch seine Grundrechte ein subjektives Abwehrrecht gegen den Staat und damit der Schutz gegen Eingriffe staatlicher Gewalt gewährt.[5] Zudem verkörpern die Grundrechte eine objektive Werteordnung, die im Ergebnis sowohl die Ausgestaltung, als auch die Interpretation des einfachen Rechts gewährleistet und die staatliche Gewalt verpflichtet, eine Grundrechtsgefährdung auszuschließen. Die Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG ist eines der Grundrechte, die zudem eine institutionelle Gewährleistung enthalten. Hierdurch wird ein Grundbestand an Normen, der die Existenz des privatrechtlichen Instituts „Eigentum“ gewährleistet, gesichert.[6]
Ob durch die Grundrechte auch Leistungs- und Teilhaberechte abzuleiten sind, ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) umstritten und hängt vom jeweiligen Grundrecht ab.[7]

Die Eigentumsgarantie umfasst zum einen nach Art. 14 Abs. 3 GG die Entziehung subjektiver Eigentumspositionen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, zum anderen nach Art. 14 Abs. 1 GG alle sonstigen Eingriffe, die nicht der Enteignung dienen. Ziel eines Verbots von Schottergärten ist nicht die Enteignung eines Grundstücksteils. Demnach könnte vorliegend nur die Eigentumsgarantie nach Art. 14 Abs. 1 GG betroffen sein.
Im Rahmen der Grundrechtsprüfung ist zunächst festzustellen, ob der Schutzbereich des Grundrechts persönlich sowie sachlich eröffnet ist.[8] Wird dies bejaht, ist zu prüfen, ob der Schutzbereich durch einen Akt öffentlicher Gewalt tangiert wird. „Ein Eingriff in den Schutzbereich eines Grundrechts liegt vor, wenn dem einzelnen ein Verhalten, das vom Schutzbereich des Grund-

[4]Antoni in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Kapitel I, Rn. 1.
[5]Vgl. Antoni in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Kapitel I, Rn. 3.
[6]Vgl. Antoni in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Kapitel 1, Rn. 4.
[7]Vgl. Antoni in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Kapitel 1, Rn. 5.
[8]Vgl. von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Vorbemerkung, Rn. 62; vgl. Antoni in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Kapitel I, Rn. 9.

rechts umfasst ist, durch den Staat unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert wird“[9]. Der Eingriff in einen Schutzbereich allein ist nicht rechtswidrig. Vielmehr ist entscheidend, ob ein staatlicher Eingriff verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist.[10] Hierzu ist zunächst die Existenz einer Grundrechtsschranke erforderlich. Das bedeutet, das Grundrecht muss einen staatlichen Eingriff entweder durch eine verfassungsunmittelbare Schranke oder einen Gesetzesvorbehalt überhaupt zulassen. In einem weiteren Schritt sind sodann die formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit des ausfüllenden Gesetzes zu überprüfen.[11] Eine Beeinträchtigung des Art. 14 GG wäre demnach gegeben, wenn ein Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts vorliegt, der verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt ist.[12]

Gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG werden das Eigentum und das Erbrecht gewährleistet. Nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG werden Inhalt und Schranken durch Gesetze bestimmt. Das Grundgesetz selber definiert den Begriff „Eigentum“ somit nicht, weshalb eine Ausgestaltung durch den einfachen Gesetzgeber nötig ist.[13] Nach der Definition des BVerfG gewährleistet Art. 14 Abs. 1 GG „das Recht, Sach- und Geldeigentum zu besitzen, zu nutzen, es zu verwalten und über es zu verfügen“[14]. Zudem hat der Eigentümer eine negative Eigentumsfreiheit, die ihn berechtigt, sein Eigentum beispielsweise nicht zu nutzen, nicht zu verwalten oder zu verfügen, es nicht zu behalten und nicht zu veräußern.[15] Nach dem BVerfG ist „Eigentum […] privatnützig auszugestalten und

[9]von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Vorbemerkung, Rn. 93.
[10]Vgl, von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Vorbemerkung, Rn. 59, 101; vgl. Antoni in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Kapitel I, Rn. 9.
[11]Vgl. von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Vorbemerkung, Rn. 102; vgl. Antoni in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Kapitel I, Rn. 9.
[12]Vgl. von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Vorbemerkung, Rn. 101.
[13]Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 15
[14]BVerfG vom 31.03.1998, 2 BvR 1877-97, 2 BvR 50-98 in NJW 1998, 1934, 1936, Ziff. II 1, www.steuern.beck.de.
[15]Vgl. Hildebrandt in Sensburg, Staats- und Europarecht, S. 234.

soll durch seine Nutzung dem Eigentümer eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung ermöglichen“[16]. Ziel der Eigentumsgarantie ist es, dem Grundrechtsinhaber „Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern“[17].
Ein (Vor-)Garten bzw. ein Grundstück stellt Sacheigentum des Grundstücksbesitzers im Sinne des Verfassungsrechts dar.[18] Eine Vorschrift, die die Gestaltung oder Nutzungsmöglichkeiten des Grundstücks bestimmt, fällt somit in den sachlichen Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG.

Die Eigentumsgarantie ist ein „Jedermann-Grundrecht“[19]. Das bedeutet, dass sich jede natürliche Person unabhängig von ihrer Nationalität auf die Eigentumsgarantie berufen kann. Ebenso ist das Grundrecht wesensmäßig auf inländische juristische Personen des Privatrechts und gem. Art. 19 Abs. 3 GG auf juristische Personen des Privatrechts aus EU-Mitgliedstaaten anwendbar.[20] Die wesensmäßige Anwendbarkeit auf juristische Personen ist bei der Eigentumsgarantie unproblematisch, da die Eigentumsgarantie keine besonderen Eigenschaften, Äußerungsformen oder Beziehungen voraussetzt.[21]

Bezogen auf ein etwaiges Schottergartenverbot können somit sowohl natürliche Personen, als auch juristische Personen des Privatrechts, die Eigentümer eines Grundstücks sind, betroffen sein. Neben dem sachlichen ist somit auch der persönliche Schutzbereich des Grundrechts eröffnet.

Ein Eingriff in ein Grundrecht kann in klassischer Weise durch einen Rechtsakt und dessen mit Befehl und Zwang unterstützte Durchsetzung vorliegen. Nach der moderneren Definition ist ein Grundrechtseingriff jede Form staatlichen Handelns, welche den Schutzbereich eines Grundrechts verkürzt.[22] Ein

[16]BVerfG vom 26.01.2005, 1 BvR 1571/02 in ZUM 2005, 387, 388, Ziff. II 2 b, www.steuern.beck.de.
[17]Hildebrandt in Sensburg, Staats- und Europarecht, S. 232.
[18]Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 24.
[19]Hildebrandt in Sensburg, Staats- und Europarecht, S. 233.
[20]Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 7; vgl. Antoni in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Art. 14, Rn. 3; vgl. Hildebrandt in Sensburg, Staats- und Europarecht, S. 233.
[21]Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 13.
[22]Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 38;

etwaiges Verbot von Schottergärten oder auch eine Pflicht zur Begrünung von bestimmten Grundstücksflächen schränkt den Eigentümer sowohl in der Nutzung seines Grundstücks, als auch in der Verfügung über sein Grundstück ein. Schließlich entscheidet hierdurch ein staatlicher Akteur darüber, wie ein Grundstückseigentümer seinen Garten zu gestalten und in der Folge ebenso zu pflegen hat. Sowohl nach der klassischen als auch nach der modernen Definition liegt damit ein Grundrechtseingriff vor, der verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden muss.

Nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG werden Inhalt und Schranken durch die Gesetze bestimmt. Hier hat der Gesetzgeber aufgrund des einfachen Gesetzesvorbehalts eine große Eingriffsmöglichkeit, da Beschränkungen sowohl durch formelle Gesetze, als auch durch materielle Gesetze gegeben sein können.[23] Materielle Gesetze sind alle abstrakt-generellen Regelungen mit Außenwirkung, die entweder durch Parlamente oder durch die Exekutive erlassen wurden. Hierunter fallen Rechtsverordnungen und Satzungen, z. B. Bebauungspläne, ebenso wie Parlamentsgesetze.[24] Beschränken Gesetze im materiellen Sinne die Eigentumsgarantie, ist hierfür eine formalgesetzliche Ermächtigungsgrundlage zwingend erforderlich.[25]
Neben dem einfachen Gesetzesvorbehalt ist grundsätzlich auch die Sozialbindung nach Art. 14 Abs. 2 GG („Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zudem der Allgemeinheit dienen“) als Schranke der Eigentumsgarantie zu beachten.[26] Danach ist der Eigentümer verpflichtet, Rücksicht auf das Gemeinwohl zu nehmen.[27]
Für ein etwaiges Schottergartenverbot kommen als einschränkende Normen formelle Bundes- und Landesgesetze wie das Baugesetzbuch (BauGB) und

vgl. Antoni in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Kapitel I, Rn. 9.
[23]Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 53; vgl. Antoni in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Art. 14, Rn. 7.
[24]Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 53; vgl. Hildebrandt in Sensburg, Staats- und Europarecht, S. 237.
[25]Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 53.
[26]Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 55.
[27]Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 55; vgl. Antoni in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Art. 14, Rn. 12.

die verschiedenen Landesbauordnungen, Rechtsverordnungen und kommunale Satzungen, u. a. in Form von Bebauungsplänen, in Frage. Diese werden daher im weiteren Verlauf der Thesis auf ihre verfassungsmäßige Rechtmäßigkeit geprüft.

III. Baurechtliche Grundlagen

Im folgenden Kapitel werden die Grundlagen des Baurechts näher dargestellt. Neben Ausführungen zum privaten und öffentlichen Baurecht werden die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder sowie die kommunale Selbstverwaltungsgarantie ausgeführt. Weiter erfolgt ein Einblick in die kommunale Bauleitplanung auf Grundlage des BauGB und die Möglichkeiten der Festsetzung eines Schottergartenverbots. Abschließend werden die landesrechtlichen Regelungen der Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen thematisiert und kritisch hinterfragt.

1. Allgemeines

Schroeder definiert den Begriff des Baurechts wie folgt: „Das Baurecht umfasst alle privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Rechtsvorschriften, die die Ordnung und die Förderung der Bebauung und der baulichen Nutzung von Grund und Boden sowie die Rechtsbeziehungen der insoweit Beteiligten regeln“[28]. Demnach lässt sich das Baurecht in zwei Bereiche unterteilen, das private und das öffentliche Baurecht.[29]

Das private Baurecht trifft Regelungen zu „zivilrechtlichen Rechtsbeziehungen“[30]. Das öffentliche Baurecht hingegen umfasst auf der einen Seite das Bauplanungsrecht, durch das die Qualität und die Nutzbarkeit des Bodens festgelegt wird[31], und auf der anderen Seite das Bauordnungsrecht, das die

[28]Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 2. Teil, Abschnitt A, Rn. 4.
[29]Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 2. Teil, Abschnitt A, Rn. 4.;
vgl. Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 1, Rn. 1.
[30]Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 1, Rn. 3; Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 2. Teil, Abschnitt B I, Rn. 6.
[31]Vgl. Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 1, Rn. 15.

ordnungsrechtlichen Anforderungen an eine konkrete bauliche Anlage stellt und damit der Gefahrenabwehr dient[32].

Obwohl sich das private und das öffentliche Baurecht teilweise überschneiden[33], ist es erforderlich, die beiden Bereiche sauber voneinander zu trennen[34], denn die Gebiete stehen selbständig nebeneinander[35].

2. Gesetzgebungskompetenzen

Nach Art. 30 GG ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine anderen Regelungen trifft oder zulässt.

Diese Regelung wird in Art. 70 Abs. 1 GG für die Gesetzgebung konkretisiert. Demnach hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz nur, wenn sie ihm durch das Grundgesetz explizit zugewiesen wird.[36] Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemisst sich gemäß Art. 70 Abs. 2 GG nach den Vorschriften über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung. In Bereichen der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes haben die Länder gem. Art. 71 GG eine Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem formellen Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden.[37] Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung hingegen haben die Länder gem. Art. 72 Abs. 1 GG die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Durch das 1954 erlassene sogenannte Baurechtsgutachten des BVerfG wurde bestätigt, dass das Baurecht als Ganzes weder Teil der konkurrierenden Gesetzgebung ist, noch im Rahmen der ausschließlichen Gesetzgebung in der Zuständigkeit des Bundes liegt.[38]

---

[32]Vgl. Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 1, Rn. 16.
[33]Vgl. Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 1, Rn. 10.
[34]Vgl. Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 1, Rn. 4.
[35]Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 2. Teil, Abschnitt B III, Rn. 9;
vgl. Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 1, Rn. 8.
[36]Vgl. Schnapauff in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Art. 70, Rn. 1.
[37]Vgl. Schnapauff in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Art. 71.
[38]Vgl. BVerfG vom 16.06.1954, 1 PBvV 2/52 in BeckRS 1954, 30700512, Abschnitt III, www.beck.steuern.de.

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes auf den städtebaulichen Grundstücksverkehr, der u. a. Regelungen zur „Genehmigungspflicht für Eigentums- und sonstige Rechtsänderungen an Grundstücken im Zusammenhang mit der baulichen Ordnung“[39] umfasst, sowie das Bodenrecht ohne das Recht der Erschließungsbeiträge, welches die „Beziehung des Menschen zum Grund und Boden, insbes. deren Nutzbarkeit“ [40] regelt. Der Bund hat durch den Erlass des BauGB und verschiedener Rechtsverordnungen, darunter die Baunutzungsverordnung (BauNVO), die Planzeichenverordnung (PlanZV) und die Wertermittlungsverordnung (WertV), von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebraucht gemacht.[41]

Das Bauordnungsrecht ist nicht von der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes erfasst. Auch ist der Bund nicht im Rahmen der ausschließlichen Gesetzgebung für diese Materie zuständig. Hier liegt die Gesetzgebungszuständigkeit somit gem. Art. 30, 70 I GG bei den Ländern.[42] Diese haben durch den Erlass einzelner Bauordnungen ihr Gesetzgebungsrecht ausgeübt.[43]

3. Planungshoheit im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie

Den Gemeinden wird über Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG das Recht übertragen, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (sog. Selbstverwaltungsgarantie). Hierunter fällt auch die Planungshoheit der Gemeinden[44], welche diesen die „eigenverantwortliche Planung und Regelung der Bodennutzung in ihrem Gebiet“[45] überträgt.

[39]Schnapauff in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Art. 74, Rn. 17.
[40]Schnapauff in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Art. 74, Rn. 17.
[41]Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, Abschnitt 2 C I, Rn. 13.
[42]Vgl. Schnapauff in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Art. 74, Rn. 17;
vgl. Kment in Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht Band 1, § 3, Rn. 3;
vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, Abschnitt 2 C II, Rn. 14.
[43]Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, Abschnitt 2 C II, Rn. 14.
[44]Vgl. Wolff, 2016, Art. 28, Rn. 13.
[45]Kment in Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht Band 1, § 5, Rn. 4.

Eingeschränkt wird die kommunale Selbstverwaltungsgarantie durch einen Gesetzesvorbehalt.[46] Auch hier darf sie jedoch nicht so weit eingeschränkt werden, dass der Kern und der Wesensgehalt der Selbstverwaltungsgarantie angetastet werden.[47] Eine Einschränkung der Selbstverwaltungsgarantie durch Bundes- oder Landesrecht ist damit ausschließlich zulässig, wenn eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden nicht sichergestellt werden kann.[48] In § 2 Abs. 1 S. 1 BauGB wird die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde dahingehend konkretisiert, dass ihr die Zuständigkeit für die Aufstellung der Bauleitpläne explizit zugesprochen wird.[49]

4. Bundesrechtliche Regelungen

Entsprechend seiner Gesetzgebungskompetenzen hat der Bund mit dem BauGB z. B. Regelungen zum Städtebaurecht, zur Enteignung für städtebauliche Zwecke sowie zum Umweltschutz getroffen.[50] Die Regelungen des BauGB werden durch die BauNVO ergänzt. Bei der BauNVO handelt es sich um eine Bundesrechtsverordnung, die auf Grundlage des § 9a Nr. 1 bis 3 BauGB erlassen wurde.[51]

a. Kommunale Bauleitplanung

Zum Städtebaurecht gehört auch die kommunale Bauleitplanung[52], zu deren Aufgabe gem. § 1 Abs. 1 BauGB die Vorbereitung und Leitung der baulichen und sonstigen Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde zählt. Die Gemeinden haben gem. §§ 1 Abs. 3, 2 Abs. 1 BauGB eigenverantwortlich Bauleitpläne aufzustellen, soweit und sobald es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Dabei ist auf eine nachhaltige städtebauliche

[46]Vgl. Wolff, 2016, Art. 28, Rn. 13; vgl. Kment in Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht Band 1, § 5, Rn. 5.
[47]Vgl. Wolff, 2016, Art. 28, Rn. 16.
[48]Vgl. Wolff, 2016, Art. 28, Rn. 16; vgl. Kment in Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht Band 1, § 3, Rn. 5.
[49]Vgl. Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 2, Rn. 17; vgl. Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 2, Rn. 1.
[50]Vgl. Kment in Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht Band 1, § 3, Rn. 5.
[51]Vgl. Kment in Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht Band 1, § 3, Rn. 6.
[52]Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil , Abschnitt A, Rn. 16 f.;
vgl. Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 2, Rn. 15.

Entwicklung zu achten, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftiger Generationen miteinander in Einklang bringt und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende, sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gewährleistet. Ebenso soll die Bauleitplanung dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln sowie den Klimaschutz und die Klimaanpassung zu fördern, die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln (§ 1 Abs. 5 BauGB).
Nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne insbesondere die Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen, Fläche, Boden, Wasser, Luft, Klima und das Wirkungsgefüge zwischen ihnen sowie die Landschaft und die biologische Vielfalt als Belange des Umweltschutzes zu berücksichtigen.

Bei der Bauleitplanung handelt es sich um ein zweistufiges System.[53] Gemäß § 1 Abs. 2 BauGB sind Bauleitpläne einerseits der Flächennutzungsplan und andererseits der Bebauungsplan.
In der ersten Stufe stellt die Gemeinde einen vorbereitenden Bebauungsplan in Form des Flächennutzungsplans auf. Dieser bezieht sich auf die langfristige Planung[54] der vorgesehenen Bodennutzung des gesamten Gemeindegebiets (vgl. § 5 Abs. 1 S. 1 BauGB). Nach Schroeder bezieht sich die langfristige Planung auf einen Zeitraum von 15 bis 20 Jahren[55], wohingegen Stollmann einen zeitlichen Horizont von bis zu 25 Jahren[56] benennt. Der Flächen-

[53]Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt B, Rn. 24;
vgl. Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 4, Rn. 1 f.
[54]Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt B I 1, Rn. 26.
[55]Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt B I 1, Rn. 26.
[56]Vgl. Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 4, Rn. 9.

nutzungsplan stellt „ein gesamträumliches Entwicklungskonzept der Gemeinde“[57] mit „verwaltungsinterner Wirkung“[58] dar, der die Grundlage für die Bebauungspläne abbildet.[59]

In der zweiten Stufe werden sodann gem. § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB auf Grundlage des Flächennutzungsplans die einzelnen Bebauungspläne erlassen.[60] Diese weisen parzellenscharf die bauliche (vgl. § 9 Abs. 1 Nrn. 1 bis 9 BauGB) bzw. nichtbauliche Nutzung (vgl. § 9 Abs. 1 Nrn. 10 bis 26 BauGB)[61] für bestimmte „Teile des Gemeindegebiets“[62] aus. Inhalt des Bebauungsplans sind gem. § 9 Abs. 1 BauGB u. a. Festsetzungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung sowie Regelungen zu den überbaubaren und nicht überbaubaren Grundstücksflächen, zur Bauweise und zu Festsetzungen über die örtlichen Verkehrsflächen. Für besondere Fälle regelt § 9 Abs. 1a bis 3 BauGB weitere Festsetzungsmöglichkeiten.[63] Die BauNVO konkretisiert die Festsetzungsmöglichkeiten, so sind z. B. in §§ 1 bis 15 BauNVO Möglichkeiten der Festsetzung zur Art der baulichen Nutzung und in §§ 16 bis 21a BauNVO zum Maß der baulichen Nutzung aufgeführt.[64] Entgegen der in § 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB erwähnten Festsetzungsmöglichkeiten zu den nicht überbaubaren Grundstücksflächen geht die BauNVO nicht näher auf diese ein.[65]

Die in § 9 BauGB aufgeführten Inhalte und Festsetzungen eines Bebauungsplans sind abschließend.[66] Demnach besteht für die Gemeinden keine Möglichkeit, weitere Festsetzungen zu entwickeln.[67]

---

[57]Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 4, Rn. 8.
[58]Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt B I 2, Rn. 31.
[59]Vgl. Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 4, Rn. 11.
[60]Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt B II, Rn. 32; vgl. Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 4, Rn. 1, 12.
[61]Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt B II 1, Rn. 34.
[62]Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt B II 1, Rn. 33.
[63]Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt B II 1, Rn. 36.
[64]Vgl. Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 9, Rn. 15; vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt B II 1, Rn. 35.
[65]Vgl. Kment in Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht Band 1, § 9, Rn. 104.
[66]Vgl. Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 9, Rn. 2; vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt B II 1, Rn. 35.
[67]Vgl. Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 9, Rn. 2; vgl. Jeromin in Ferner/Kröninger/Aschke, BauGB, § 9, Rn. 2.

Bebauungspläne werden nach einem umfangreichen Verfahren[68] als gemeindliche Satzungen erlassen (vgl. § 10 Abs. 1 BauGB). Nach § 8 Abs. 1 BauGB enthält der Bebauungsplan die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung und dient somit als „Hauptinstrument zur Umsetzung der gemeindlichen Planungshoheit“[69]. Zu beachten ist, dass die Festsetzungen in den Bebauungsplänen Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne des Art. 14 Abs. 2 GG darstellen.[70] Aus diesem Grund müssen Festsetzungen im Bebauungsplan verhältnismäßig sein.[71] Hierzu regelt § 1 Abs. 7 BauGB, dass die privaten und öffentlichen Belange bei der Aufstellung von Bebauungsplänen gegeneinander abzuwägen sind.

b. Verhältnismäßigkeit der Festsetzungen (Abwägungsgebot)

Die Abwägung erfolgt in drei Phasen.[72] Zunächst ist das Abwägungsmaterial zusammenzustellen[73], bevor im Anschluss der objektive Inhalt jedes Belangs bewertet wird[74]. Bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials sind alle gegenwärtigen und zukünftigen[75] „mehr als nur geringfügig betroffenen, schutzwürdigen Belange, deren Betroffenheit der Gemeinde bekannt oder zumindest hätte bekannt sein müssen“[76], zu berücksichtigen. Hierbei sind insbesondere örtliche Gegebenheiten einzubeziehen.[77] Öffentliche Belange stellen hier z. B. die in § 1 Abs. 5 und 6 BauGB aufgeführten Gründe dar[78], wohingegen das Recht auf bauliche Nutzung des Grundstücks nach Art. 14 Abs. 1 GG privates Interesse begründet[79].

---

[68]Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt C II 2, Rn. 50 ff.
[69]Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt B II 1, Rn. 33.
[70]Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt C I, Rn. 44;
vgl. Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 2, Rn. 10;
vgl. Kment in Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht Band 1, § 4, Rn. 25.
[71]Vgl. Kment in Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht Band 1, § 5, Rn. 25.
[72]Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt C II 2 f, Rn. 77.
[73]Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt C II 2 f, Rn. 78.
[74]Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt C II 2 f, Rn. 81.
[75]Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt C II 2 f, Rn. 78.
[76]Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt C II 2 f, Rn. 79; vgl. BVerwG vom 24.08.1993, BVerwG 4 NB 12.93, in NVwZ-RR 1994, 490, www.steuern.beck.de.
[77]Vgl. Kment in Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht Band 1, § 5, Rn. 33.
[78]Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt C II 2 f, Rn. 79;
vgl. Kment in Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht Band 1, § 5, Rn. 34.
[79]Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt C II 2 f, Rn. 79;
vgl. Kment in Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht Band 1, § 5, Rn. 48.

In der dritten und letzten Phase werden dann die privaten Interessen mit den öffentlichen Interessen ins Verhältnis gesetzt. Sie stellt somit den Kern der Abwägung dar.[80]

Die ersten beiden Phasen, die sich auf den Abwägungsvorgang beziehen, sind nach § 2 Abs. 3 BauGB ausdrücklich durchzuführen. Durch die Umsetzung des EAG Bau 2004 und die damit verbundene Einführung des § 2 Abs. 3 BauGB als Verfahrensgrundnorm ist die Ermittlung und Bewertung der Abwägungsbelange eine Verfahrensvoraussetzung und damit eine formelle Voraussetzung für die Aufstellung eines Bebauungsplans geworden.[81] Die dritte Phase hingegen ist Teil der materiell-rechtlichen Voraussetzungen des Bebauungsplans.[82]
Durch die Trennung in formelle und materielle Voraussetzungen sind bei der Abwägung entstandene Mängel je nach Phase unterschiedlich zu betrachten. Gemäß § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB führen Verfahrens- und Formfehler und somit Fehler bei der Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials nur dann zur Nichtigkeit des gesamten Bebauungsplans, sofern sie erheblich sind.[83] Voraussetzung hierfür ist, dass zum Zeitpunkt der Beschlussfassung (vgl. § 214 Abs. 3 S. 1 BauGB) Abwägungsbelange in wesentlichen Punkten nicht zutreffend ermittelt oder bewertet wurden, obwohl diese der Gemeinde bekannt waren oder ihr hätten bekannt sein müssen, dieser Mangel offensichtlich und kausal für das Ergebnis des Verfahrens ist.[84]
Verletzungen in der dritten Phase und damit bei der materiell-rechtlichen Abwägung der privaten und öffentlichen Belange sind nach § 214 Abs. 3 S. 2, Hs. 2 BauGB erheblich, wenn sie offensichtlich sind und Einfluss auf das Abwägungsergebnis haben. Hier führt ein Mangel ebenfalls zur Nichtigkeit des Bebauungsplans.[85]

[80]Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschitt C II 2 f, Rn. 82.
[81]Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschitt C II 2 f, Rn. 83.
[82]Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschitt C III 3, Rn. 111.
[83]Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschitt D I, Rn. 122;
vgl. Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 8, Rn. 6.
[84]Vgl. Kment in Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht Band 1, § 12, Rn. 6 ff.
[85]Vgl. Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 8, Rn. 1.

Zu beachten ist, dass Mängel gem. § 215 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 3 BauGB nur innerhalb eines Jahres seit Bekanntmachung des Bebauungsplans schriftlich gegenüber der Gemeinde geltend gemacht werden können.

c. Möglichkeiten der Festsetzung eines Schottergartenverbots

Entsprechend den Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten des Städte- und Gemeindebundes (im Folgenden: Handlungsempfehlungen) könnte ein etwaiges Schottergartenverbot über die Festsetzung in Bebauungsplänen nach § 9 Abs. 1 Nrn. 20, 25a, 16d BauGB in Betracht kommen. Diese Festsetzungen bedürfen einer städtebaulichen Rechtfertigung, die jedoch weit ausgelegt werden kann.[86] Insbesondere die Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 25a BauGB können nicht allein zum Natur- und Landschaftsschutz vorgenommen werden.[87]

Gem. § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB können aus städtebaulichen Gründen Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft festgesetzt werden. Maßnahmen im Sinne dieser Vorschrift sind alle allgemeinen Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen, denen ein „konkretes Tätigwerden“ [88] zugrunde liegt. In Bezug auf ein etwaiges Schottergartenverbot können über § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB beispielsweise die Art der Versiegelung zum Schutz des Bodens oder Maßnahmen, die der Versickerung des Niederschlagswassers dienen, festgesetzt werden.[89] Problematisch ist bei der Festsetzung nach dieser Vorschrift, dass es an einer Ermächtigung zur Durchsetzung von Geboten fehlt.[90] Dies hat zur Folge, dass die Behörde bei einem Verstoß nicht vollstreckungsrechtlich vorgehen kann.[91] Unerheblich ist hingegen, ob die über § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB getroffenen Festlegungen auch über andere Rechtsvorschriften erlassen werden

[86]Vgl. Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 9, Rn. 3.
[87]Vgl. Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 9, Rn. 78.
[88]Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9, Rn. 109.
[89]Vgl. Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9, Rn. 115.
[90]Vgl. Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9, Rn. 116; vgl. Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 9, Rn. 56.
[91]Vgl. Graaff/Stiller, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten, Ziff. III 2 a, S. 9.

könnten.[92] Die Vorschrift wird klassischerweise für die Festsetzung von Ausgleichsflächen im Gemeindegebiet angewendet.[93] Sie kann für Regelungen über die Art der Versiegelung genutzt werden und so z. B. eine Pflicht zur wasserdurchlässigen Befestigung von Garagenzufahrten und Stellplätzen begründen.[94] Problematisch dürfte jedoch die Festsetzung für die Gesamtheit der unbebauten Grundstücksflächen eines Bebauungsplangebiets sein. Daher kommt ausschließlich eine Kombination mit weiteren Festsetzungen in Betracht.

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 25a BauGB besteht die Möglichkeit, für einzelne Flächen oder für ein Bebauungsplangebiet oder Teile davon sowie für Teile baulicher Anlagen mit Ausnahme der für landwirtschaftliche Nutzungen oder Wald festgesetzten Flächen das Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen festzusetzen. Eine flächendeckende Festsetzung für das gesamte Gemeindegebiet ist hierbei nicht möglich.[95] Nicht ausgeschlossen ist hingegen eine pauschale Festsetzung für alle nicht überbauten Grundstücksflächen in einem Baugebiet.[96] Die Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 25a BauGB ist von rein gestalterischen Regelungen, die auf andere Rechtsgrundlagen zu stützen sind, wie beispielsweise einer Vorgabe zur Vorgartengestaltung, abzugrenzen.[97]
Umgesetzt werden kann die Festsetzung nach dieser Vorschrift durch ein Pflanzgebot.[98] Die Gemeinde kann Grundstückseigentümer verpflichten, ihr

[92]Vgl. Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 9, Rn. 56.
[93]Vgl. Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9, Rn. 114.
[94]Vgl. Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9, Rn. 115;
vgl. Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 9, Rn. 57.
[95]Vgl. Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9, Rn. 151;
vgl. Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 9, Rn. 78.
[96]Vgl. Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9, Rn. 151;
vgl. Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 9, Rn. 78; vgl. BVerfG vom 30.01.1976, IV C 26/74, Rn. 32 in BVerfGE 50, 114, www.beck-steuern.de.
[97]Vgl. Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9, Rn. 154;
vgl. Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 9, Rn. 78;
vgl. Jeromin in Ferner/Kröninger/Aschke, BauGB, § 9, Rn. 36.
[98]Vgl. Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9, Rn. 156;
vgl. Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 9, Rn. 78;
vgl. Jeromin in Ferner/Kröninger/Aschke, BauGB, § 9, Rn. 36.

Grundstück innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist entsprechend den nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB getroffenen Festsetzungen des Bebauungsplans zu bepflanzen (vgl. § 178 BauGB). Wird dem nicht nachgegangen, besteht, anders als bei Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB, die Möglichkeit der Durchsetzung mittels Verwaltungszwang in Form eines Zwangsgeldes oder der Ersatzvornahme.[99]

Weiter können gem. § 9 Abs. 1 Nr. 16d BauGB im Bebauungsplan Flächen festgesetzt werden, die auf einem Baugrundstück für die natürliche Versickerung von Wasser aus Niederschlägen freigehalten werden müssen, um insbesondere Hochwasserschäden, einschließlich Schäden durch Starkregen, vorzubeugen. Diese Regelung ist durch den Erlass des Hochwasserschutzgesetzes II erst in das BauGB aufgenommen worden. Ein Ziel dieses Gesetzes ist der Entstehung von Hochwasser durch weitere Vorschriften vorzubeugen.[100] Auch aus der Begründung zum Gesetzesentwurf geht hervor, dass die Neuregelung des § 9 Abs. 1 Nr. 16d BauGB explizit der Vermeidung von Hochwasser und dadurch entstehenden Schäden dient.[101] Kment spricht unter Bezugnahme auf die Gesetzesbegründung ausschließlich von der Möglichkeit der Festsetzung in Bebauungsplänen für in Überschwemmungsgebieten liegende Gemeindegebiete.[102] Ebenso wird für eine Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 16d BauGB die Kenntnis über die bei Hochwasser überfluteten Flächen vorausgesetzt.[103] Der § 9 Abs. 1 Nr. 16d BauGB stellt somit grundsätzlich eine Möglichkeit zur Festsetzung eines Schottergartenverbots dar, die jedoch nur unter der Voraussetzung, dass der entsprechende Gemeindeteil in einem von Hochwasserentstehung gefährdeten Gebiet liegt, umgesetzt werden kann.

Neben den in den Handlungsempfehlungen des Städte- und Gemeindebundes dargelegten Möglichkeiten überträgt der Bundesgesetzgeber den Ländern

[99]Vgl. Dirnberger in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 178, Anmerkung 3.
[100]Vgl. BT-Drs. 18/10879, S. 2, 16.
[101]Vgl. BT-Drs. 18/10879, S. 18.
[102]Vgl. Kment in Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht Band 1, § 9, Rn. 124.
[103]Vgl. Graaff/Stiller, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten, Ziff. III 2 b, S. 11.

über § 9 Abs. 4 BauGB die Kompetenz, durch eigene Rechtsvorschriften Festsetzungsmöglichkeiten für Bebauungspläne zu bestimmen.[104] Hierüber können die Länder beispielsweise festlegen, dass örtliche Bauvorschriften über gestalterische Anforderungen in Bebauungspläne aufgenommen werden können.[105]

d. Zusammenfassung

Im Ergebnis dienen die §§ 1 Abs. 3 S. 1, Abs. 1 S. 1 BauGB somit als Ermächtigungsgrundlage für die Gemeinden, ihre Planungshoheit durch das Aufstellen von Bebauungsplänen umzusetzen[106] und ein Schottergartenverbot über die Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1 Nrn. 16d, 20, 25 BauGB zu erlassen. Da die Festsetzungen das Eigentumsrecht nach Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG einschränken, muss die Festsetzung verhältnismäßig sein.[107] Dazu müsste sie zunächst einen legitimen Zweck verfolgen und geeignet, erforderlich und angemessen sein.[108]

5. Landesrecht Nordrhein-Westfalen

a. BauO NRW in der bis zum 31.12.2018 gültigen Fassung

In der bis zum 31.12.2018 gültigen Fassung der BauO NRW hat der Landesgesetzgeber von seiner Möglichkeit nach § 9 Abs. 4 BauGB durch die zusätzliche Festsetzungsmöglichkeit nach § 86 Abs. 1 Nr. 4 BauO NRW Gebrauch gemacht. Danach konnten Gemeinden zusätzlich zu den in § 9 Abs. 1 BauGB genannten Festsetzungsmöglichkeiten örtliche Bauvorschriften über die Gestaltung, Begrünung und Bepflanzung der unbebauten Flächen der bebauten Grundstücke sowie die Begrünung baulicher Anlagen erlassen. Dabei konnte auch über die Nutzung von Vorgärten bestimmt werden (vgl. § 86 Abs. 1

[104]Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt B II 1, Rn. 36.
[105]Vgl. Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 9, Rn. 101.
[106]Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt C II, Rn. 44.
[107]Vgl. Kment in Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht Band 1, § 5, Rn. 25.
[108]Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 61.

Nr. 4 BauO NRW a.F.). Diese Grundlage haben viele Städte und Gemeinden zum Erlass einer Vorgartensatzung genutzt.[109]

b. BauO NRW in der ab dem 01.01.2019 geltenden Fassung

Die BauO NRW wurde zum 01.01.2019 novelliert. In der ab dem 01.01.2019 geltenden Fassung gilt § 89 BauO NRW als Ermächtigungsgrundlage für den Erlass örtlicher Bauvorschriften. Gemäß § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW können Gemeinden Satzungen erlassen über die Gestaltung der unbebauten Flächen der bebauten Grundstücke. Nach wie vor kann bestimmt werden, dass Vorgärten nicht als Arbeitsflächen oder Lagerflächen benutzt werden dürfen. Entfallen ist jedoch die Möglichkeit, Bestimmungen über die gärtnerische Gestaltung durch Begrünung und Bepflanzung zu erlassen. Argumentiert wird in der Gesetzesbegründung mit der Änderung des § 8 BauO NRW n.F.[110]

Gemäß § 8 Abs. 1 S. 1 BauO NRW sind die nicht mit Gebäuden oder vergleichbaren baulichen Anlagen überbauten Flächen der bebauten Grundstücke zum einen wasseraufnahmefähig zu belassen oder herzustellen, zum anderen zu begrünen oder zu bepflanzen, soweit dem nicht eine andere zulässige Verwendung der Flächen entgegensteht. Dies findet jedoch nach Satz 2 keine Anwendung, soweit Bebauungspläne oder andere Satzungen zu den nicht überbauten Flächen Regelungen treffen. Somit regelt § 8 Abs. 1 S. 2 BauO NRW den Nachrang gegenüber Vorschriften der auf Grundlage des BauGB erlassenen Bebauungspläne.[111] Der § 8 BauO NRW stellt keine Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer Satzung dar, sondern beinhaltet selbst ein Gebot für alle nicht überbauten Flächen, d. h. für „alle Teilbereiche des

[109]Vgl. Graaff/Stiller, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten, Ziff. III 1 a, S. 6.
[110]Vgl. LT-Drs. 17/2166, S. 202; vgl. Graaff/Stiller, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten, Ziff. III 1 b, S. 7 f.; vgl. Zimmermann, Synopse zur BauO NRW 2018 mit Begründung, S. 220, URL: https://www.aknw.de/fileadmin/user_upload/News-Pdfs/Archiv/2018-07/Synopse_BauO_NRW_2000-GesetzEnwurf_2018-Begruendung_mit_Inhaltsverzeichnis-180712.pdf, abgerufen am 18.05.2020.
[111]Vgl. Zimmermann, Synopse zur BauO NRW 2018 mit Begründung, S. 25, URL: https://www.aknw.de/fileadmin/user_upload/News-Pdfs/Archiv/2018-07/Synopse_BauO_NRW_2000-GesetzEnwurf_2018-Begruendung_mit_Inhaltsverzeichnis-180712.pdf, abgerufen am 18.05.2020; vgl. Graaff/Stiller, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten, Ziff. III 3, S. 15.

Grundstücks, die nicht von einem Gebäude oder einer anderen baulichen Anlage bedeckt sind“[112]. Irrelevant ist, ob die Flächen überbaubar i. S. d. § 9 Abs. 1 Nr. 2 sind oder nicht.[113] Das Gebot zum Erhalt wasseraufnahmefähiger Flächen verfolgt das Ziel, Versickerungsflächen für Niederschlagswasser zu erhalten, sodass bei Starkregen die Kanalisation nicht überflutet wird, sondern ein Teil des Niederschlags bereits über die Bodenflächen abfließen kann.[114] Daher darf eine vollständige Versiegelung der Flächen nicht vorgenommen werden.[115]

Das Begrünungs-/ Bepflanzungsgebot aus § 8 Abs. 1 Nr. 2 BauO NRW stellt keine besonderen Anforderungen an die Art der Begrünung oder Bepflanzung, sondern verpflichtet ausschließlich, „aktiv auf die Begrünung und Bepflanzung hinzuwirken“[116]. Darüber hinaus können Gemeinden nach Dreesen durch örtliche Bauvorschriften nach § 89 Abs. 1 Nr. 7 BauO NRW nähere Bestimmungen zur Art der Begrünung und Bepflanzung bestimmen.[117] Die Vorschrift ermächtigt jedoch nur zum Erlass von Bestimmungen über die Begrünung baulicher Anlagen. Johlen verweist hingegen auf die Möglichkeit, ergänzende Festsetzungen zur Art der Begrünung und Bepflanzung in einem Bebauungsplan vorzunehmen.[118]

Dass § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW n.F. inhaltlich von seiner Vorgängervorschrift abweicht, führt nach Graaff/Stiller zu dem Problem, dass bereits bestehende Gestaltungssatzungen der Gemeinden, die sich auf die Begrünung und Bepflanzung von Vorgärten beziehen, durch die Novellierung der BauO NRW unwirksam geworden sind.[119] Umstritten ist, ob § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO

[112]Dreesen in Spannowsky/Saurenhaus, BeckOK BauordnungsR NRW, § 8 BauO NRW, Rn. 15.
[113]Vgl. Johlen in Gädtke, BauO NRW, § 8, Rn. 10.
[114]Vgl. Johlen in Gädtke, BauO NRW, § 8, Rn. 14.
[115]Vgl. Johlen in Gädtke, BauO NRW, § 8, Rn. 16.
[116]Dreesen in Spannowsky/Saurenhaus, BeckOK BauordnungsR NRW, § 8 BauO NRW, Rn. 20.
[117]Vgl. Dreesen in Spannowsky/Saurenhaus, BeckOK BauordnungsR NRW, § 8 BauO NRW, Rn. 20.
[118]Vgl. Johlen in Gädtke, BauO NRW, § 8, Rn. 17.
[119]Vgl. Graaff/Stiller, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten, Ziff. III 1 a, S. 7.

NRW n.F. ebenso als Ermächtigungsgrundlage für den Erlass örtlicher Vorgartengestaltungssatzungen herangezogen werden kann.

Graaff/Stiller beziehen sich auf die Gesetzesbegründung zur BauO NRW n.F. nach der „die Ermächtigung, die „gärtnerische Gestaltung" von Flächen zu fordern, mit Rücksicht auf die Änderung des § 8 und die im Übrigen bestehenden bauleitplanerischen Möglichkeiten entfallen ist"[120]. Aus diesem Grund kann nach Ansicht der Autoren seit der Novellierung der BauO NRW eine Ermächtigung für den Erlass einer Schottergartenverbotssatzung aus § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW n.F. lediglich herausgelesen werden, wenn die Art des Bodenbelags bzw. der Bodenbedeckung nicht unter den in der Gesetzesbegründung angegebenen Begriff der „gärtnerischen Gestaltung" subsumiert wird.[121] Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW (MHKBG NRW) hat auf eine Rückfrage der Autoren erklärt: „Es können auch mit etwaigen Bauvorschriften [Anmerkung: in Form von Satzungen gem. § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW 2018] über die Gestaltung der unbebauten Flächen der bebauten Grundstücke deren Oberfläche näher bestimmt werden."[122] Hier bestehen seitens der Autoren jedoch Zweifel, ob die Verwaltungsgerichte dieser Auslegung folgen.[123]

Wenzel hingegen sieht diese Problematik nicht. Seiner Ansicht nach bildet der § 8 Abs. 1 BauO NRW die Pflicht zur Begrünung und Bepflanzung von unbebauten Flächen, wohingegen § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW als Ermächtigung zur Bestimmung der „Ausführung der gärtnerischen Anlage"[124] dient. Er sieht in örtlichen Bauvorschriften eine Ergänzung zu den städtebaulich gestalterischen Regelungen der Bauleitplanung.[125] Wenzels Ansicht nach hat es

[120]LT-Drs. 17/2166, S. 202.
[121]Vgl. Graaff/Stiller, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten, Ziff. III 1 b, S. 8.
[122]Graaff/Stiller, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten, Ziff. III 1 b, S. 8.
[123]Vgl. Graaff/Stiller, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten, Ziff. III 1 b, S. 8.
[124]Wenzel in Gädtke, BauO NRW, § 89, Rn. 58.
[125]Vgl. Wenzel in Gädtke, BauO NRW, § 89, Rn. 25.

der Gesetzgeber den Gemeinden der Einfachheit halber überlassen, in eigener Verantwortung Regelungen über die positive Gestaltungspflege zu treffen.[126] Zudem geht er auf die in NRW geltende Besonderheit ein, dass aufgrund des § 58 Abs. 1 S. 2 BauO NRW die nach § 89 BauO NRW erlassenen örtlichen Bauvorschriften nicht als Aufgaben der Gefahrenabwehr gesehen werden und daher eine Zuständigkeit der Bauaufsichtsbehörden nicht gegeben ist.[127] Damit fällt der Erlass örtlicher Gestaltungssatzungen vollständig in den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung.[128]
Auch Tyczewsksi/Schroeder sehen in der Ermächtigung in § 89 Abs. 1 Nr. 5 Bau NRW n.F. eine Möglichkeit der Vereinheitlichung des Ortsbildes.[129] Die Vorschrift zielt somit auf ästhetische Belange ab.[130]

Örtliche Bauvorschriften können gem. § 89 Abs. 2 BauO NRW durch Bebauungsplan oder durch andere, isolierte Satzungen nach den Vorschriften des BauGB erlassen werden.[131]

c. Kritische Diskussion

Die Novellierung der BauO NRW zum 01.01.2019 wird im Gesetzesentwurf, neben einigen speziellen Regelungen, insbesondere durch die Angleichung an die Musterbauordnung begründet: „Der […] Gesetzentwurf orientiert sich an den Regelungen und Standards der Musterbauordnung, um das Bauen zu vereinfachen und kostengünstiger zu gestalten und um durch die Harmonisierung des Baurechts an bundesweit geltende Standards die Wettbewerbsfähigkeit Nordrhein-Westfalens zu befördern“[132].
Das Baugestaltungsrecht ist ursprünglich zur Vermeidung von Verunstaltungen eingeführt worden. Die Baugestaltungsverordnung aus dem Jahr 1936 hat

[126]Vgl. Wenzel in Gädtke, BauO NRW, § 89, Rn. 5.
[127]Vgl. Wenzel in Gädtke, BauO NRW, § 89, Rn. 4.
[128]Vgl. Wenzel in Gädtke, BauO NRW, § 89, Rn. 5.
[129]Vgl. Tyczewski/Schroeder in Spannowsky/Saurenhaus, BeckOK BauordnungsR NRW, § 89 BauO NRW 2018, Rn. 25.
[130]Dreesen in Spannowsky/Saurenhaus, BeckOK BauordnungsR NRW, § 8 BauO NRW, Rn. 6.
[131]Vgl. Wenzel in Gädtke, BauO NRW, § 89, Rn. 71.
[132]LT-Drs. 17/2166, S. 90.

erstmals als Ermächtigungsgrundlage für den Erlass für Ortssatzungen die positive Gestaltungspflege ermöglicht. Diese ist 1960 von der Musterbauordnungskommission übernommen worden und besteht seitdem nahezu unverändert.[133] Fraglich ist daher, ob der Gesetzgeber die Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Vorgartensatzungen bewusst gestrichen hat oder ob hier die Anpassung an die Musterbauordnung im Vordergrund stand, wodurch den Gemeinden im Ergebnis sogar – ob bewusst oder unbewusst – eine größere Planungsfreiheit zukommt. Aus der Gesetzesbegründung zur BauO NRW n.F. geht jede vorgenommene Änderung hervor. Das Streichen der „Begrünung und Bepflanzung" aus dem bisherigen § 86 Abs. 1 Nr. 4 BauO NRW a.F. wurde durch die redaktionelle Änderung des § 8 Abs. 1 BauO NRW, der nun wortgleich mit der Musterbauordnung ist, sowie durch die bestehenden bauleitplanerischen Möglichkeiten im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung nach dem BauGB begründet. Der Gesetzgeber zeigt dadurch, dass er die Ermächtigungsgrundlage bewusst gestrichen hat, da er selber andere Regelungsermächtigungen sieht und somit die redaktionelle Änderung im Vordergrund stand. Betrachtet man hier die Aussage des MHKBG NRW „es können auch mit etwaigen Bauvorschriften […] über die Gestaltung der unbebauten Flächen der bebauten Grundstücke deren Oberfläche näher bestimmt werden"[134] als nach wie vor bestehende Möglichkeit der Festsetzung von Gestaltungsvorschriften, unterstreicht diese die im Vordergrund stehende redaktionelle Anpassung des § 86 Abs. 1 Nr. 4 BauO NRW a.F. sogar noch. Andererseits ist nun durch die Änderung des § 8 BauO NRW ein Verbot bereits in der Bauordnung enthalten. Durch die Nachrangregelung aus § 8 Abs. 1 S. 2 BauO NRW wird deutlich, dass der Erlass von Geboten und Gestaltungsvorschriften auf verschiedenen Wegen möglich ist. Bei der Umsetzung eines Schottergartenverbots kommt es also auf die genaue Zielsetzung des Ge- oder Verbots an. Nach Dreesen liegt der Sinn und Zweck des § 8 Abs. 1 BauO NRW n.F. in der Berücksichtigung ökologischer Belange[135],

[133]Wenzel in Gädtke, BauO NRW, § 89, Rn. 1.
[134]Graaff/Stiller, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten, Ziff. III 1 b, S. 8.
[135]Vgl. Dreesen in Spannowsky/Saurenhaus, BeckOK BauordnungR NRW, § 8 BauO NRW, Rn. 1, 7.

wohingegen Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 25a BauGB städtebauliche Ziele[136] und örtliche Bauvorschriften nach § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauGB gestalterische Zwecke verfolgen[137].

Auch ein Blick auf die Regelungen in anderen Bundesländern zeigt, dass die in der Musterbauordnung vorgegebene Regelung als Ermächtigungsgrundlage dienen kann. So bezieht sich Johlen auf die Regelungen in Bayern, wo der § 8 Abs. 1 Bayerische Bauordnung (BayBO) wortgleich mit § 8 Abs. 1 BauO NRW und der § 81 Abs. 1 Nr. 5 BayBO wortgleich mit § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW n.F. ist. Dort können Gemeinden nach einer Kommentierung zur BayBO unter anderem „eine Grün- und sonstige Gestaltung im Interesse der Gemeinde sichern“[138]. Graaff/Stiller stehen einem Vergleich mit den Regelungen in Bayern hingegen kritisch gegenüber, da in Bayern bisher keine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage für den Erlass etwaiger Vorgartengestaltungssatzungen gegeben war und der Begriff der Gestaltung in Bayern daher weiter ausgelegt werden könne.[139] Aufgrund des verfolgten Ziels des Landesgesetzgebers, auf der einen Seite die BauO NRW wieder näher an die Musterbauordnung anzupassen, dessen Regelungen auch die BayBO übernommen hat und der Aussage des MHKBG NRW auf der anderen Seite, ist zu vermuten, dass durch die Gesetzesnovellierung ausschließlich die Grundlage zum Erlass von Satzungen zur reinen gärtnerischen Gestaltung aus Gründen der Ästhetik entfallen ist, da hier bereits eine Festsetzung über § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB möglich ist. Eine Ermächtigung über die Art des Vorgartens, z. B. in Form eines Verbots der Beschotterung, scheint daher über § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW n.F. durchaus möglich.

[136]Vgl. Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9, Rn. 154.
[137]Vgl. Tyczewski/Schroeder in Spannowsky/Saurenhaus, BeckOK BauordnungsR NRW, § 89 BauO NRW 2018, Rn. 25.
[138]Johlen in Gädtke, BauO NRW, § 8, Rn. 35.
[139]Vgl. Graaff/Stiller, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten, Ziff. III 1 b, S. 8.

Letztlich wird es darauf ankommen, welches Ziel die Gemeinde mit dem Bepflanzungsgebot oder Beschotterungsverbot verfolgen und welche Durchsetzungsmöglichkeiten sie nutzen möchte.

6. Landesrecht Niedersachsen

Ebenso wie in NRW bestehen in Niedersachsen verschiedene Möglichkeiten, gegen Schottergärten vorzugehen. Die Rechtslage sieht jedoch anders aus. Daher werden die Möglichkeiten nachfolgend untersucht.

Gemäß § 9 Abs. 1 S. 1 der Niedersächsischen Bauordnung (NBauO) sind die nicht überbauten Flächen von Baugrundstücken so herzurichten und zu unterhalten, dass sie nicht verunstaltet wirken und auch ihre Umgebung nicht verunstalten (sog. „Verunstaltungsverbot“[140]). Dieses Verbot wird ergänzt durch das Begrünungsgebot gem. § 9 Abs. 2 NBauO[141], wonach die nicht überbauten Flächen der Baugrundstücke Grünflächen sein müssen, soweit sie nicht für eine andere zulässige Nutzung erforderlich sind.

Unter das Verunstaltungsverbot fallen alle nicht mit Gebäuden oder sonstigen oberirdischen Hochbauten bedeckten Grundstücksflächen.[142] Ebenso gilt das Verunstaltungsverbot nach § 9 Abs. 1 S. 2 NBauO für alle nicht im Außenbereich gelegenen, nach öffentlichem Baurecht bebaubaren Grundstücke. Das Begrünungsgebot gilt hingegen ausschließlich für unbebaute Flächen bebauter Grundstücke (vgl. § 9 Abs. 2 NBauO). Andere zulässige erforderliche Nutzungen im Sinne des § 9 Abs. 2 S. 2 NBauO sind beispielsweise Stellplätze, Zufahrten, Gartenwege, Arbeits- oder Lagerplätze, solange durch deren Anlegen die Begrünungspflicht nicht rechtsmissbräuchlich umgangen werden soll.[143]

Als Verunstaltung wird nach der Definition des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) „ein häßlicher, das ästhetische Empfinden des Beschauers nicht

[140]Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 10.
[141]Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 1, 13.
[142]Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 7; vgl. Breyer in Große-Suchsdorf, NBauO, § 9, Rn. 7.
[143]Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 15.

bloß beeinträchtigender, sondern verletzender Zustand“[144] gesehen, wobei hier die Sicht eines „für ästhetische Eindrücke offenen Durchschnittsbetrachters“[145] maßgeblich ist.

Ziel des Verunstaltungsverbots ist eine Vermeidung „ästhetischer Störungen“[146]. Diesem Ziel entsprechend kann die Behörde gegen Verstöße lediglich eingreifen, wenn die Verunstaltung, z. B. in Form von Müll, Gerümpel oder Pflanzenwildwuchs[147], für dritte Personen einsehbar ist.[148] Die Pflicht zur Begrünung dient hingegen vorrangig ökologischen Zwecken wie dem Schutz natürlicher Lebensgrundlagen, dem Gesundheitsschutz sowie der Sicherung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse.[149] Daher ist ein Einschreiten der Behörde auch möglich, wenn die Fläche nicht einzusehen ist.[150]

Die Pflicht zur Begrünung der unbebauten Grundstücksflächen umfasst auch die Unterhaltung der Grünfläche.[151] Konkrete Gestaltungsmaßstäbe werden durch § 9 Abs. 2 NBauO nicht vorgegeben.[152] Insoweit hat der Grundstückseigentümer eine große Gestaltungsfreiheit, die zunächst nur durch das Verunstaltungsverbot nach § 9 Abs. 1 NBauO begrenzt wird.[153] Nicht vereinbar mit der Begrünungspflicht ist nach Lackner und auch Breyer jedoch das Anlegen reiner Schottergärten.[154] Weitere Einschränkungen wie Vorgaben zur Bepflanzung können durch örtliche Bauvorschriften nach § 84 Abs. 3 Nr. 6

[144]BVerwG vom 28.06.1955, I C 146/53, NJW 1955, 1647, 1649.
[145]Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 10.
[146]Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 12.
[147]Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 11; vgl. Breyer in Große-Suchsdorf, NBauO, § 9, Rn. 8.
[148]Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 12; vgl. Breyer in Große-Suchsdorf, NBauO, § 9, Rn. 10.
[149]Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 1, 16; vgl. Breyer in Große-Suchsdorf, NBauO, § 9, Rn. 1.
[150]Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 16.
[151]Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 13.
[152]Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 14; vgl. Breyer in Große-Suchsdorf, NBauO, § 9, Rn. 12.
[153]Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 14; vgl. Breyer in Große-Suchsdorf, NBauO, § 9, Rn. 13.
[154]Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 14; vgl. Breyer in Große-Suchsdorf, NBauO, § 9, Rn. 12.

NBauO sowie durch Festsetzungen in Bebauungsplänen nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB durch die Gemeinden umgesetzt werden.[155]

Weiter besteht nach § 9 Abs. 4 NBauO das Gebot, Stellplätze, deren Zu- und Abfahrten und Fahrgassen sowie die Zu- und Abfahrten von Garagen mit Materialien zu befestigen, durch die das Niederschlagswasser mindestens zum überwiegenden Teil versickern kann, sofern nicht eine andere Möglichkeit der Versickerung des Niederschlagswassers besteht. Dieses zielt auf die Verbesserung des Wasserhaushalts[156] durch geringe Niederschlagsmengen, die von der Kanalisation aufgenommen werden müssen[157], ab. Sofern nicht ein Abweichungstatbestand nach § 66 NBauO oder nach § 9 Abs. 4 Nr. 2 NBauO gegeben ist, sind vollversiegelnde Materialien wie Asphalt und Beton nicht zugelassen.[158] Die Aufzählung der in § 9 Abs. 4 S. 1 NBauO genannten Flächen ist abschließend.[159]

Somit geht aus § 9 Abs. 2 NBauO bereits ein landesweites Schottergartenverbot hervor, welches ein Einschreiten der Behörde rechtfertigt.[160] Ebenso ist durch das Gebot überwiegend wasserdurchlässiger Bodenbefestigungen die Schotterung von Grundstücksflächen wie Zufahrten und Stellplätzen bereits durch landesrechtliche Regelungen untersagt. Nach Breyer zielt die Kombination der Ge- und Verbote in § 9 Abs. 1, 2 und 4 NBauO auf die Verhinderung der „Versteinerung der Stadt“ [161] und die Verbesserung von Kleinklima und Wasserhaushalt.[162]
Zuständig für die Überwachung der Anlagen, Grundstücke und Baumaßnahmen ist gem. § 58 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 NBauO die untere Bauaufsichtsbehörde.

[155]Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 14; vgl. Breyer in Große-Suchsdorf, NBauO, § 9, Rn. 13.
[156]Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 3.
[157]Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 39; vgl. Breyer in Große-Suchsdorf, NBauO, § 9, Rn. 38.
[158]Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 39.
[159]Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 40; vgl. Breyer in Große-Suchsdorf, NBauO, § 9, Rn. 39.
[160]Vgl. Breyer in Große-Suchsdorf, NBauO, § 9, Rn. 12.
[161]Breyer in Große-Suchsdorf, NBauO, § 9, Rn. 1.
[162]Vgl. Breyer in Große-Suchsdorf, NBauO, § 9, Rn. 1.

Diese ist verpflichtet, die Aufgabe wahrzunehmen. Ein Einschreiten ist jedoch nicht verpflichtend, da die Norm der Behörde durch die Formulierung „soweit erforderlich“ einen Ermessensspielraum einräumt.[163]

Neben den nach § 9 NBauO bestehenden Regelungen können Kommunen gem. § 84 Abs. 3 Nr. 6 NBauO örtliche Bauvorschriften über die Gestaltung der nicht überbauten Flächen der bebauten Grundstücke treffen. Hiernach können sie insbesondere das Anlegen von Vorgärten vorschreiben.
Die Festlegung städtebaulicher Interessen darf sich ausschließlich auf einen bestimmten Teil des Gemeindegebiets, z. B. ein Bebauungsplangebiet, beziehen.[164] Grund hierfür ist, dass ein legitimes Ziel für die Vorgabe von Gestaltungsregelungen nur angenommen werden kann, wenn die Vorgabe die besondere charakterliche Ausgestaltung eines Gemeindeteils betrifft. Daher ist bei Erlass von örtlichen Bauvorschriften darauf zu achten, dass die Formulierung einen Bezug zu dem beplanten Gebiet aufweist.[165] Hiervon kann abgewichen werden, wenn „ein bestimmtes gestalterisches Ziel für das gesamte Gemeindegebiet gilt“[166] oder das Gemeindegebiet so klein ist, dass der bebaute Ortsbereich nahezu „fußläufig erreichbar ist“[167].

Ebenso können Gemeinden gem. § 84 Abs. 3 Nr. 8 NBauO Vorschriften über die Versickerung, Verregnung oder Verrieselung von Niederschlagswasser auf dem Baugrundstück erlassen. Auch diese dürfen nur bestimmte Teile des Gemeindegebiets betreffen.[168]

Bei örtlichen Bauvorschriften, die nach § 84 Abs. 3 NBauO erlassen werden, handelt es sich um solche im übertragenen Wirkungskreis.[169] Dies hat den

[163]Vgl. von Waldthausen in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 58, Rn. 2.
[164]Vgl. Blume in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 84, Rn. 42; vgl. Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84, Rn. 39, 42 f.
[165]Vgl. OVG Lüneburg vom 18.09.2014, 1 KN 123/12, Rn. 56, http://www.rechtsprechung.niedersachsen.de, abgerufen am 26.05.2020.
[166]Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84 Rn. 44.
[167]Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84 Rn. 44.
[168]Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84 Rn. 79.
[169]Vgl. Blume in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 84, Rn. 3;

Nachteil, dass beim Erlass einer örtlichen Bauvorschrift auch Weisungen der Fachaufsicht berücksichtigt werden müssen.[170] In der Literatur wird dieser Nachteil kritisch gesehen, da im Gegensatz zu gestalterischen Bauvorschriften die Bauleitplanung keiner Fachaufsicht unterliegt. Ebenso hat die die örtliche Bauvorschrift erlassene Gemeinde im Falle eines Verstoßes gegen das Ge- oder Verbot keine eigene Handlungsmöglichkeit, da es ihr an einer eigenen Rechtsposition fehlt.[171] Zudem unterscheiden sich die Form- und Verfahrensvorschriften örtlicher Bauvorschriften im eigenen Wirkungskreis von denen im übertragenen Wirkungskreis.[172]
Die örtlichen Bauvorschriften können gem. § 84 Abs. 6 NBauO in Bebauungspläne oder in Satzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nrn. 2 und 3 BauGB aufgenommen werden. Zudem besteht wie in Nordrhein-Westfalen die Möglichkeit des Erlasses einer isolierten Satzung.[173]

Zu beachten ist, dass die örtlichen Bauvorschriften, die auf Grundlage des § 84 Abs. 3 Nrn. 1 bis 6 NBauO erlassen werden, städtebauliche bzw. baugestalterische Absichten verfolgen müssen[174], wohingegen aufgrund des § 84 Abs. 3 Nrn. 7 und 8 NBauO erlassene Vorschriften ein ökologisches Ziel zu verfolgen haben[175]. Örtliche Bauvorschriften können nur erlassen werden, wenn die Vorschriften der Gesetzgebungskompetenz des Landes entsprechen, da andernfalls aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes nach Art. 74 Nr. 18 GG für das Bodenrecht die Vorgaben des § 9 Abs. 1 BauGB anzuwenden sind.[176] Demnach können örtliche Bauvorschriften nach

vgl. Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84 Rn. 3.
[170]Vgl. Blume in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 84, Rn. 4;
vgl. Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84, Rn. 3.
[171]Vgl. Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84 Rn. 3 f.
[172]Vgl. Blume in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 84, Rn. 7 ff.
[173]Vgl. Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84, Rn. 117.
[174]Vgl. Blume in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 84, Rn. 7;
vgl. Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84 Rn. 37.
[175]Vgl. Blume in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 84, Rn. 65;
vgl. Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84 Rn. 40.
[176]Vgl. Blume in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 84, Rn. 41;
vgl. Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84 Rn. 36.

§ 84 Abs. 3 Nr. 6 NBauO nicht die Art der Nutzung, wie beispielsweise eine Bestimmung zum Anlegen einer Grünfläche, regeln.[177]

Bei der Ermächtigung nach § 84 Abs. 3 NBauO handelt es sich um eine Ermessensvorschrift.[178] Bei der Aufstellung der örtlichen Bauvorschrift ist daher das öffentliche Interesse mit den privaten Interessen der Grundstückseigentümer ins Verhältnis zu setzen.[179] Da örtliche Bauvorschriften Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne des Art. 14 Abs. 2 GG darstellen, ist außerdem die Verhältnismäßigkeit des geplanten Ge-/Verbots zu wahren.[180] Örtliche Bauvorschriften sind nicht auf beim Erlass bereits bestehende Bauten anzuwenden (vgl. § 84 Abs. 5 NBauO).

Vorteilhaft bei Erlass eines Schottergartenverbots als örtliche Bauvorschrift ist die Möglichkeit, eine Bußgeldvorschrift für Verstöße gegen ein solches Verbot mit aufzunehmen. Denn eine Zuwiderhandlung gegen eine auf Grundlage des § 84 NBauO erlassene örtliche Bauvorschrift stellt gem. § 80 Abs. 3 NBauO, wenn die örtliche Bauvorschrift dies für einen bestimmten Tatbestand vorsieht, eine Ordnungswidrigkeit dar, welche gem. § 80 Abs. 5 NBauO mit einer Geldbuße bis zu 500.000 € geahndet werden kann. Weiter kann gegen den Eigentümer gem. § 79 NBauO mittels Ordnungsverfügung vorgegangen werden. Problematisch ist auch hier allerdings die Übertragung des Wirkungskreises, da dadurch die Zuständigkeit bei der Bauaufsichtsbehörde liegt und ein Einschreiten der Gemeinde nicht zulässig ist.[181]

In Niedersachsen verweist der Gesetzgeber in seiner Gesetzesbegründung zur Novellierung der NBauO zudem explizit auf die Möglichkeit der Festsetzungen in Bebauungsplänen nach § 9 Abs. 1 Nr. 25a BauGB. Aufgrund dieser

[177]Vgl. Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84 Rn. 78.
[178]Vgl. Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84 Rn. 40.
[179]Vgl. Blume in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 84, Rn. 52; vgl. Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84 Rn. 49, 79.
[180]Vgl. Blume in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 84, Rn. 53, 66; vgl. Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84 Rn. 50, 79.
[181]Vgl. Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84 Rn. 9.

bundesrechtlich bestehenden Festsetzungsmöglichkeit und dem Ziel der Novellierung, die NBauO u. a. auf notwendige Regelungen zu beschränken[182], wurde die bis zur Gesetzesreform im Jahr 2012 bestehende Pflicht zur Anpflanzung und zum Erhalt von Bäumen und Sträuchern wegen der als ausreichend gesehenen Ermächtigungsgrundlage in § 9 Abs. 1 Nr. 25a BauGB gestrichen.[183]

IV. Verfassungsmäßigkeit der Ge- und Verbote

Da die zuvor aufgeführten Ge- und Verbote allesamt Eingriffe in die Eigentumsgarantie nach Art. 14 Abs. 1 GG darstellen, müssen sie verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein.[184] Wie bereits geprüft, bietet der einfache Gesetzesvorbehalt dem Gesetzgeber die Möglichkeit, einschränkende Regelungen zu erlassen. Hiervon haben sowohl der Bundesgesetzgeber durch das BauGB, als auch die Landesgesetzgeber durch die einzelnen Landesbauordnungen Gebrauch gemacht. Bezogen auf die Umsetzungsmöglichkeiten eines Schottergartenverbots haben die Länder Niedersachsen durch §§ 9 Abs. 2, 84 Abs. 3 Nr. 6 NBauO und Nordrhein-Westfalen durch §§ 8 Abs. 1, 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW durch formelle Gesetz in das Grundrecht aus Art. 14 I GG eingegriffen.[185] Die Gemeinden können zudem auf Grundlage des BauGB und der Bauordnungen der Länder eingreifende Satzungen erlassen.[186]

1. Formelle Verfassungsmäßigkeit der einschränkenden Gesetze

Die formelle Verfassungsmäßigkeit setzt voraus, dass die das formelle Gesetz erlassene Stelle entsprechend ihrer Gesetzgebungskompetenz gehandelt hat und das Gesetzgebungsverfahren ordnungsgemäß durchlaufen wurde.[187]

---

[182]Vgl. LT-Drs. 16/3195, S. 58.
[183]Vgl. LT-Drs. 16/3195, S. 74; vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 4.
[184]Vgl. von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Vorbemerkung, Rn. 101.
[185]Vgl. von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Vorbemerkung, Rn. 106 f.
[186]Vgl. von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Vorbemerkung, Rn. 107.
[187]Vgl. von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Vorbemerkung, Rn. 118.

Die Gesetzgebungskompetenzen wurden bereits thematisiert. Der Bund und die Länder haben beim Erlass der Parlamentsgesetze entsprechend ihrer Kompetenzen gehandelt.
Ebenso ist davon auszugehen, dass sowohl das BauGB als auch die Bauordnungen der Länder Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen nach einem ordnungsgemäß geführten Verfahren entsprechend der Art. 76 bis 82 GG sowie der Art. 65 bis 71 Landesverfassung NRW (LVerf NRW) und 41 bis 46 Niedersächsische Verfassung (Verf ND) in Kraft getreten sind.
Insgesamt sind sowohl das BauGB als auch die auf Landesebene erlassenen Bauordnungen formell Verfassungsmäßig.

2. Materielle Verfassungsmäßigkeit der einschränkenden Gesetze

Die Materielle Verfassungsmäßigkeit setzt voraus, dass die einschränkenden Gesetze dem Zitiergebot genügen und keine Einzelfallgesetze darstellen. Weiter müssen bei Erlass der Gesetze der Parlamentsvorbehalt und das Bestimmtheitsgebot beachtet worden sein. Ebenso müssen die einschränkenden Gesetze insbesondere verhältnismäßig sein und sie dürfen den Wesensgehalt des Grundrechts nicht antasten. Abschließend ist vorausgesetzt, dass das rechtsstaatliche Rückwirkungsverbot beachtet wurde.[188]

Das Zitiergebot, welches nach Art 19 Abs. 1 S. 2 GG die Nennung des Grundrechts unter Angabe des Artikels vorschreibt, und das Verbot des Einzelfallgesetzes nach Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG, finden bei Art. 14 Abs. 1 GG keine Anwendung.[189]

Auf dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG und dem daraus abzuleitenden Vorbehalt des Gesetzes beruht der Parlamentsvorbehalt.[190] Danach muss der parlamentarische Gesetzgeber „die für die Grundrechtsausübung

[188]Vgl. von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Vorbemerkung, Rn. 120 ff.
[189]Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 59.
[190]Vgl. von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Vorbemerkung, Rn. 122.

wesentlichen Fragen selber regeln“[191]. Durch die Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1 BauGB sowie das Begrünungsgebot nach § 9 Abs. 2 NBauO und das Gebot zur wasseraufnahmefähigen Beschaffenheit und Begrünung und Bepflanzung der nicht überbauten Grundstücksflächen nach § 8 Abs. 1 BauO NRW haben die Parlamente die wesentlichen Regelungen getroffen und einen rechtlichen Rahmen für die kommunale Bauleitplanung geschaffen. Ebenso haben die Landesgesetzgeber einen Rahmen für den Erlass örtlicher Bauvorschriften nach §§ 84 Abs. 3 Nr. 6 NBauO, 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW vorgegeben. Nur innerhalb dieses Rahmens ist den Gemeinden ein Eingreifen möglich. Der Parlamentsvorbehalt wurde demnach beachtet.

Weiter müssen geltende Rechtsvorschriften so konzipiert sein, dass der Normadressat erkennen kann, welches Verhalten von ihm ausgehen soll oder darf und welche Folgen ein Verstoß für ihn haben kann. Auch das Bestimmtheitsgebot findet seinen Ursprung im Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG.[192] Das BauGB führt dies für die Träger kommunaler Bauleitplanung, die Bauordnungen der Länder NRW und Niedersachsen für die Grundstückseigentümer aus. Das Bestimmtheitsgebot wird als unproblematisch angesehen.

Die einschränkenden Gesetze müssen insbesondere verhältnismäßig sein. Ein Eingriff in das Eigentum muss einen legitimen Zweck verfolgen, und geeignet, erforderlich und angemessen sein.[193] Der Eingriff in das Grundrecht ist nur so weit zulässig, wie es zum Schutz des öffentlichen Interesses notwendig ist.[194]

Bauleitpläne sind von den Gemeinden aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist (vgl. § 1 Abs. 3 BauGB). Ziel der Bauleitplanung ist es insgesamt, die sozialen, wirtschaftli-

[191]von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Vorbemerkung, Rn. 122.
[192]Vgl. von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Vorbemerkung, Rn. 124; vgl. Antoni in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Art. 20, Rn. 12.
[193]Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 61.
[194]Vgl. Antoni in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Art. 20, Rn. 13.

chen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber zukünftigen Generationen miteinander in Einklang zu bringen. Ebenso soll eine menschenwürdige Umwelt gesichert, die natürlichen Lebensgrundlagen geschützt und entwickelt sowie der Klimaschutz und die Klimaanpassung gefördert werden, die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild sollen baukulturell erhalten und entwickelt werden (vgl. § 1 Abs. 5 BauGB). Die landesrechtlichen Regelungen sind Teil des Bauordnungsrechts und dienen vorwiegend der Gefahrenabwehr.[195] Mit dem § 9 Abs. 2 NBauO wird ein ökologisches Ziel verfolgt. Hierdurch sollen die Gesundheit und die natürlichen Lebensgrundlagen sowie gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gesichert werden.[196] Auch mit dem § 8 Abs. 1 BauO NRW werden ähnliche ökologische Ziele verfolgt, nämlich die Verbesserung des Mikroklimas und des Wasserhaushalts.[197] Diese Ziele stellen einen legitimen Zweck dar.

Die Geeignetheit setzt voraus, dass der legitime Zweck durch den Eingriff zumindest gefördert wird.[198] Dies ist bei den Normen zu bejahen.

Weiter müsste der Eingriff erforderlich sein, d. h. es dürfte kein milderes Mittel gegeben, durch welches der Gemeinwohlzweck genauso gut erreicht werden könnte.[199] Für die Bauleitplanung ergibt sich die Erforderlichkeit bereits aus § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB, da Bauleitpläne nur aufzustellen sind, sobald und soweit dies für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. In § 1 BauGB werden bereits Gründe definiert, in denen die Erforderlichkeit bejaht wird. Ebenso ist bei der Aufstellung der Bauleitpläne gem. § 1 Abs. 7 BauGB eine weitere Abwägung des öffentlichen Interesses mit dem privaten Interesse vorzunehmen. Insgesamt ist der § 1 BauGB damit so konzipiert, dass hierdurch die Eingriffsmöglichkeiten auf das Nötigste beschränkt werden.

[195]Vgl.Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 2. Teil, Abschnitt C II, Rn. 14.
[196]Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 1.
[197]Vgl. Dreesen in Spannowsky/Saurenhaus, BeckOK BauordnungsR NRW, BauO NRW, § 8, Rn. 1.
[198]Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 63.
[199]Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 63.

Sowohl § 8 Abs. 1 BauO NRW also auch § 9 Abs. 2 NBauO enthalten ein Gebot zur Begrünung der unbebauten Grundstücksflächen. Zum einen gilt dieses Gebot nur, soweit die unbebauten Grundstücksflächen nicht einem anderen zulässigen Zweck dienen, zum anderen werden durch die Regelungen keine Vorgaben zur Art der Bepflanzung, z. B. in Form einer eingeschränkten Pflanzenauswahl, gemacht. Ein milderes Mittel ist nicht ersichtlich. Die §§ 8 Abs. 1 BauO NRW, 9 Abs. 1 NBauO sind daher ebenfalls erforderlich.
Abschließend müssten die einschränkenden Normen angemessen sein. Hierzu ist das Allgemeinwohl mit den privaten Interessen der Grundrechtsinhaber abzuwägen. Dies geht bereits aus der Sozialbindung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 GG hervor, wonach der Gebrauch des Eigentums dem Wohle der Allgemeinheit dienen soll. Grundsätzlich gilt: „Die Schwere des Eingriffs in das Eigentum [darf] bei einer Gesamtabwägung nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gemeinwohlgründe stehen“[200]. Die aufgeführten Gemeinwohlgründe beinhalten bei den bundes- und landesrechtlichen Vorschriften insbesondere städtebauliche und ökologische Aspekte, die u. a. für die Sicherung der Gesundheit und der Lebensverhältnisse von Bedeutung sind. In der Bauleitplanung sollen auch künftige Generationen berücksichtigt werden. Jedoch soll der einzelne Grundrechtsinhaber sein Eigentum nach seinem Willen nutzen und gestalten können. Gerade Grundstücke und Bauobjekte haben häufig einen hohen Wert, da das eigene Zuhause oftmals als Rückzugsort und zum Schutz der Privatsphäre dient.
Es muss jedoch auch die Tatsache Berücksichtigung finden, dass Grund und Boden nicht vermehrt werden kann, was zu einer Unvermeidbarkeit von Einschränkungen führt. Nicht nur die jetzigen Eigentümer der Grundstücke und baulichen Anlagen sind hierbei zu berücksichtigen, sondern auch folgende Generationen und damit künftige Grundrechtsinhaber. Die Bodennutzung ist daher von besonderer Wichtigkeit, dass das Wohl der Allgemeinheit die Einschränkungen für die derzeitigen Grundrechtsinhaber überwiegt. Die Vorschriften des BauGB und der Landesbauordnungen sind somit angemessen und demzufolge insgesamt verhältnismäßig.

[200]Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 64.

Das Grundrecht darf nach Art. 19 Abs. 2 GG nicht in seinem Wesensgehalt angetastet werden. Der Wesensgehalt wird nicht angetastet, „wenn das Grundrecht als solches, also die Grundrechtsnorm, die prägenden Merkmale und die grundlegenden Wertentscheidungen des Grundrechts erhalten bleiben“[201]. Kern des Art. 14 GG ist der Schutz des Eigentums, wobei das Eigentum selber durch Gesetz erst bestimmt wird (vgl. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG). Daher ist grundgesetzlich das Eigentum als Institut geschützt.[202] „Die Institutsgarantie verbietet, solche Sachbereiche der Privatrechtsordnung zu entziehen, die zum elementaren Bestand grundrechtlich geschützter Betätigung im vermögensrechtlichen Bereich gehören“[203]. Durch die Rechtsnormen wird die Institutsgarantie des Eigentums in seinem Kern nicht angetastet. Somit wird der Wesensgehalt des Art. 14 GG durch die Rechtsnormen nicht berührt.

Das Rückwirkungsverbot ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG. Es soll den Bürger vor rückwirkenden Änderungen von Regelungen schützen, auf dessen Bestand er vertraut hat.[204] Das Rückwirkungsverbot ist hier in Bezug auf das BauGB, die BauO NRW und die NBauO unproblematisch.

Insgesamt sind sowohl das BauGB als auch die BauO NRW und die NBauO materiell verfassungsmäßig.

3. Verfassungskonforme Anwendung

a. Erlass von Schottergartenverbotssatzungen

Neben den zuvor geprüften einschränkenden formellen Gesetzen ist zudem die aufgrund dieser Gesetze erlassene Satzung, an dieser Stelle speziell die

[201]Windthorst in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 19, Rn. 35.
[202]Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 17.
[203]BVerfG vom 18.12.1968, 1 BvR 638, 673/64, 200, 238, 249/56 in NJW 1969, 309, www.steuern.beck.de.
[204]Vgl. Windthorst in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 20, Rn. 189.

hierin geregelte Umsetzung eines Schottergartenverbots, auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen.[205] Das Schottergartenverbot ist verfassungsmäßig, wenn es die durch das formelle Gesetz gegebenen formellen und materiellen Voraussetzungen erfüllt und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht.[206]

Zunächst muss sich die Ermächtigung zum Erlass der Schottergartenverbotssatzung aus einem Parlamentsgesetz ergeben. Die grundsätzliche Ermächtigung zum Satzungserlass kann sich aus § 1 Abs. 3 S. 1 i. V. m. § 9 Abs. 1 Nrn. 16d, 20, 25 BauGB für die Festsetzungen in Bebauungsplänen und aus § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW und § 84 Abs. 3 Nr. 6 NBauO für den Erlass örtlicher Bauvorschriften ergeben.

Um die formellen Voraussetzungen zu erfüllen, muss die zuständige Gemeinde die Verfahrens- und Formvoraussetzungen zum Satzungserlass einhalten. Hierunter fallen z. B. bei Aufstellung eines Bebauungsplans der Aufstellungsbeschluss und die Umweltprüfung sowie die Ausfertigung und ortsübliche Bekanntmachung des Bebauungsplans.[207]

Die materiellen Voraussetzungen ergeben sich aus den einzelnen Ermächtigungsgrundlagen. Wie bereits geprüft, stellen die oben genannten Ermächtigungen allesamt Möglichkeiten der Umsetzung eines Schottergartenverbots dar (vgl. Punkte III 4 c, III 5, III 6). Die einschränkenden Satzungen müssen zudem den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten. Hier ist es wichtig, die Ziele der einzelnen Festsetzungsmöglichkeiten genau im Blick zu halten.

Mit dem § 9 Abs. 1 Nr. 16d BauGB wird das Ziel des Hochwasserschutzes verfolgt. Ein Schottergartenverbot ist generell geeignet, um die Gefahren

[205]Vgl. von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Vorbenerkung, Rn. 130.
[206]Vgl. von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Vorbenerkung, Rn. 131..
[207]Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt C, Rn. 41.

durch Starkregen zu verringern. Erforderlich ist es jedoch nur, wenn der Teil des Gemeindegebiets, für den die Festsetzung gelten soll, tatsächlich in einem überschwemmungsgefährdeten Bereich liegt. Demgegenüber ist die Erforderlichkeit wohl zu verneinen, wenn es ausreichend Versickerungsflächen und Regenrückhalteflächen gibt, um Hochwasserschäden vorzubeugen. Sofern die Erforderlichkeit bejaht werden kann, ist das Schottergartenverbot auch angemessen, denn wenn es in überschwemmungsgefährdeten Bereichen kein milderes Mittel gibt, um Hochwasserschäden vorzubeugen, überwiegt das Allgemeinwohl, welches als öffentliches Interesse den Schutz des Eigentums, der Gesundheit und des Lebens verfolgt, deutlich die privaten Interessen des Eigentümers. In Überschwemmungsgebieten ist die Umsetzung eines Schottergartenverbots somit verfassungsmäßig.

Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB in Bebauungsplänen dienen dem Schutz, der Pflege und der Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft. Grundsätzlich ist ein Schottergartenverbot geeignet, dieses Ziel zu fördern. Auch hier dürfte es jedoch kein milderes Mittel geben, durch welches das Ziel ebenso effektiv erreicht werden kann. Hier kommen insbesondere durch die Gemeinde festgelegte Ausgleichsflächen als milderes Mittel in Betracht. Im Verhältnis der Summe aller unbebauten Grundstücksflächen zu gemeindlichen Ausgleichsflächen scheint die Festlegung eines Schottergartenverbots nicht erforderlich. Spätestens im Abwägungsvorgang der öffentlichen mit den privaten Interessen würde die Gemeinde in Erklärungsnot geraten. Daher läuft sie bei Festsetzung eines Schottergartenverbots über § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB Gefahr, gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu verstoßen. In diesem Falle wäre das Schottergartenverbot verfassungswidrig.

Eine Pflicht zum Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen kann gem. § 9 Abs. 1 Nr. 25a BauGB in Bebauungsplänen festgesetzt werden. Diese Festsetzung dient insbesondere der Verfolgung städtebaulicher Belange i. S. d. § 1 Abs. 6 BauGB, beispielsweise der Berücksich-

tigung der Auswirkungen auf Luft und Klima bei der Aufstellung der Bauleitpläne. Ein Schottergartenverbot könnte über eine Festsetzung zur sonstigen Bepflanzung umgesetzt werden. Zum Beispiel könnte in Bebauungsplänen vorgegeben werden, die unbebauten Grundstücksflächen generell bepflanzen zu müssen. Diese Vorgabe ist grundsätzlich geeignet, die Belange nach § 1 Abs. 6 BauGB zu fördern. Da Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 25a BauGB keinen rein gestalterischen Hintergrund haben dürfen, ist auch ein milderes Mittel nicht erkennbar. Die Interessen des Eigentümers würden dadurch verkürzt, dass er keine Schotterflächen anlegen darf und hierdurch in der Nutzung seines Grundstücks eingeschränkt wäre. Sofern jedoch lediglich vorgegeben würde, unbebaute Grundstücksflächen (teilweise) zu bepflanzen, ohne das Anpflanzen bestimmter Pflanzen vorzugeben, wäre die Einschränkung minimal. Das öffentliche Interesse würde daher an dieser Stelle überwiegen. Bei der genauen Ausgestaltung der Festlegung ist somit darauf zu achten, die Einschränkungen für den Grundstücksinhaber möglichst klein zu halten, damit die Festlegung verfassungsmäßig ist.

Nach § 84 Abs. 3 Nr. 6 NBauO bzw. § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW können die Gemeinden durch örtliche Bauvorschriften Regelungen über die Gestaltung der nicht überbauten Flächen der bebauten Grundstücke treffen und Folgen wie Geldbußen bei Zuwiderhandlung festlegen. Ziel örtlicher Bauvorschriften ist es, auf einen bestimmten Teil des Gemeindegebiets bezogene städtebauliche, ökologische oder baugestalterische Absichten umzusetzen. Ein Schottergartenverbot ist geeignet, dieses Ziel zu erreichen. Als milderes Mittel kommen insbesondere vorgegebene Begrünungsanteile in Betracht. Ein insoweit beschränktes Schottergartenverbot würde jedoch auch weniger effektiv sein als ein vollständiges Beschotterungsverbot. Somit ist kein milderes Mittel ersichtlich. Folglich ist ein Schottergartenverbot erforderlich.
Bei der Abwägung des öffentlichen Interesses mit dem privaten Interesse ist zu berücksichtigen, dass insbesondere in neuen, oft eng bebauten Baugebieten begrünte (Vor-)Gärten einen Beitrag zum Wohlfühlen leisten können. Grünflächen bieten zudem Insekten ein Zuhause, die für das Bestäuben von

Pflanzen von Bedeutung sind. Insekten sichern unser Ökosystem und sind auch in der Landwirtschaft unentbehrlich. Außerdem sorgt eine Begrünung für die Wasserdurchlässigkeit des Bodens und schützt so bei Starkregenfällen vor Überflutungen. Ebenso nehmen Pflanzen Kohlenstoffdioxid auf und verbessern dadurch die Luft. Begrünte Flächen dienen demnach der körperlichen und physischen Gesundheit, als auch der Erhaltung unseres Ökosystems.
Diesen öffentlichen Belangen steht das Recht des Eigentümers gegenüber, sein Eigentum so zu nutzen, zu verwalten und über es zu verfügen, wie es seinen eigenen Vorstellungen entspricht. Insbesondere die vermeintliche Pflegeleichtigkeit von Schottergärten führt zu deren Anlegung, beispielsweise durch Menschen, die aufgrund ihres Alters die Gartenarbeit nicht mehr sicherstellen können oder denen die zeitlichen Kapazitäten fehlen. Ebenso spielt die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG eine Rolle, nach der jeder seine Persönlichkeit frei entfalten können muss. Außerdem kann das eigene Zuhause mitsamt dem eigenen Garten für viele Personen ein Rückzugsort sein, ein Ort, an dem die Privatsphäre geschützt ist. Dieses Recht einzuschränken, stellt einen erheblichen Grundrechtseingriff dar. Es geht jedoch bei der Umsetzung eines Schottergartenverbots nicht um rein gestalterische, sondern auch um ökologische Belange. Zu berücksichtigen sind hier insbesondere künftige Generationen, da Grund und Boden sich nicht vermehren. Aus diesem Grund ist die Sozialbindung des Eigentums grundgesetzlich in Art. 14 Abs. 2 GG festgelegt. Da ein Schottergartenverbot in Form einer örtlichen Bauvorschrift ausschließlich für die unbebauten Grundstücksflächen gilt, werden Eigentümer durch das Verbot nicht darin eingeschränkt, Stellplätze, Terrassen, Zuwege oder ähnliche Elemente herzustellen. Somit überwiegt insgesamt das Allgemeinwohlinteresse die privaten Interessen der Grundstückseigentümer. Folglich ist der Erlass eines Schottergartenverbots als örtliche Bauvorschrift nach §§ 84 Abs. 3 Nr. 6 NBauO, 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW angemessen und verhältnismäßig. Der Eingriff in Art. 14 Abs. 1 GG ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt und demnach verfassungsmäßig.

b. Erlass von Ordnungsverfügungen

Auch bei den im Einzelfall erlassenen Maßnahmen zur Umsetzung des Schottergartenverbots ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Sowohl auf Grundlage der §§ 8 Abs. 1 BauO NRW und 9 Abs. 2 NBauO[208] als auch auf Grundlage der §§ 9 Abs. 1 Nr. 25a, 178 BauGB können Gemeinden mittels Ordnungsverfügung eine Begrünung bzw. Bepflanzung erwirken. Verstöße gegen örtliche Bauvorschriften stellen gem. § 80 Abs. 3 NBauO bzw. § 86 Abs. 1 Nr. 20 BauO NRW Ordnungswidrigkeiten dar und können – je nach Regelung der örtlichen Bauvorschrift – mittels eines Bußgeldes geahndet werden. Den Gemeinden wird für den Erlass einer Ordnungsverfügung sowohl Entschließungsermessen, als auch Auswahlermessen eingeräumt. Neben den zuvor bereits näher ausgeführten Abwägungsgründen sind bei der Anordnung der Begrünung bzw. Anordnung des Rückbaus eines Schottergartens sowie bei Festsetzen eines Bußgeldes im Rahmen der Angemessenheitsprüfung auch die finanziellen Auswirkungen für den Eigentümer zu berücksichtigen. Insbesondere darf die Anordnung den Eigentümer nicht in den finanziellen Ruin treiben.[209] Hier ist jedoch auch die tatsächliche Situation, z. B. die Größe der Schotterfläche im Verhältnis zur Grundstücksfläche oder das Stadtbild als solches, von Bedeutung. Zudem ist der Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 GG zu beachten. Aufgrund der Besonderheiten des Einzelfalls kann an dieser Stelle keine weitere Prüfung der Verhältnismäßigkeit erfolgen.

V. Aktueller Stand der Umsetzung des Verbots

1. Nordrhein-Westfalen

Im Jahr 2018 hat der Verband für Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau Nordrhein-Westfalen e. V. gemeinsam mit dem Verband Wohneigentum NRW e. V. und dem Landesverband der Gartenbauvereine Nordrhein-West-

[208]Vgl. OVG Thüringen vom 26.04.2017, 1 KO 347/14, Rn. 53, www.juris.de.
[209]Vgl. BVerfG vom 18.07.2019, 1 BvL 1/18, 1 BvL 4/18, 1 BvR 1595/18, Rn. 69 in NJW 2019, 3054, 3058, www.beck-steuern.de.

falen mit einem Fotowettbewerb auf die Problematik „Schottergarten“ aufmerksam gemacht.[210] Auch im Jahr 2020 wird dieser Fotowettbewerb durchgeführt, unter Schirmherrschaft der Ministerin des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MULNV) Frau Ursula Heinen-Esser.[211]

Laut Mitteilung des MULNV ist ein rechtlicher Eingriff, der ein landesweites Schottergartenverbot zum Ziel hat, derzeit nicht in Planung.[212] Die Kommunen in NRW sind somit selber in der Verantwortung, Regelungen zu treffen. Einige Kommunen sind bereits dabei, über die Umsetzung von Schottergartenverboten zu beraten, andere haben bereits Vorgaben oder Projekte zur Begrünung der Kommune initiiert. Im Folgenden werden einige Beispiele angeführt. Zudem werden Eindrücke aus dem Webinar „Modeerscheinung mit Folgen: Vorgärten aus Schotter, Kies und Splitt“ der Natur- und Umweltschutz-Akademie NRW am 19.05.2020 vermittelt.

a. Schleiden (Kreis Euskirchen)

In der Stadt Schleiden gilt seit Erlass der „Satzung der Stadt Schleiden über die Gestaltung von privaten Gärten vom 27. September 2019“ (im Folgenden: Satzung der Stadt Schleiden) ein Begrünungsgebot für alle erstmalig angelegten Gärten sowie vorhandene, neu angelegte Gärten (vgl. § 2 Satzung der Stadt Schleiden). Gemäß § 3 dieser Satzung sind Flächen zwischen den Straßenbegrenzungslinien und der straßenseitig angrenzenden Vorderkante des Wohnhauses einschließlich deren seitlicher Verlängerung bis zur Grundstücksgrenze zu begrünen und gärtnerisch anzulegen. Dabei dürfen maximal 20 % dieser Fläche mit Kies, Schotter oder vergleichbaren anorganischen Materialien überdeckt werden. Dies gilt nicht für Zufahrten und Zuwege zu Stellplätzen (vgl. § 3 S. 3 Satzung der Stadt Schleiden). Die Satzung wurde auf Grundlage des § 7 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) erlassen.

---

[210]Vgl. Die grünen Vorgärten NRWs, https://www.galabau-nrw.de/sieger-fotowettbewerb-rettet-den-vorgarten.aspx, abgerufen am 24.05.2020.
[211]Vgl. Wir suchen die schönsten Vorgärten NRWs!, https://www.galabau-nrw.de/fotowettbewerb-rettet-den-vorgarten-2020.aspx, abgerufen am 24.05.2020.
[212]Vgl. Mitteilung des MULNV vom 24.01.2020.

b. Xanten (Kreis Wesel)

Aus den Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten des Städte- und Gemeindebundes NRW geht hervor, dass die Stadt Xanten vermehrt Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 16d, 20 BauGB plane, um die befestigten und bekiesten Flächen einzugrenzen und ein gärtnerisches Anlegen von Vorgärten zu bewirken.[213] Ebenso möchte die Stadt Xanten selbst mit gutem Beispiel vorangehen: so ist insbesondere der Stadtpark naturnah umgestaltet und in diesem Zuge mit vielen verschiedenen Blumen und Stauden bepflanzt worden. Zudem wurde eine Schmetterlings- und Wildblumenwiese angelegt, für die die Xantener Schulen Insektenhotels gebaut haben.[214]

Laut Auskunft der Stadt Xanten wurde noch kein Bebauungsplan mit den neuen Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 16d, 20 BauGB bekanntgegeben. Zudem beruhen die Planungen teilweise noch auf der BauO NRW a.F. und bedürfen daher einer Überarbeitung.[215]

Weiter bildet die Stadt Xanten gemeinsam mit den Gemeinden Alpen und Sonsbeck sowie der Stadt Rheinsberg die LEADER-Region „Niederrhein: Natürlich lebendig!“.[216] LEADER ist ein Förderprogramm der EU zur nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums.[217] Im Rahmen des Förderprogramms wurde das Projekt „Bunt statt Grau – Vorgärten klimafreundlich gestalten“ ins Leben gerufen, in dessen Vordergrund die Aufklärung und Sensibilisierung der Hauseigentümer lag.[218]

---

[213]Vgl. Graaff/Stiller, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten, Ziff. V 3, S. 21.
[214]Vgl. Graaff/Stiller, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten, Ziff. V 3, S. 22; .vgl. Natur statt grauer Steinchen, Städte- und Gemeinderat, 73. Jahrgang, 7-8/2019, S. 25.
[215]Vgl. E-Mail der Stadt Xanten vom 05.05.2020.
[216]Vgl. LEADER-Region „Niederrhein: Natürlich lebendig!“, URL: https://www.leader-niederrhein.de/die-region/region-niederrhein-natuerlich-lebendig!, abgerufen am 24.05.2020.
[217]Vgl. Was ist LEADER?, URL: https://www.leader-niederrhein.de/rund-um-leader, abgerufen am 24.05.2020.
[218]Vgl. Bunt statt Grau – Vorgärten klimafreundlich gestalten, URL: https://www.leader-niederrhein.de/projekte/bunt-statt-grau-vorgaerten-klimafreundlich-gestalten, abgerufen am 24.05.2020.

c. Steinhagen (Kreis Gütersloh)

In der Gemeinde Steinhagen wurde die Thematik des Verbots von Schottergärten aufgrund eines Bürgerantrags vom 19.09.2018 erstmalig in der Sitzung des Gemeinderats am 26.09.2018 aufgegriffen.[219] Daraufhin hat die Gemeinde Steinhagen durch Beschluss des Bauausschusses in der Sitzung am 13.06.2019 festgelegt, in neuen Bebauungsplänen fortan immer einen Zusatz zur Vermeidung von Schottergärten aufzunehmen. Seitdem wird in neuen Bebauungsplänen ein Pflanzgebot über die Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 25a BauGB festgesetzt. Für Einfamilienhäuser und Doppelhaushälften ist eine Fläche von mindestens 50 %, bei Reihenmittelhäusern hingegen eine Fläche von mindestens 25 % der Grundstücksfläche als Vegetationsfläche anzulegen und auch zu erhalten. In diesen Bereichen sind ausschließlich offenporige, wasserdurchlässige Materialien zu verwenden. Es sind Kombinationen mit natürlich vorkommenden mineralischen Feststoffen bis zu einem Drittel der Vegetationsflächen zulässig.[220]

d. Rheurdt (Kreis Kleve)

Auch in der Gemeinde Rheurdt, welche mit dem Slogan „Ökodorf Rheurdt am Niederrhein“ wirbt, ist das Thema Schottergärten präsent. Der Ausschuss für Gemeindeentwicklung und Ökologie hat in seiner Sitzung am 04.04.2019 über einen Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur „Erstellung einer gerichtsfesten Gestaltungssatzung für Vorgärten und Einfriedungen für die Baugebiete Kirchweg bis Bahnstraße sowie für zukünftige Baugebiete" bera-

[219]Vgl. TOP 5 zur 31. Sitzung des Rats am 26.09.2018, URL: https://ratsinfo.steinhagen.de/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZQ1ZQUix0FxbFDiwX-xZMbvGw_9jE4odCv7h6a89Q-IW/Beschlusstext_TOP_5._-oeffentlich-_Rat_26.09.2018.pdf, abgerufen am 24.05.2020.

[220]Vgl. TOP 1 zur 33. Sitzung des Bauausschusses am 13.06.2019, Anlage 1 zur Beschlussvorlage VL-1079-2014/2020, URL: https://ratsinfo.steinhagen.de/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZWwTqVeW-bOGh6gSsA-jWiN8zCmMN9NcNQS4v_t5Lcc_R/Anlage_1_-_Abwaegung.pdf, S. 33, abgerufen am 24.05.2020.

ten. Der Antrag wurde zunächst zur weiteren Beratung in die Fraktionen gegeben.[221] Inzwischen hat die Verwaltung einen Entwurf für die Gestaltungssatzung erstellt. Aus diesem geht eine Pflicht zur vollständigen Begrünung mit bodendeckender Vegetation im Bereich der Gartenflächen zwischen der vorderen Gebäudeaußenseite der Hauptanlage und der Straßenbegrenzungslinie bzw. der tatsächlichen Straßengrenze hervor. Ausnahmen von der Begrünungspflicht stellen Flächen im Bereich der seitlichen Grenzabstände von Gebäuden sowie aus wasserdurchlässigen Materialien hergestellte Zufahrten zu Garagen, Carports oder Stellplätzen mit einer Breite von maximal vier Metern und Zuwegungen zum Hauseingang mit einer Breite von maximal 1,50 Metern. Stein- oder Schottergärten werden in dem Entwurf explizit als unzulässig erklärt.[222] Über den Erlass der Satzung wurde bisher nicht abschließend beraten.[223]

e. Eindrücke aus dem Webinar „Modeerscheinung mit Folgen: Vorgärten aus Schotter, Kies und Splitt“ der Natur- und Umweltschutz-Akademie NRW am 19.05.2020

Das Webinar „Modeerscheinung mit Folgen: Vorgärten aus Schotter, Kies und Splitt“ am 19.05.2020 wurde von der Natur- und Umweltschutz-Akademie NRW veranstaltet. Inhaltlich standen Umsetzungsmöglichkeiten eines Verbots von Schottergärten in NRW im Vordergrund. Hierzu wurden u. a. die Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten des Städte- und Gemeindebunds NRW vorgestellt, Beweggründe von Eigentümern für die Gestaltung von Vorgärten aufgezeigt und ein Erfahrungsbericht der Stadt Schleiden, die ein Schottergartenverbot erlassen hat, gegeben.[224]

---

[221] Vgl. Niederschrift über die öffentliche Sitzung des Ausschusses für Gemeindeentwicklung und Ökologie der Gemeinde Rheurdt am 04.04.2019, TOP 12, URL: https://ris.rheurdt.de/tops/?__=UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZTESI15PADE-DwC5P3KYsDKA, abgerufen am 24.05.2020.

[222] Vgl. Verwaltungsvorlage DS-Nr. 84/2019 vom 11.10.2019, https://ris.rheurdt.de/tops/?__=UGhVM0hpd2NXNFdF-cExjZecQWYOW0FmCc60dQtdZiaU, abgerufen am 24.05.2020.

[223] Vgl. E-Mail der Gemeinde Rheurdt vom 13.05.2020.

[224] Vgl. Flyer zum Webinar „Modeerscheinung mit Folgen: Vorgärten aus Schotter, Kies und Splitt“ der Natur- und Umweltschutz-Akademie NRW am 19.05.2020.

Aus dem Webinar ging hervor, dass viele Kommunen – gerade in Neubaugebieten – Probleme mit der zunehmenden Verschotterung der Vorgärten haben. In vielen der teilnehmenden Kommunen werde die Umsetzung eines Schottergartenverbots, z. B. über die Festsetzung in Bebauungsplänen oder über örtliche Bauvorschriften, derzeit juristisch geprüft. Dass die Ermächtigungsgrundlage zum Erlass klassischer Vorgartensatzungen durch die Novellierung der BauO NRW entfallen ist, führt zur Unsicherheit. Aufgrund der fehlenden Rechtsprechung ist unklar, ob § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW n.F. wie zuvor § 86 Abs. 1 Nr. 4 BauO NRW a.F. als Ermächtigungsgrundlage genutzt werden kann. Zudem besteht die Sorge, dass bei einer Festsetzung im Bebauungsplan, beispielsweise über § 9 Abs. 1 Nr. 16d, 20 oder 25a BauGB, im Falle einer Normenkontrolle gem. § 47 Abs. 1 Nr. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) der gesamte Bebauungsplan für nichtig erklärt wird. Viele Kommunen sehen zwar die Möglichkeit, Bauwillige auf das Gebot in § 8 Abs. 1 BauO NRW n.F. hinzuweisen, sind jedoch unsicher über die Rechtssicherheit möglicher Ordnungsverfügungen. Auch der Erlass einer Satzung nach § 7 GO NRW wurde aufgrund der Spezialregelungen des BauGB und der BauO NRW kritisch beäugt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass eine große Unsicherheit der Kommunen über die Nutzung bestehender Möglichkeiten und deren Rechtssicherheit besteht. Aus diesem Grund greifen viele Kommunen zunächst auf die Information und Sensibilisierung der Bürger zurück und planen beispielsweise ein Verteilen von Flyern und kostenlosen Samentütchen.[225]

2. Niedersachsen

Das Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz des Landes Niedersachsen (MUEBK) sieht grundsätzlich über § 79 [Anmerkung der Autorin: Abs. 1 S. 2 Nr. 4] NBauO eine Möglichkeit, gegen bestehende Schot-

[225]Wiedergegeben von der Verfasserin, Inhalt des Webinars „Modeerscheinung mit Folgen: Vorgärten aus Schotter, Kies und Splitt“ am 19.05.2020, Natur- und Umweltschutz-Akademie NRW.

tergärten vorzugehen. Hierüber hat es im Dezember 2019 die unteren Bauaufsichtsbehörden per Runderlass informiert.[226] Der unteren Bauaufsichtsbehörde wird somit nach § 79 Abs. 1 S. 1 NBauO Ermessen eingeräumt. Daher ist bei einem Einschreiten insbesondere die Verhältnismäßigkeit zu beachten.[227]

a. Hannover

Die Stadt Hannover betitelt sich selbst als eine der grünsten Städte Deutschlands.[228] Noch im Jahr 2015 sah die Stadt Hannover, Fachbereich Planen und Stadtentwicklung, das Einkiesen eines Vorgartens samt Bedeckung des Untergrunds mit Unkrautvlies jedoch nicht als Verstoß gegen das Bauordnungsrecht und somit gegen die landesrechtlichen Regelungen des § 9 Abs. 2 NBauO an.[229] Auch der Fachbereich Umwelt und Stadtgrün fand keine Grundlage für ein rechtliches Einschreiten.[230] Im August 2019 wurde eine Eigentümergemeinschaft schriftlich auf ihre gegen das geltende Recht verstoßende Vorgartengestaltung aufmerksam gemacht und freundlich gebeten, eine Begrünung des Vorgartens vorzunehmen. Ein verwaltungsseitiges Eingreifen gegen den Steingarten erfolgte jedoch nicht.[231]

Aus der Presse geht hervor, dass die Stadt ein Vorgehen gegen Schottergärten plane.[232] Auf Nachfrage wurde mitgeteilt, dass es zwar Planungen für den Erlass einer Satzung gäbe, jedoch noch keine konkreten Vorstellungen zu den Inhalten. Auch könne man noch keine Einschätzung treffen, wann mit dem Erlass der Satzung zu rechnen ist. Zwar sei grundsätzlich durch § 9 Abs. 2

[226]Da es sich um eine verwaltungsinterne Empfehlung handelt, konnte der Runderlass nicht zur Verfügung gestellt werden, vgl. E-Mail der Frau Högl, MUEBK, vom 28.01.2020.
[227]Vgl. E-Mail der Frau Högl, MUEBK, vom 27.01.2020.
[228]Vgl. Hannover – grüne Stadt, URL: https://www.hannover.de/Service/Presse-Medien/Presseservice-Marke%C2%ADting,-Tourismus,-Wirtschaft/Pressetexte-Hannover-nach-Themen/Hannover-gr%C3%BCne-Stadt, abgerufen am 27.05.2020.
[229]Vgl. Schriftliche Auskunft der Frau Hüne, Stadt Hannover, vom 21.05.2015.
[230]Vgl. Schreiben des Herrn Räder, Stadt Hannover, vom 28.04.2015.
[231]Vgl. Schriftliche Auskunft des Herrn Hühne, Stadt Hannover, vom 07.08.2019.
[232]Vgl. Stadt Hannover will gegen Schottergärten vorgehen, Neue Presse vom 22.05.2019, URL: https://www.neuepresse.de/Hannover/Meine-Stadt/Stadt-Hannover-will-gegen-Schottergaerten-vorgehen, abgerufen am 27.05.2020; vgl. Stadt Hannover will mit Bebauungsplänen Schottergärten verhindern, Neue Presse vom 28.06.2019, URL: https://www.neuepresse.de/Hannover/Meine-Stadt/Stadt-Hannover-will-keine-Schottergaerten, abgerufen am 27.05.2020.

NBauO bereits ein Schottergartenverbot gegeben, man wolle durch die Satzung aber ein Zeichen setzen und über die bestehenden Regelungen der NBauO hinausgehen. Als Ideen stünden Maximalvorgaben zu wasserundurchlässigen Flächen sowie Vorgaben, welche Pflanzen angepflanzt werden dürfen, im Raum. Die Satzung solle ausschließlich für Neubauten und bei Umgestaltungen, sowohl in Wohngebieten als auch in Gewerbegebieten, gelten. Zudem wolle man als Stadt mit gutem Beispiel voran gehen und die Freiflächen öffentlicher Gebäude ökologisch gestalten.[233]

b. Wunstorf (Region Hannover)

Der Rat der Stadt Wunstorf hat bereits in seiner Sitzung am 12.12.2001 eine Gestaltungssatzung für bestimmte Teile des Gemeindegebiets beschlossen. Diese findet ihre Ermächtigung in §§ 9 Abs. 4 BauGB, 56 Abs. 1 und 97 Abs. 1 NBauO (vgl. §§ 1, 2 Gestaltungssatzung für den Kernbereich der Ortschaft Wunstorf). Somit beruht die Gestaltungssatzung noch auf der Vorgängervorschrift des § 84 Abs. 3 Nr. 6, Abs. 4 NBauO, die sich jedoch inhaltlich nicht voneinander unterscheiden.[234] Gemäß § 12 der Gestaltungssatzung ist ein Flächenanteil von 15 % der Grundstücksfläche gärtnerisch zu gestalten. Ein Verstoß führt gem. § 13 der Satzung zu einem ordnungswidrigen Handeln. Geldbußen wurden hingegen nicht festgesetzt.

Nach der aktuellen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts (VG) Hannover stellen große Kiesflächen bauliche Anlagen i. S. d. § 29 BauGB dar[235], die bei einem Verstoß gegen die zulässige Grundflächenzahl nach § 19 BauNVO die Anordnung eines Rückbaus gem. § 79 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 NBauO rechtfertigen.[236] Durch das Urteil wurde ebenfalls entschieden, dass es keine Anhaltspunkte für die Unwirksamkeit der Gestaltungssatzung für den Kernbereich

[233]Wiedergegeben von der Verfasserin, Inhalt des Telefonat mit Frau Winters, Stadt Hannover, am 26.02.2020.
[234]Vgl. Gegenüberstellung Niedersächsische Bauordnung vom 3. April 2012 und Niedersächsische Bauordnung vom 10. Februar 2003, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10.11.2011, S. 119 ff., https://www.pattensen.de/Portals/3/Dokumente/download/bauen/Gegen%C3%BCberstellung%20NBauO%20v.%203.%20April%202012%20u.%20NBauO%20v.%2010.%20Februar%202003.pdf?ver=2012-11-14-111406-630, abgerufen am 28.05.2020.
[235]Vgl. VG Hannover vom 26.11.2019, 4 A 12592/17, Rn. 19, 21.
[236]Vgl. VG Hannover vom 26.11.2019, 4 A 12592/17, Rn. 17.

der Ortschaft Wunstorf gibt.[237] Mit diesem Urteil setzt das VG Hannover ein Zeichen gegen die Beschotterung von Grundstücksflächen.

c. Weitere Kommunen

Auch weitere Kommunen wie Walsrode, Buchholz, Uelzen und Buxtehude prüfen ein Vorgehen gegen Schottergärten.[238] Nach einem Bericht des NDR 1 sieht die Gemeinde Walsrode jedoch das Problem, dass ein Verbot aus § 9 Abs. 2 NBauO nicht hervorgehe. Daher setze man zunächst auf das Informieren von Eigentümern. In Apensen wurden Vorgaben über die Größe von Wasserversickerungsflächen in Bebauungspläne aufgenommen, sodass in Neubaugebieten künftig keine Schottergärten verhindert werden.[239]

In Tostedt hat man sich dazu entschieden, in künftigen Bebauungsplänen auf die Regelung des § 9 Abs. 2 NBauO hinzuweisen, um so die Eigentümer über die Unzulässigkeit von Schottergärten aufmerksam zu machen.[240]

[237]Vgl. VG Hannover vom 26.11.2019, 4 A 12592/17, Rn. 58.
[238]Vgl. Walsrode: Lassen sich Schottergärten verbieten? In NDR 1 Niedersachsen am 30.07.2019, URL: https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/lueneburg_heide_unterelbe/Walsrode-Lassen-sich-Schottergaerten-verbieten,schottergaerten106.html, abgerufen am 28.05.2020.
[239]Vgl. Walsrode: Lassen sich Schottergärten verbieten? In NDR 1 Niedersachsen am 30.07.2019, URL: https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/lueneburg_heide_unterelbe/Walsrode-Lassen-sich-Schottergaerten-verbieten,schottergaerten106.html, abgerufen am 28.05.2020.
[240]Vgl. Bauordnung verbietet „Steinwüsten“ in Kreiszeitung Wochenplatt am 12.11.2019, URL: https://www.kreiszeitung-wochenblatt.de/tostedt/c-politik/bauordnung-verbietet-steinwuesten_a154442, abgerufen am 28.05.2020.

VI. Fazit

Insgesamt bieten sowohl das BauGB über Festsetzungen in Bebauungsplänen nach § 9 Abs. 1 Nr. 25a i. V. m. § 178 BauGB als auch die Bauordnungen der Länder Nordrhein-Westfalen über § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW und Niedersachsen über § 84 Abs. 3 Nr. 6 NBauO verschiedene Möglichkeiten, ein Schottergartenverbot umzusetzen. Die bereits bestehenden Vorschriften der §§ 9 Abs. 2 NBauO, 8 Abs. 1 BauO NRW bieten zudem die Möglichkeit, mittels Ordnungsverfügung gegen Schottergärten vorzugehen. Zusätzlich können in Überschwemmungsgebieten Vorgaben über § 9 Abs. 1 Nr. 16d BauGB festgesetzt werden. Festsetzungen gem. § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB sind hingegen nicht verhältnismäßig und daher verfassungswidrig. Um ein Schottergartenverbot möglichst passgenau für das entsprechende Gemeindegebiet umzusetzen, ist es wichtig, die genaue Zielsetzung des Verbots im Blick zu halten.

Ein Schottergartenverbot ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt, sofern es angepasst auf die Zielsetzung verhältnismäßig ist. Aufgrund des schutzwürdigen Interesses der Eigentümer ist das Rückwirkungsverbot zu beachten.
Für Gemeinden bietet sich am ehesten der Erlass einer auf Grundlage der §§ 84 Abs. 3 Nr. 6 NBauO, 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW beruhenden örtlichen Bauvorschrift zur Umsetzung eines Schottergartenverbots an. Ein Verweis auf die bereits bestehenden Regelungen der §§ 9 Abs. 2 NBauO, 8 Abs. 1 BauO NRW scheint in der örtlichen Bauvorschrift sinnvoll. Die Novellierung der BauO NRW sollte hier als Chance gesehen werden, einen weiteren Gestaltungsspielraum nutzen zu können. Der Erlass einer örtlichen Bauvorschrift bietet gegenüber der Festsetzung in Bebauungsplänen über § 9 Abs. 1 Nrn. 16d, 20, 25a BauGB zudem den Vorteil, dass die Gemeinde Vorgaben passgenau und nach ihren Vorstellungen für Teile ihres Gemeindegebiets erlassen kann, auch für Gemeindeteile, in denen es keinen Bebauungsplan gibt. Ebenso können Gemeinden die Folgen eines Verstoßes freier gestalten als bei Festsetzungen in Bebauungsplänen.

Um die Akzeptanz eines Schottergartenverbots zu erhöhen, könnten in einem ersten Schritt durch Aufklärung im Rahmen des Bauantragsverfahrens, das Verteilen von Flyern und kostenlosen Samentütchen sowie durch Wettbewerbe zur schönsten Vorgartengestaltung viele Eigentümer zum Umdenken gebracht werden. In einem weiteren Schritt können sodann örtliche Bauvorschriften erlassen werden, zunächst für neue Baugebiete und in einem weiteren Schritt für Bestandsbauten, die ihre Gärten umgestalten.

Insgesamt kann gesagt werden, dass der Erlass eines Schottergartenverbots zwar einen Eingriff in das Grundrecht nach Art. 14 Abs. 1 GG darstellt, welcher jedoch – sofern verhältnismäßig – verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist.

Quellenverzeichnis

1. Kommentare

Battis, Ulrich / Krautzberger, Michael / Löhr, Rolf-Peter
Baugesetzbuch Kommentar, 13. Auflage, München, 2016,
zitiert: Bearbeiter in Hrsg., BauGB, §, Rn.

Ferner, Hilmar / Kröninger, Holger / Aschke, Manfred
Baugesetzbuch mit Baunutzungsverordnung, 3. Auflage, Baden-Baden, 2013, zitiert: Bearbeiter in Hrsg., BauGB, §, Rn.

Gädtke, Horst
Bauordnung NRW, 13. Auflage, Köln, 2019,
zitiert: Bearbeiter in Hrsg., BauO NRW, §, Rn.

Große-Suchsdorf, Ulrich
Niedersächsische Bauordnung, 10. Auflage, München, 2020,
zitiert: Bearbeiter in Hrsg., NBauO, §, Rn.

Gröpl, Christoph / Windthorst, Kay / von Coelln, Christian
Studienkommentar GG, 3. Auflage, München, 2017,
zitiert: Bearbeiter in Hrsg., Studienkommentar GG, Art., Rn.

Hömig, Dieter / Wolff, Heinrich Amadeus
Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Handkommentar, 11. Auflage, Baden-Baden, 2016,
zitiert: Bearbeiter in Hrsg., Handkommentar GG, Art., Rn.

Jäde, Henning / Dirnberger, Franz
Baugesetzbuch (BauGB) Baunutzungsverordnung (BauNVO), 8. Auflage, Stuttgart, 2017,
zitiert: Bearbeiter in Hrsg., BauGB, §, Rn.
Bearbeiter in Hrsg., BauNVO, §, Rn.

Spannowsky, Willy / Otto, Christian W.

BeckOK Bauordnungsrecht Niedersachsen, 14. Auflage, München, 2019, zitiert: Bearbeiter in Hrsg., BauordnungsR Nds., §, Rn.

Spannowsky, Willy / Saurenhaus, Jens

BeckOK Bauordnungsrecht NRW, 3. Auflage, München, 2019, zitiert: Bearbeiter in Hrsg., BauordnungsR NRW, §, Rn.

2. Lehrbücher

Finkelnburg, Klaus / Ortloff, Karsten Michael / Kment, Martin

Öffentliches Baurecht Band 1 - Bauplanungsrecht, 7. Auflage, München, 2017, zitiert: Bearbeiter in Hrsg., Öffentliches Baurecht Band 1, §, Rn.

Schroeder, Daniela

Baurecht Nordrhein-Westfalen, 4. Auflage, Heidelberg, 2019, zitiert: Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, Abschnitt, Rn.

Sensburg, Ernst Patrick

Staats- und Europarecht, 1. Auflage, Frankfurt am Main, 2014, zitiert: Bearbeiter in Hrsg., Staats- und Europarecht, S.

Stollmann, Frank

Öffentliches Baurecht, 10. Auflage, München, 2015, zitiert: Stollmann, Öffentliches Baurecht, §, Rn.

3. Sonstiges und Internetquellen

Bohnenkamp, Christian

Stadt Hannover will gegen Schottergärten vorgehen in Neue Presse vom 22.05.2019, URL: https://www.neuepresse.de/Hannover/Meine-Stadt/Stadt-Hannover-will-gegen-Schottergaerten-vorgehen, abgerufen am 27.05.2020

Franke, Niklas / Nicolet, Ulrich

Natur statt grauer Steinchen in Städte- und Gemeinderat 7-8/2019, S. 24 f.

Fridays for Future

Unsere Forderungen an die Politik, URL: https://fridaysforfuture.de/forderungen/, abgerufen am 07.06.2020

Geschäftsstelle LAG Niederrhein e.V., Regionalmanagement LEADER-Region "Niederrhein: Natürlich lebendig!"

Bunt statt Grau – Vorgärten klimafreundlich gestalten, URL: https://www.leader-niederrhein.de/projekte/bunt-statt-grau-vorgaerten-klimafreundlich-gestalten, abgerufen am 24.05.2020

LEADER-Region "Niederrhein: Natürlich lebendig!", URL: https://www.leader-niederrhein.de/die-region/region-niederrhein-natuerlich-lebendig!, abgerufen am 24.05.2020

Was ist LEADER?, URL: https://www.leader-niederrhein.de/rund-um-leader, abgerufen am 24.05.2020

Graaff, Rudolf / Stiller, Martin

Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten, Städte- und Gemeindebund NRW, 2019

König, Vera

Stadt Hannover will mit Bebauungsplänen Schottergärten verhindern in Neue Presse vom 28.06.2019, URL: https://www.neue-presse.de/Hannover/Meine-Stadt/Stadt-Hannover-will-keine-Schottergaerten, abgerufen am 27.05.2020

Marquardt, Bianca

Bauordnung verbietet „Steinwüsten“ in Kreiszeitung Wochenplatt am 12.11.2019, URL: https://www.kreiszeitung-wochenblatt.de/tostedt/c-politik/bauordnung-verbietet-steinwuesten_a154442, abgerufen am 28.05.2020

NDR 1 Niedersachsen

Walsrode: Lassen sich Schottergärten verbieten?, URL: https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/lueneburg_heide_unterelbe/Walsrode-Lassen-sich-Schottergaerten-verbieten,schottergaerten106.html, abgerufen am 28.05.2020

Scheunemann, Maike

Hannover – grüne Stadt, URL: https://www.hannover.de/Service/Presse-Medien/Presseservice-Marke%C2%ADting,-Tourismus,-Wirtschaft/Pressetexte-Hannover-nach-Themen/Hannover-gr%C3%BCne-Stadt, abgerufen am 27.05.2020

Stadt Pattensen

Gegenüberstellung Niedersächsische Bauordnung vom 3. April 2012 und Niedersächsische Bauordnung vom 10. Februar 2003, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10.11.2011, S. 119 ff., https://www.pattensen.de/Portals/3/Dokumente/download/bauen/Gegen%C3%BCberstellung%20NBauO%20v.%203.%20April%202012%20u.%20NBauO%20v.%2010.%20Februar%202003.pdf?ver=2012-11-14-111406-630, abgerufen am 28.05.2020

Verband Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau Nordrhein-Westfalen e.V.

Die grünen Vorgärten NRWs, URL: https://www.galabau-nrw.de/sieger-fotowettbewerb-rettet-den-vorgarten.aspx, abgerufen am 24.05.2020

Verband Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau Nordrhein-Westfalen e.V.

Wir suchen die schönsten Vorgärten NRWs!, URL: https://www.ga-labau-nrw.de/fotowettbe werb-rettet-den-vorgarten-2020.aspx, abgerufen am 24.05.2020

Welt

So unzufrieden sind die Deutschen mit dem Klimaschutz in WELT am 28.05.2019, URL: https://www.welt.de/politik/deutschland/article194316923/Studie-Deutsche-sind-mit-Klima-und-Umweltschutz-unzufrieden.html, abgerufen am 07.06.2020

Zimmermann, Michaela

Synopse zur BauO NRW 2018 mit Begründung, Architektenkammer Nordrhein-Westfalen, URL: https://www.aknw.de/fileadmin/user_upload/News-Pdfs/Archiv/2018-07/Synopse_BauO_NRW_2000-GesetzEnwurf_2018-Begruendung_mit_Inhaltsverzeichnis-180712.pdf, abgerufen am 18.05.2020

Anhang

Hinweis: Ausgewählte Anhänge wurden für die Online-Publikation entfernt.

Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten

Baurechtliche Instrumente und praktische Beispiele

Leitfaden

Inhaltsverzeichnis

I. Problemaufriss und Fragestellung 5
II. Empfehlungen 5
III. Rechtliche Instrumente 6
1. Gestaltungssatzungen 6
a. Bauordnung NRW in der bis zum 31.12.2018 gültigen Fassung 6
b. Bauordnung NRW in der ab dem 01.01.2019 gültigen Fassung 7
2. Bebauungsplanfestsetzungen 9
a. Artenschutz, Klimaschutz 9
b. Hochwasserschutz bei Starkregenereignissen 10
c. Maßgaben an Bebauungspläne 12
3. § 8 Abs. 1 S. 1 BauO NRW 13
4. Bauordnungsverfügungen, Pflanzgebot und Baugenehmigungen 16
IV. Weitere Instrumente 18
V. Praxisbeispiele 20
1. Förderprogramm zur Entsiegelung von Vorgärten 20
2. Planungsrechtliche Pflanzgebote 21
3. Bürgerberatung durch die Stadtverwaltung 21
VI. Quellen 22

I. Problemaufriss und Fragestellung

Hausbesitzer greifen bei der Gestaltung ihrer Vorgärten – besonders in Neubausiedlungen – immer öfter zu Kies und Schotter. Die Humusschicht wird abgetragen, der verbleibende Grund wird entweder mit einem undurchlässigen Vlies oder einer wasserdurchlässigen Folie abgedeckt und die Fläche wird anstatt mit Blumen und Bäumen mit Kleinsteinen aufgefüllt. Derart versiegelte Flächen schaden nicht nur dem Artenreichtum und beschleunigen das Insektensterben. Sie wirken sich auch negativ auf das Mikroklima aus, da die Steine die Wärme speichern und wieder abstrahlen, während Pflanzen den Boden beschatten und für Verdunstungskühle sorgen.

Darüber hinaus verringert sich die Fläche, die zur Versickerung von Niederschlägen geeignet ist. Insbesondere bei Starkregenereignissen, bei denen die Niederschlagsmengen die Kapazität der Kanalisation überschreiten, können große Wassermassen nur oberflächlich abfließen und die öffentlichen Verkehrsflächen und privaten Grundstücke werden überflutet.

Für Städte und Gemeinden stellt sich die Frage, wie gegen den stetigen Zuwachs von Schottervorgärten effektiv und rechtssicher vorgegangen werden kann. Diese Handreichung gibt Handlungsempfehlungen für die Kommunen und stellt die Rechtslage dar.

II. Empfehlungen

- Von der klassischen Vorgartensatzung mit Vorgaben zu bestimmten Arten von Pflanzen und dem Mischungsverhältnis ist kein Gebrauch mehr zu machen. Die Kommunen können jedoch eine – näher zu begründende – Satzung zur Gestaltung der Bodenbeschaffenheit und Oberfläche der unbebauten Flächen erlassen.
- Zur Vermeidung der Verschotterung können Festsetzungen in Bebauungsplänen nach § 9 Abs. 1 Nr. 16d, 20 und 25a BauGB getroffen werden.

- Daneben verpflichtet bereits § 8 Abs. 1 S. 1 BauO NRW zur Begrünung der Vorgärten.
- Die bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Vorgaben können durch bauordnungsrechtliche Verfügungen bei bereits angelegten Schottervorgärten und als Nebenbestimmung in der Baugenehmigung bei Neubauten durchgesetzt werden.
- Neben den rechtlichen Instrumenten empfiehlt es sich vordringlich, die Bürger durch Aufklärung und Beratung vom Sinn der Vorgärten zu überzeugen.

III. Rechtliche Instrumente

Im Folgenden werden die rechtlichen Voraussetzungen und Möglichkeiten der vorgeschlagenen Handlungsinstrumente dargestellt.

1. Gestaltungssatzungen

Viele Kommunen haben zur Regulierung bislang das Instrument der „Vorgartensatzung" genutzt. Allerdings ist es mit dem Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung NRW zu einer Änderung der Gesetzeslage gekommen.

a. Bauordnung NRW in der bis zum 31.12.2018 gültigen Fassung

Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer „Vorgartensatzung", also einer Satzung über die Gestaltung von Vorgärten, insbesondere in Bezug auf das Erfordernis einer Begrünung oder Bepflanzung, war bis Ende 2018 § 86 Abs. 1 Nr. 4 BauO NRW a. F. Nach dieser Vorschrift konnten die Gemeinden örtliche Bauvorschriften als Satzung erlassen über „die Gestaltung, Begrünung und Bepflanzung [...] der unbebauten Flächen der bebauten Grundstücke." Hierunter fielen auch Vorgärten. Auf Basis dieser Ermächtigungsgrundlage haben viele Städte und Gemeinden eine „Vorgartensatzung" erlassen.

Mit dem Gesetz zur Modernisierung des Bauordnungsrechts in Nordrhein-Westfalen ist zum 1. Januar 2019 in der dem § 86 Abs. 1 Nr. 4 BauO NRW a. F entsprechenden Vorschrift, in § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW n. F., die Befugnis zum Erlass örtlicher Bauvorschriften als Satzung auf die „Gestaltung [...] unbebauter Flächen der bebauten Grundstücke" beschränkt worden. Die Begriffe „Begrünung und Bepflanzung" aus der alten Fassung der Bauordnung NRW sind ersatzlos gestrichen worden. Die vormals für den Erlass einer „Vorgartensatzung" herangezogene Rechtsgrundlage ist durch die Neufassung der Bauordnung entfallen. Bisher geltende „Vorgartensatzungen", die sich mit „Begrünung und Bepflanzung" von Vorgärten befassen, sind damit seit Anfang 2019 unwirksam geworden: Eine Satzung wird nach wohl überzeugender Ansicht unwirksam, wenn sich die Rechtsgrundlage nicht nur redaktionell, sondern auch inhaltlich so wesentlich ändert, dass die bisherige Satzung nicht mehr zur erneuerten Rechtsgrundlage passt. Dies ist vorliegend der Fall.

b. Bauordnung NRW in der ab dem 01.01.2019 gültigen Fassung

Fraglich ist, ob § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW n. F. als Rechtsgrundlage für eine Satzung zum Verbot von Schottervorgärten genutzt werden kann. Im Hinblick auf den mit § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW n. F. inhaltsgleichen Art. 81 Abs. 1 Nr. 5 BayBO wird vertreten, dass auch eine besondere gärtnerische Gestaltung durch die Anlage von Vorgärten und deren Ausgestaltung sowie die Art der Bepflanzung im Einzelnen durch Satzung vorgeschrieben werden können. Diese Auslegung des Begriffs „Gestaltung" kann jedoch trotz der inhaltlichen Identität mit § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW n. F. nicht auf die nordrhein-westfälische Bauordnung übertragen werden. Dies folgt aus der insoweit eindeutigen Gesetzesbegründung zu § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW n. F. (LT-Drucksache 17/2166, S. 202), in der hierzu ausgeführt wird:

„§ 89 Absatz 1 Nummer 5 entspricht grundsätzlich § 86 Absatz 1 Nummer 4 BauO 2000, wobei jedoch die Ermächtigung, die „gärtnerische Gestaltung" von

Flächen zu fordern, mit Rücksicht auf die Änderung des § 8 und die im Übrigen bestehenden bauleitplanerischen Möglichkeiten entfallen ist.“

Ausweislich des in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck kommenden Willens des Landesgesetzgebers ist daher davon auszugehen, dass künftig keine klassischen „Vorgartensatzungen“ mehr erlassen werden dürfen, bei denen die Gemeinden auf die gärtnerische Gestaltung von Vorgärten Einfluss nehmen. Dass der Begriff der „Gestaltung“ in Art. 81 Abs. 1 Nr. 5 BayBO möglicherweise einer weiteren Auslegung zugänglich ist, die auch die gärtnerische Gestaltung von Vorgärten umfasst, kann dadurch erklärt werden, dass es in der Bayerischen Bauordnung auch in der Vergangenheit keine ausdrückliche Ermächtigung zum Erlass von Satzungen zur Begrünung und Bepflanzung der unbebauten Flächen der bebauten Grundstücke gegeben hat und der Bayerische Gesetzgeber folglich nicht im Wege einer Gesetzesbegründung seinen Willen bekundet hat, dass solche Satzungen („Vorgartensatzungen“) künftig nicht mehr ergehen sollen.

Eine Ermächtigungsgrundlage für den künftigen Erlass von „Verschotterungsverbotssatzungen“ kann man in § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW n. F. allenfalls dann noch erblicken, wenn man den Begriff der „Gestaltung“ dahingehend auslegt, dass zwar Vorgaben zur „gärtnerischen“ Gestaltung ausgeschlossen, jedoch Vorgaben zur Art der Bodenbedeckung und der Belagsbeschaffenheit der nicht überbauten Flächen zulässig sind. Das Verbot der Verschotterung würde eine solche Vorgabe darstellen. Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG) hat sich auf unsere Nachfrage dazu wie folgt schriftlich geäußert: *„Es können auch mit etwaigen Bauvorschriften* [Anmerkung: in Form von Satzungen gem. § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW 2018] *über die Gestaltung der unbebauten Flächen der bebauten Grundstücke deren Oberfläche näher bestimmt werden.“* (schriftliche Auskunft des Referats 613 vom 23. September 2019). Allerdings ist offen, ob diese Auslegung von allen Verwaltungsgerichten anerkannt wird.

2. Bebauungsplanfestsetzungen

Die Kommunen können mit Festsetzungen in Bebauungsplänen die Verschotterungen der Vorgärten bauplanerisch ausschließen. Gemäß § 1 Abs. 1 BauGB ist es Aufgabe der Bauleitplanung, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten. Hierzu haben die Gemeinden als Ausdruck ihrer Planungshoheit gemäß § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB Bebauungspläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Die zulässigen Festsetzungsmöglichkeiten in Bebauungsplänen sind in § 9 BauGB geregelt.

a. Artenschutz, Klimaschutz

Zum Schutz des Artenreichtums und des Mikroklimas können die Gemeinden in Bebauungsplänen nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 und 25a BauGB für Vorgartenflächen die Bepflanzung und Begrünung vorschreiben. Nach Nr. 25a kann die Anpflanzung von Bäumen und Sträuchern sowie sonstigen Bepflanzungen aus städtebaulichen Gründen, zu denen auch der Umweltschutz zählt, festgesetzt werden. Mit Blick auf den Umweltschutz können die Festsetzungen nach Nr. 25a auch Maßnahmen zum Schutz des Klimas sowie Anpassungsmaßnahmen an die Folgen des Klimawandels darstellen. Auch § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB ermöglicht es der Gemeinde, Flächen oder Maßnahmen für naturschützende Maßnahmen festzusetzen, und ergänzt damit Nr. 25a. Der Unterschied zu Festsetzungen nach Nr. 25a besteht darin, dass ein Pflanzgebot nach § 178 BauGB nur für Festsetzungen nach Nr. 25a durch Bescheid festgesetzt werden kann, sodass für die Verletzung von Festsetzungen nach Nr. 20 nur die allgemeinen bauordnungsrechtlichen Maßnahmen in Betracht kommen.

Für beide Festsetzungen ist maßgeblich, dass sie in den Abwägungszusammenhang des Bebauungsplans eingefügt sind und den Abwägungserfordernissen entsprechen. In der Abwägung sind gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a BauGB die Belange des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschafts-

pflege, insbesondere die Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen, Fläche, Boden, Wasser, Luft, Klima und das Wirkungsgefüge zwischen ihnen sowie die Landschaft und die biologische Vielfalt, zu berücksichtigen. Dabei ist zu beachten, dass Vorgärten zur Auflockerung und freundlicheren Gestaltung des Orts- und Straßenbildes in Baugebieten erforderlich sind. Pflanzen senken Temperaturen durch Beschattung und Verdunstungskälte, filtern Staub und Lärm, nehmen Kohlendioxyd auf, spenden Sauerstoff, verbessern den Wasserhaushalt und dienen somit der Gesundheit aller Bürger.

Eine Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB, die eine Festsetzung – auch – von privaten Grünflächen ermöglicht, kommt zur Verhinderung von Schottervorgärten weniger in Betracht: Die Festsetzung einer privaten Grünfläche entzieht das betreffende Grundstück zumindest weitgehend den Gestaltungs- und Nutzungsmöglichkeiten des Eigentümers und bedarf daher hinreichend gewichtiger Gründe. Sie scheidet aus, wenn nur fremdnützige Zielsetzungen – wie hier – verfolgt werden.

Auch diese Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 und 25a BauGB können im Bebauungsplan entweder zeichnerisch oder textlich festgesetzt werden.

b. Hochwasserschutz bei Starkregenereignissen

Um die Versiegelung der besonders bei Starkregenereignissen zur Vermeidung von Hochwasserschäden benötigten Vorgärten zu verhindern, können die Kommunen gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 16d BauGB im Bebauungsplan Flächen festsetzen, die auf einem Baugrundstück für die natürliche Versickerung von Niederschlagswasser freigehalten werden müssen, um Schäden durch Hochwasser und Starkregen vorzubeugen. Die Norm setzt voraus, dass der Boden für ein natürliches Versickern geeignet ist – und zwar in dem Maße, dass hierdurch Schäden durch Hochwasser oder Starkregen an Gebäuden vorgebeugt werden kann. Dabei kommt es auf die Auswirkung des Hochwassers oder des Starkregens auf das Bebauungsplangebiet und benachbarte Gebiete und nicht nur auf das jeweilige Baugrundstück an. Die Festsetzung

im Bebauungsplan erfordert, dass die Versickerungsflächen in eine städtebauliche Konzeption integriert sind. Dafür ist die Kenntnis der Flächen erforderlich, die bei Hochwasser überflutet werden können oder auf denen sich das Niederschlagswasser bei Starkregen sammelt respektive dort entlang- und hinfließt. Diese Information erlangt die Kommune z.B. mit der Erstellung einer Starkregengefahrenkarte, in der die Flächen ermittelt und gekennzeichnet werden, die bei Starkregenereignissen besonders gefährdet sind. Das Land NRW fördert die Aufstellung von Starkregengefahrenkarten und Handlungskonzepten. Diese kommunalen Handlungskonzepte bauen auf den Starkregengefahrenkarten auf und beinhalten eine Risikoanalyse. Unter dem Blickwinkel eines ganzheitlichen Ansatzes kann sich dann die Notwendigkeit für Maßnahmen in verschiedenen Handlungsfeldern ergeben. Hierzu gehören insbesondere die öffentliche Abwasserbeseitigung, der Hochwasserschutz und eine angepasste Bauleitplanung.

Mit „natürlicher Versickerung" gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 16d BauGB sind natürliche Bodenverhältnisse (Rasen, Blumenbeet, Wiese) gemeint, d.h. die dachbegrünte Tiefgarage gewährleistet keine natürliche Versickerung, weil der natürliche Untergrund und die Versickerungs- bzw. Fließwege des Wassers verändert worden sind. Da die Norm auf die Erhaltung der natürlichen Versickerung abstellt, werden von der Pflicht zur Freihaltung alle Arten von Versiegelungen erfasst. Darunter fallen beispielsweise Betonpflaster oder Schotterflächen.

Die Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 16d BauGB können im Bebauungsplan entweder zeichnerisch oder textlich festgesetzt werden. Als textliche Festsetzung zur Eingrenzung auf die Vorgärten könnten (beispielsweise) gewählt werden: *„Die Grundstücksfreiflächen zwischen der öffentlichen Straße und der vorderen Gebäudeflucht"* oder *„Die Gebäudevorflächen"*. Bei den Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 16d BauGB ist zu berücksichtigen, dass sie mit den – ggf. gleichzeitig getroffenen – Festsetzungen über das Maß der baulichen Nutzung, § 9 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 BauGB, harmonisieren.

Die Vorgartenflächen, die für die natürliche Versickerung von Wasser freigehalten werden müssen, dürfen nicht größer sein als die Gesamtfläche der nicht überbaubaren Grundfläche.

Bei der Aufstellung von Bauleitplänen sind gemäß § 1 Abs. 7 BauGB die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Diese Abwägung, bei der nach § 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB insbesondere auch die Belange des Hochwasserschutzes zu berücksichtigen sind, wird hinsichtlich der Verhinderung von Schäden durch Starkregenereignisse regelmäßig zugunsten des Verbots der Verschotterung ausfallen.

c. Maßgaben an Bebauungspläne

Die oben dargestellten Festsetzungen können grundsätzlich nicht in einem einzigen Bebauungsplan für das gesamte Gemeindegebiet erfolgen. Eine generelle Festlegung für das Stadtgebiet scheitert in der Regel mangels homogenen Gebietscharakters. Es ist daher erforderlich, für die einzelnen Ortsteile und Gemeindegebiete jeweils einzelne Bebauungspläne mit entsprechenden Festsetzungen aufzustellen.

Die Festsetzungen müssen konkret die Flächen des jeweiligen Baugrundstücks, die von der Verschotterung freigehalten werden müssen, textlich und/oder zeichnerisch bezeichnen. Dies lässt sich durch eine Kombination aus Festsetzung von Baulinien, § 23 BauNVO, und des Anteils der Fläche vorgeben, die nicht versiegelt werden darf, § 19 BauNVO, sicherstellen.

§ 9 Abs. 1 Nr. 16d, 20 und 25a BauGB können ohne weiteres bei neuen Bebauungsplänen angewendet werden. Demgegenüber kann die Änderung bestehender Bebauungspläne mit Blick auf Art. 14 Abs. 1 GG (Schutz des Eigentums, Bestandschutz) zu einem sog. Planungsschaden führen (§§ 39 bis 42 BauGB). Allerdings besteht nach § 42 Abs. 2 BauGB eine sieben-Jahres-Grenze zur Geltendmachung des Schadens und der Schaden der Verschotterung könnte im Einzelfall schwer nachzuweisen sein. Dennoch kann die Diskussion

mit den betroffenen Grundstückeigentümern viel Personal- und Sachaufwand hervorrufen.

3. § 8 Abs. 1 S. 1 BauO NRW

Ein weiterer Regelungsansatz ergibt sich für die Kommunen aus § 8 Abs. 1 BauO NRW. Diese Norm verpflichtet in Satz 1 den Grundstückseigentümer oder sonstigen Verfügungsberechtigten eines bebauten Grundstücks, die nicht überbauten Flächen mit gewissen Einschränkungen wasseraufnahmefähig zu belassen oder herzustellen und zu begrünen oder zu bepflanzen, soweit nicht durch Bebauungspläne oder andere Satzungen bereits Festsetzungen getroffen sind. § 8 Abs. 1 Satz 1 BauO NRW stellt im Hinblick auf § 8 Abs. 1 Satz 2 BauO NRW (Vorrang von Bebauungsplänen und anderen Satzungen, z.B. Baumschutzsatzungen nach § 49 LNatSchG NRW) nur eine Auffangregelung dar, die allerdings von nicht geringer Bedeutung ist, weil große Teile der bebauten Gebiete nicht durch Bebauungspläne mit Festsetzungen zu den nicht überbaubaren Flächen überplant oder mit einschlägigen Satzungen überzogen sind.

Der rechtliche Rahmen für die Umsetzung von § 8 Abs. 1 Satz 1 BauO NRW ergibt sich aus einem Zusammenwirken von Planungsrecht und Bauordnungsrecht: Aus dem Planungsrecht wird regelmäßig der Grad der zulässigen Überbauung abzuleiten sein (durch eine Festsetzung der zulässigen Grundfläche, § 19 BauNVO, und der Baulinien, § 23 BauNVO), die verbleibenden nicht überbauten Flächen sind dann entweder nach den geltenden Festsetzungen des Bebauungsplans oder, wenn solche nicht bestehen, nach den bauordnungsrechtlichen Anforderungen des § 8 Abs. 1 Satz 1 BauO NRW zu gestalten.

Das bauordnungsrechtliche Gebot zur wasseraufnahmefähigen Beschaffenheit und Begrünung erfasst alle tatsächlich nicht überbauten Flächen – sowohl die nach dem Bauplanungsrecht überbaubaren als auch die nicht

überbaubaren Grundstücksflächen. Bebaute Grundstücke i.S. des § 8 Abs. 1 Satz 1 BauO NRW sind Grundstücke, die mit einem oder mehreren Gebäuden oder mit vergleichbaren baulichen Anlagen überbaut sind. Ein „bebautes Grundstück" i.S. des Gesetzes ist auch anzunehmen, wenn eine Bebauung unmittelbar bevorsteht, insbesondere, wenn ein baurechtliches Verfahren zur Bebauung eingeleitet ist.

Die unbebauten Flächen sind zu begrünen oder zu bepflanzen. Eine bestimmte Qualität der Begrünung oder Bepflanzung kann nicht verlangt werden. Die Begrünung kann durch die Anlage als Rasen oder Wiese, aber auch durch gärtnerische Anlage als Zier- oder Nutzgarten, die Bepflanzung durch das Pflanzen von Bäumen und/oder Sträuchern, auch als Nutzgarten, erfolgen.

Im Hinblick auf die praktische Anwendung von § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauO NRW n. F. ist ferner Folgendes zu beachten: Die Verpflichtung nach dieser Norm besteht insoweit nicht, wie die Grundstücksfreiflächen für eine andere zulässige Verwendung wie Fahrrad- oder Mülltonnenabstellflächen benötigt werden, also für die bestimmungsgemäße Nutzung des Bauvorhabens auf dem Grundstück erforderlich sind. Auch in diesem Fall hat der Bauherr jedoch das § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauO NRW zu entnehmende Gebot der größtmöglichen Schonung der Grundstücksfreiflächen zu beachten.

Eine – wie oben dargestellt – denkbare Gestaltungssatzung sollte einen Verweis auf § 8 Abs. 1 Satz 1 BauO NRW enthalten, um hervorzuheben, dass die Satzung lediglich bereits geltendes Recht abbildet.

Ob und inwieweit die Vorgängervorschrift zu dieser Norm, § 9 Abs. 1 Satz 1 BauO NRW a. F., in der Vergangenheit in der behördlichen Praxis als Rechtsgrundlage für ein Einschreiten gegen „Schottergärten" herangezogen worden ist, ist mangels ersichtlicher Fälle aus der Rechtsprechung zwar nicht erkennbar. Jedoch können insoweit Beispiele aus anderen Bundesländern, deren Bauordnungen dem § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauO NRW n. F. inhaltsgleiche oder jedenfalls vergleichbare Regelungen enthalten, herangezogen werden:

Die Zulässigkeit einer bauordnungsrechtlichen Ordnungsverfügung mit dem Inhalt, einen Vorgarten zu begrünen, wurde etwa durch das Thüringer Oberverwaltungsgericht mit Urteil vom 26.04.2017 (1 KO 347/14) bestätigt. In dem dieser Entscheidung zugrunde liegenden Verwaltungsverfahren hatte die beklagte Stadt den Klägern durch Bescheid unter anderem aufgegeben, eine im Vorgartenbereich ihres Grundstücks vorhandene Stellplatzfläche zu beseitigen und stattdessen zu begrünen. Den Stellplatz hielt das Gericht aus – hier nicht weiter interessierenden – bauplanungsrechtlichen Gründen für unzulässig, weshalb es die Beseitigungsverfügung als rechtmäßig beurteilte. Hinsichtlich der den Klägern aufgegebenen Verpflichtung, die zuvor als Stellplatz genutzte Fläche im Vorgartenbereich sodann zu begrünen, hielt das Gericht § 9 Abs. 1 ThürBO (heute § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ThürBO) für die richtige Rechtsgrundlage. Jene Norm ist mit § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauO NRW n. F. inhaltsgleich. Insofern hat das Thüringer Oberverwaltungsgericht in der genannten Entscheidung ausdrücklich bestätigt, dass sich § 9 Abs. 1 ThürBO a. F. und somit auch die identische Norm des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauO NRW n. F. als Rechtsgrundlage für eine bauordnungsrechtliche Ordnungsverfügung eignet.

Eine dem § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauO NRW n. F. jedenfalls vergleichbare Regelung befand sich in § 8 Abs. 1 der Bauordnung für Berlin in der Fassung vom 3. September 1997, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Juli 2001. Dort war Folgendes geregelt:

„Die nicht überbauten Flächen der bebauten Grundstücke sind in einer Tiefe von 5 m hinter der festgesetzten Straßenbegrenzungslinie oder, wenn eine Straßenbegrenzungslinie nicht festgesetzt ist, hinter der tatsächlichen Straßengrenze (Vorgarten) gärtnerisch anzulegen und zu unterhalten, soweit sie nicht für Zugänge oder Zufahrten benötigt werden. Ausnahmen können gestattet werden. Eine Bepflanzung mit Bäumen und Sträuchern kann verlangt werden."
Das Oberverwaltungsgericht Berlin (OVG Berlin, Beschluß vom 30. 7. 2004 - 2 N 222/04) musste sich aufgrund folgenden Sachverhalts mit der Reichweite der Norm auseinandersetzen: Die Klägerin wandte sich gegen einen Bescheid

des Bezirksamts Tempelhof-Schöneberg von Berlin, in dem ihr aufgegeben wurde, eine parallel zu ihrer Hausfront auf einer Länge von 10,5 m erfolgte Pflasterung der Vorgartenfläche mit Rasengittersteinen und Verbundsteinen, die sie ehemals als Stellplatzfläche genutzt hatte, zu entfernen und diese Fläche gärtnerisch anzulegen. Ihre verwaltungsgerichtliche Klage gegen jenen Bescheid hatte keinen Erfolg. Die Berufung wurde nicht zugelassen. Die Klägerin beantragte beim Oberverwaltungsgericht Berlin die Zulassung der Berufung. Diese wurde in jener Entscheidung abgelehnt. Das Oberverwaltungsgericht Berlin hielt die ehemalige Stellplatzfläche im Vorgartenbereich der Klägerin für mit dem Bauordnungsrecht nicht vereinbar, da die Pflasterung mit Rasengitter- und Verbundsteinen gegen das bauordnungsrechtliche Gebot der gärtnerischen Anlegung von Vorgartenflächen verstieße. Der Bescheid, mit dem der Klägerin die gärtnerische Gestaltung ihres Vorgartens aufgegeben wurde, wurde damit als rechtmäßig behandelt.

4. Bauordnungsverfügungen, Pflanzgebot und Baugenehmigungen

Die Durchsetzung der bauplanerischen Festsetzungen und des § 8 Abs. 1 Satz 1 BauO NRW können durch bauordnungsrechtliche Ordnungsverfügungen sichergestellt werden. Ermächtigungsgrundlage ist insoweit § 58 Abs. 2 Satz 1, Satz 2 BauO NRW, demzufolge die Bauaufsichtsbehörden bei der Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung und Beseitigung sowie bei der Nutzung und Instandhaltung von Anlagen darüber zu wachen haben, dass die öffentlich-rechtlichen Vorschriften und die aufgrund dieser Vorschriften erlassenen Anordnungen eingehalten werden. Im Unterschied zu den oben erwähnten Schwierigkeiten einer rückwirkenden Änderung der Bebauungspläne können Ordnungsverfügungen problemlos auch für bereits bestehende Schottervorgärten auf § 8 Abs. 1 Satz 1 BauO NRW gestützt werden. Bereits der § 9 Abs. 1 BauO NRW a.F. verpflichtete zur Begrünung der unbebauten Flächen, sodass die in der Vergangenheit errichteten Schottervorgärten materiell rechtswidrig sind.

Die Pflanzfestsetzungen in Bebauungsplänen nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB sind von der Kommune vor Ort selbst zu kontrollieren. Rechtsgrundlage ist der § 178 BauGB, wonach die Gemeinde den Eigentümer durch Bescheid verpflichten kann, sein Grundstück innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist entsprechend den nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB getroffenen Festsetzungen des Bebauungsplans zu bepflanzen.

§ 178 BauGB lässt indes die Vorschriften des Bauordnungsrechts, nach denen die Bauaufsicht die Bepflanzung und Begrünung von Grundstücken verlangen kann, § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauO NRW, unberührt. Für jene Anordnungen ist gemäß § 58 Abs. 2 Satz 2 BauO NRW die Bauaufsichtsbehörde, also gegebenenfalls auch der Kreis als untere Bauaufsichtsbehörde, zuständig. Wie aus § 8 Abs. 1 Satz 2 BauO NRW folgt, findet § 8 Abs. 1 Satz 1 BauO NRW keine Anwendung, soweit Bebauungspläne oder andere Satzungen Festsetzungen zu den nicht überbauten Flächen treffen.

Sofern die Gemeinde nicht zugleich Bauaufsichtsbehörde ist, führt dies im Rahmen der repressiven Bauaufsicht zu der – mitunter misslichen – Situation, dass die Zuständigkeit zur Aussprache eines Pflanzgebots bei Grundstücken im Geltungsbereich eines Bebauungsplans mit entsprechenden Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB bei der Gemeinde, bei allen übrigen Grundstücken hingegen beim Kreis liegt. Da sowohl § 58 Abs. 2 Satz 2 BauO NRW als auch § 178 BauGB der zuständigen Behörde ein Ermessen einräumen, besteht freilich die Gefahr einer insoweit divergenten Ermessensausübung. Diese sollte daher in ihren Grundzügen unter den beiden Behörden abgestimmt werden.

Inhalt und Voraussetzungen eines auszusprechenden Pflanzgebots unterscheiden sich indes bei beiden Verfahren. Die Bauaufsichtsbehörde kann nach §§ 58 Abs. 2 Satz 2, 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauO NRW – wie bereits erläutert – nur die Begrünung und Bepflanzung als solche, nicht jedoch eine bestimmte Qualität derselben verlangen. Hingegen können nach § 9 Abs. 1 Nr. 25a BauGB in Bebauungsplänen auch Festsetzungen zu bestimmten Arten

von Pflanzen, dem Mischungsverhältnis oder zu einer bestimmten Dichte getroffen werden. Auch kommen für die Anordnung der Bepflanzung neben den nicht überbauten Grundstücksflächen auch Teile von baulichen Anlagen wie Hauswände und Mauern in Frage. Wie aus § 58 Abs. 2 Satz 1 BauO NRW folgt, ist zu solchen Anordnungen nur die Gemeinde, nicht jedoch die Bauaufsichtsbehörde befugt. Sofern in einem Bebauungsplan Festsetzungen zu der Begrünung und Bepflanzung von baulichen Anlagen, nicht jedoch der nicht überbauten Flächen getroffen werden, kann es sogar zu einer gleichzeitigen Zuständigkeit von Gemeinde und Kreis in Bezug auf dasselbe Grundstück im jeweiligen Anwendungsbereich der einschlägigen Normen kommen.

Bei genehmigungspflichtigen Vorhaben besteht ferner die Möglichkeit, die Verpflichtung des Bauherrn aus § 8 Abs. 1 Satz 1 BauO NRW und den Festsetzungen im Bebauungsplan als Nebenbestimmung (Auflage, in besonderen Fällen auch Bedingung) zur Baugenehmigung geltend zu machen. Dieses Vorgehen empfiehlt sich beispielsweise in Neubaugebieten. Zur zwangsweisen Durchsetzung einer Auflage ist als Zwangsmittel ein entsprechend hohes Zwangsgeld anzudrohen, das für den Fall der Zuwiderhandlung anzuwenden ist (§§ 57 Nr. 2, 60 VwVG NRW).

IV. Weitere Instrumente

Wir empfehlen den Kommunen neben und ggf. sogar vor dem Einsatz der rechtlichen Instrumente ein niedrigschwelligeres Vorgehen. Schottervorgärten werden oft von älteren Mitbürgern, die keine Kraft mehr zur Gartenpflege haben, und Eigentümern von Mehrfamilienhäusern, in denen kein Mieter die Pflege des Vorgartens übernehmen will, angelegt. Dort ist die Verschotterung oft der einzige Weg, den Vorgarten nicht verwildern zu lassen. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf den grundrechtlich gewährleisteten Eigentumsschutz aus Art. 14 GG erscheint es zweckmäßig, die Bürger durch eine Vielzahl von Schritten von den begrünten Vorgärten zu überzeugen.

Die **Bauberatung** eignet sich, um die Bürger darüber aufzuklären, dass die Schottergärten tatsächlich nicht unbedingt pflegeleicht sind. Nach kurzer Zeit setzt sich Moos zwischen die Steinchen und müssen Gräser und Wildkräuter entweder kostenintensiv entsorgt oder die Steinchen aufwendig gereinigt werden. Weiterhin kann das Bewusstsein um Artenschutz und Temperaturreduzierung durch Begrünung geschaffen werden. Hier kann darauf aufmerksam gemacht werden, dass der begrünte Vorgarten durchaus pflegeleicht sein kann. So unterdrücken Pflanzen, die den Boden bedecken und langsam wachsen, unerwünschte Wildkräuter und brauchen selbst kaum Pflege. Für trockene, sonnige Standorte eignen sich beispielsweise Polsterdost, Storchschnabel oder blaues Silbergras. Im Schatten gedeihen Haselwurz und Waldmeister als Bodendecker mit einem Fingerhut als Hingucker. Auch die Akelei fühlt sich im Schatten wohl. Zur Unterstützung von Insekten eignet sich Totholz.

Es bietet sich an, **Flyer** und **Merkblätter** mit Gestaltungsbeispielen für einen Vorgarten der Baugenehmigung beizufügen, um so den Bauherren von Anfang an für das Thema zu sensibilisieren.

Darüber hinaus bietet sich eine an die Allgemeinheit (insbesondere Gartenplaner, ausführende Gartenbaubetriebe, Baumärkte, Berufsverbände, Schulen und Vereine) gerichtete Aufklärung durch **Broschüren** und im **Internet** mit Tipps und Ratschlägen zur Gestaltung von Vorgärten und Informationen zu Blütezeit und Insektenleben an. Es ist auch hier auf die besondere Bedeutung der Vorgärten für das Insektenleben, den Artenreichtum, die Auswirkungen auf das Mikroklima und die Nachteile der Versiegelung bei Starkregenereignissen hinzuweisen.

Auch das Auslegen von kostenlosen **Samentütchen** im Rathaus zu Beginn des Frühjahres kann Aufmerksamkeit für das Thema schaffen. Denkbar wären auch **Informationsveranstaltungen** mit Referenten und Aufklärungskampagnen zum Pflegeaufwand von Schotter- und Naturgärten im Vergleich sowie

pädagogische Konzepte, die Kindern im Kindergarten und Grundschulen die ökologische Gartengestaltung näher bringen (Schulgarten).

Als Anreiz können auch **Fotowettbewerbe** oder **Wettbewerbe** für den schönsten oder artenschutzfreundlichsten Vorgarten mitsamt einer Prämie ausgelobt werden.

Besonders attraktiv sind **Förderprogramme** zum Erhalt von bestehenden Vorgärten oder zum Rückbau verschotterter Vorgärten, die sich an Privateigentümer richten.

Als weitere Maßnahme kommt auch das Anlegen von **Wildblumenbeeten** und **Wiesen** sowie von „**Insektenhotels**" durch die Kommunen selbst (ggf. als Schulprojekte) in Betracht. Diese können bei Bürgerinnen und Bürger ein Bewusstsein für die Belange einer lebenswerten Umwelt schaffen. Die Kommunen selbst sollten mit gutem Vorbild vorangehen und bei ihren Einrichtungen wie dem Rathaus und Schulen auf Schottergärten verzichten.

V. Praxisbeispiele

1. Förderprogramm zur Entsiegelung von Vorgärten

Die Stadt **Korschenbroich** hat ein Förderprogramm zur Entsiegelung von Vorgärtenflächen aufgelegt. Danach sollen ab dem Haushaltsjahr 2020 Hauseigentümer und Eigentümergemeinschaften finanziell unterstützt werden, die ihre Vorgärten durch Rückbau von versiegelten Flächen und Schotterflächen in Grünflächen (Wildblumenwiesen, Staudenbeete, Gehölzflächen mit naturnaher Bepflanzung) wieder naturnah gestalten. Es muss eine Mindestfläche von 10 m^2 zurück gebaut werden, wobei sich die Eigentümer verpflichten müssen, die Begrünung mindestens 10 Jahre zu erhalten. Die Förderhöhe beträgt 2,50 €/m^2 bei einem Höchstbetrag von 500,00 € je Maßnahme.

2. Planungsrechtliche Pflanzgebote

Die Gemeinde **Steinhagen** hat in einem neuen Bebauungsplan folgende Festsetzungen getroffen:

„Pflanzgebot in Vorgärten gemäß § 9(1) Nr. 25a BauGB: Die Vorgärten sind je Grundstück mit Einzel- und Doppelhäusern in den Teilflächen WA2, WA3, WA3 und WA4 zu mindestens 50 % und bei Reihenmittelhausgrundstücken in den Teilflächen WA2 zu mindestens 25 % als Vegetationsflächen (z. B. Rasen, Gräser, Stauden, Kletterpflanzen, Gehölze) anzulegen und dauerhaft zu erhalten. Kombinationen mit natürlich vorkommenden mineralischen Feststoffen (z. B. Kies, Bruchsteine, Bruchsteinmauer) sind bis zu einem Drittel der Vegetationsflächen zulässig. In den Vegetationsflächen ist nur die Verwendung von offenporigen, wasserdurchlässigen Materialien zulässig. Dies gilt auch innerhalb des Bodenaufbaus. Wasserundurchlässige Sperrschichten wie z. B. Abdichtbahnen sind unzulässig."*

**Die Beschränkung auf Teilflächen kann wahlweise vorgenommen werden.*

3. Bürgerberatung durch die Stadtverwaltung

Die Stadt **Xanten** plant verstärkt Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 16d BauGB sowie nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB, bei denen die Versiegelung der Vorgärten möglichst gering zu halten ist und jene gärtnerisch anzulegen sind. Befestigte und bekieste Flächen sollen lediglich als notwendige Geh- und Fahrflächen zulässig sein und müssen sich in ihrer Ausdehnung auf das für eine übliche Nutzung angemessene Maß beschränken.

Neben Festsetzungen in Bebauungsplänen setzt die Stadt auf Aufklärung und eigene vorbildhafte Beispiele. In der Bauberatung wird darauf hingewiesen, dass Schottervorgärten nicht unbedingt pflegeleichter sind als normale Vorgärten und wie ökologisch wertvoll die Vorgärten als grüne Inseln sind.

Als positives Anschauungsobjekt dient in Xanten der mit tausenden von Blumen und Stauden bepflanzte Stadtpark an den Wallanlagen rund um den Stadtkern. Darüber hinaus haben mehrere Xantener Schulen sogenannte Insektenhotels auf der eigens angelegten Schmetterlings- und Wildblumenwiese errichtet, die Lebensräume für unzählige Insektenarten bietet.

Die Stadt hat zusätzlich eine Broschüre mit Ratschlägen zur einfachen Gestaltung von Vorgärten sowie einen Blühkalender für Balkon- und Kübelpflanzen herausgegeben.

VI. Quellen

Battis/Krautzberger/Löhr/Mitschang/Reidt, 14. Aufl. 2019, BauGB
EZBK/Söfker, 132. EL Februar 2019, BauGB

Simon/Busse/Nolte, 132. EL Dezember 2018, BayBO
StGR, 7-8/2019

Az: 20.3.1.3-006/002

Redaktion:
Rudolf Graaff, Martin Stiller
unter Mitwirkung des Arbeitskreises Städtebau des StGB NRW

November 2019

HERAUSGEBER UND VERTRIEB

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
Kaiserswerther Str. 199-201, 40474 Düsseldorf
Telefon 0211-4587-1
Telefax 0211-4587-287
E-Mail info@kommunen.nrw
www.kommunen.nrw

© StGB NRW 2019

FOTOS (2): STADT XANTEN

Die Stadt Xanten verzichtet bei der Gestaltung von Außenanlagen bewusst auf Schotter- und Kiesflächen

Natur statt grauer Steinchen

Mit planungsrechtlichen Methoden, aber auch durch Information und Beratung wirkt die Stadt Xanten dem aus Umweltsicht problematischen Trend zu Schotter-Vorgärten entgegen

In den zurückliegenden Jahren ist in Xanten wie in vielen anderen Regionen eine Zunahme sogenannter Schotter-Vorgärten zu beobachten. Dieser Entwicklung, die stadtgestalterisch und ökologisch unerwünscht ist, versucht die Stadt Xanten seit einiger Zeit mit unterschiedlichen Instrumenten entgegenzuwirken.

Der Xantener Ansatz richtet sich dabei nicht gegen den Bau ökologisch wertvoller Trockenmauern oder gegen auf Brachflächen eingerichtete Biotope, die einen naturnahen Lebensraum für Tierarten wie Ameisen, Schmetterlinge, Eidechsen oder Wildbienen sowie die Pflanzenwelt bilden. Die Xantener Strategie zielt vielmehr auf eine Vorgartengestaltung, bei der Schotter in unterschiedlicher Größe einen wesentlichen Anteil der Bodenbedeckung ausmacht und nur geringe bis keine Bepflanzung angelegt wird.

Durch das Abtragen der Humusschicht respektive deren Abdeckung mit Vlies oder Plastikfolie - teilweise wird Spritzbeton eingesetzt - kommt es zu einer Verringerung der Grünflächen im Stadtgebiet, mit der eine Versiegelung und Verarmung der Böden einhergeht. Zudem werden in vielen Fällen nicht heimische Gewächse - sogenannte Neophyten - gepflanzt, die sich unter Umständen im Stadtgebiet weiter ausbreiten und die heimischen Pflanzen verdrängen oder heimischen Tierarten wenig bis gar keine Nahrung bieten.

Niklas Franke ist Technischer Dezernent bei der Stadt Xanten

DIE AUTOREN

Ulrich Nicolet ist Stadtplaner bei der Stadt Xanten

Regeln im Bebauungsplan Im Umgang mit Schottergärten - im privaten wie im öffentlichen Raum - setzt die Stadt Xanten neben Festsetzungen in Bebauungsplänen verstärkt auf Aufklärung und eigene vorbildhafte Beispiele. Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen werden in Vorgärten Einfriedungen nur noch als Hecken aus heimischen und standortgerechten Gehölzen nach vorgegebenen Pflanzlisten in Verbindung mit offenen Holzzäunen oder Drahtzäunen zugelassen. Darüber hinaus sind die Einfriedungen in Bodennähe für Kleintiere durchlässig zu halten.

Um die Versiegelung der Vorgärten möglichst gering zu halten, sind diese gärtnerisch anzulegen. Dabei sind befestigte oder bekieste Flächen lediglich als notwendige Geh- und Fahrflächen zulässig und müssen sich in ihrer Ausdehnung auf das für eine übliche Nutzung angemessene Maß beschränken. Diese Regeln werden bislang als gestalterische Festsetzungen gemäß § 9 Abs. 4 Baugesetzbuch (BauGB) in Verbindung mit § 89 Landesbauordnung (BauO) NRW in neue Bebauungspläne übernommen. Zukünftig sollen verstärkt auch Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 16 d) BauGB sowie nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB getroffen werden.

Keineswegs pflegeleicht In der Bauberatung wird insbesondere bei älteren Bebauungsplänen darauf

hingewiesen, dass anders als behauptet - „Rasenmähen, Gießen und Unkraut jäten nicht mehr nötig“ - Schottergärten durchaus nicht pflegeleicht sind. Auf die Steinflächen fallende Blätter müssen eingesammelt werden, da sich sonst Gräser und Pflanzen in den Steinfugen ansiedeln. Ebenso breitet sich auf der Steinoberfläche Moos aus, sofern der Kies nicht regelmäßig gereinigt wird.
Im Rahmen dieser Beratung wird darauf hingewiesen, dass nach Anlage eines Schottergartens in drei bis zehn Jahren erste Wildkräuter wachsen, deren Beseitigung nur unter Anwendung chemischer Unkrautvertilger erfolgen kann. Zudem wird aufgezeigt, dass gerade kleine Grünflächen sogenannte ökologische Trittsteine darstellen für Pflanzenarten, Insekten und Vögel, die auf der Suche nach Nahrung und Nistplätzen von Grüninsel zu Grüninsel wandern. Darüber hinaus liefern diese Grünflächen kostengünstig saubere und frische Luft.

Anschauung im Kurpark Durch Umgestaltung der Wallanlagen rund um den Stadtkern von Xanten in einen Kurpark in den Jahren 2016 bis 2019 wurde die Möglichkeit ergriffen, den Unterschied zwischen Kies- und Splittergärten als Staudenmischflächen sowie bloßen Schottergärten am „lebenden Objekt“ darzustellen. Hierbei wurden rund 64.000 Stauden und gut 117.000 Blumenzwiebeln gepflanzt, um den Stadtpark vom Frühling bis in den Herbst hinein vielfältig erblühen zu lassen.
Zudem wurde eine Schmetterlings- und Wildblumenwiese angelegt, in der mehrere sogenannte Insektenhotels - von Xantener Schulen entworfen und gebaut - aufgestellt wurden. Damit setzt die Stadt ein Zeichen gegen das Insektensterben und schafft Lebensraum für Arten, die es vorher in den Wallanlagen nicht gab. Der Blühzyklus bringt von Mai bis Ende September viele unterschiedliche Wildblumen hervor, die Insekten als Nahrung und Lebensraum dienen.

Bunt statt grau Seit 2015 ist die Stadt Xanten Mitglied der LEADER-Region „Niederrhein: Natürlich lebendig!“, welche die vier linksrheinischen Kommunen Alpen, Sonsbeck, Rheinberg und Xanten umfasst. Die LAG Niederrhein e.V. hat gemeinsam mit den Klimaschutzmanagern der Kommunen Alpen, Rheinberg, Sonsbeck und Xanten das Projekt „Bunt statt Grau“ initiiert. Dieses soll die Notwendigkeit klima- und insektenfreundlicher Vorgärten verstärkt in das Bewusstsein der Bevölkerung rücken.
Hierbei wurde unter anderem eine Broschüre erarbeitet, die Tipps und Ratschläge zur einfachen Gestaltung von Vorgärten gibt. Die Broschüre wird ab Juni 2019 kostenfrei in den Rathäusern der vier LEADER-Kommunen ausliegen. Zudem ist für die Sommermonate geplant, in jeder der vier LEADER-Kommunen einen Wettbewerb für den klimafreundlichsten Vorgarten auszuloben. Die Gewinner/innen erhalten einen 150 Euro-Gutschein für den Einkauf in einem Gartencenter.

Der Kurpark Xanten wurde naturnah umgestaltet und bietet zahlreichen Tier- sowie Pflanzenarten Lebensraum

Hochbeete auf Wanderschaft Mit Hilfe der Regionalgruppe Rhein-Ruhr des Vereins für naturnahe Garten- und Landschaftsgestaltung Naturgarten e.V. wurden am Tag der offenen Naturarena in Wesel-Bislich mobile Hochbeete mit heimischen, insektenfreundlichen Wiesenblumen sowie Stauden bepflanzt. Das Klimabündnis der Kommunen im Kreis Wesel schickte diese Anschauungsbeete mit bienenfreundlichen Pflanzen im Rahmen des Projektes „Wandernde Gärten“ auf die Reise durch den Kreis Wesel. Die „wandernden Gärten“ wurden vom 10. bis 13.05.2019 am Rathaus Xanten - in zentraler Innenstadtlage - aufgestellt.
Um nicht nur von ökologisch wertvollen Vorgärten zu reden oder diese in Bebauungsplänen einzufordern, werden in der Stadtverwaltung auch Informationen über bienen- sowie insektenfreundliche Pflanzen und deren Blühzeit bereitgestellt. Hierbei werden Blühkalender für Balkon- und Kübelpflanzen sowie Beet- und Freiflächen kostenlos an die Bevölkerung abgegeben. Durch aktive Werbung für diese Angebote in allen Medien soll die Bevölkerung animiert werden, das ganze Jahr über den „Tisch für die Insekten zu decken“ und auf diese Weise dazu beizutragen, weiteres Artensterben zu verhindern.
Im Ergebnis setzt die Stadt Xanten auf Aufklärung, bürgerschaftliches Engagement und Eigenverantwortung im Umgang mit privaten Vorgärten. Die Bevölkerung soll für die durch Schottergärten hervorgerufenen vielfältigen Probleme sensibilisiert werden, um im eigenen Interesse eine lebenswerte Umwelt zu erhalten und zu entwickeln.

Weitere Informationen im Internet:

https://www.leader-niederrhein.de/projekte/bunt-statt-grau-vorgaerten-klimafreundlich-gestalten

https://www.naturgarten.org/

Termin

Dienstag, 19. Mai 2020, 10:00 bis 12:30 Uhr

Zugangs- und Anmeldelink

https://www.edudip.com/de/webinar/221-20-modeerscheinung-mit-folgen-vorgarten-aus-schotter-kies-und-splitt/177502

Ausrichter

Natur- und Umweltschutz-Akademie NRW

nua: natur- und umweltschutz-akademie nrw.

Leitung und Moderation

Saskia Helm, NUA

Organisatorische und technische Fragen

beantworten

Patrick Henkel, Tel. 02361/ 305-3710
E-Mail patrick.henkel@nua.nrw.de

Saskia Helm, Tel. 02361/ 305-3318
E-Mail saskia.helm@nua.nrw.de

Kosten

Die Teilnahme ist kostenlos.

Impressum

Natur- und Umweltschutz-Akademie NRW
Siemensstraße 5, 45659 Recklinghausen
Postfach 101051, 45610 Recklinghausen
E-Mail: poststelle@nua.nrw.de
Internet: www.nua.nrw.de

Telefon: 02361/ 305-0, Telefax 02361/ 305-3340

Bildnachweis: © Saskia Helm

Druck auf 100% Recycling-Papier, ausgezeichnet mit dem „Blauen Umweltengel“.

Die NUA ist eingerichtet im Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes NRW (LANUV). Sie arbeitet in einem Kooperationsmodell mit den vier anerkannten Naturschutzverbänden zusammen (BUND, LNU, NABU, SDW).

LANUV Kompetenz für ein lebenswertes Land

Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen

BUND FRIENDS OF THE EARTH GERMANY

LNU NRW

NABU

SDW

nua: natur- und umweltschutz-akademie nrw.

Webinar: Modeerscheinung mit Folgen: Vorgärten aus Schotter, Kies und Splitt

19. Mai 2020, 10:00 bis 12:30 Uhr

Veranstaltung Nr. 221-20

Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen

www.nua.nrw.de

Zum Thema

Aus dem Wunsch nach einem pflegeleichten Garten entstehen derzeit vermehrt „Schottergärten“. Das Phänomen ist sowohl in Neubausiedlungen als auch in älteren Wohngebieten zu beobachten. Was für viele ordentlich und gepflegt aussieht birgt jedoch viele Nachteile für die Natur, aber auch für die Anwohner. Insekten und Vögel finden keine Nahrung und Unterschlupf in den „Steinwüsten“. Im Sommer erhitzen sich die Steine stark und bilden auch nachts noch regelrechte Hitzeinseln direkt am Haus. Und auch der Pflegeaufwand ist viel höher als von vielen vermutet.

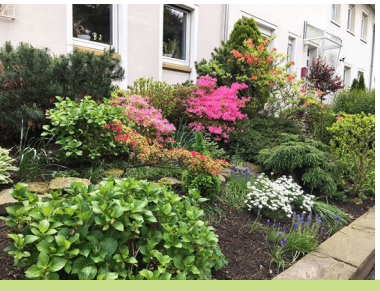
Expertinnen und Experten stellen Möglichkeiten und Anreize dar, blühende Vorgärten in unseren Städten zu fördern und dem Trend der „Schottergärten“ entgegenzuwirken.

Ihre Fragen können Sie im Anschluss per Chat an die Referentinnen und Referenten stellen.

https://www.edudip.com/de/webinar/221-20-mode-erscheinung-mit-folgen-vorgarten-aus-schotter-kies-und-splitt/177502

Bitte betreten Sie das Webinar ca. 5-10 Minuten vor Beginn, um zu prüfen, ob Bild und Ton laufen.

Der Systemcheck kann auch schon am Vortag bzw. mit der Anmeldung durchgeführt werden.



Programm

ab 9:45 Uhr **Einwahl ins System, Systemcheck**

10:00 Uhr **Begrüßung und Einstieg**
Saskia Helm, NUA NRW

10:20 Uhr **Klimaanpassung in der Stadt**
Wie stellen sich Städte und Kommunen auf? Welche Maßnahmen ergreifen sie? Was ist wirksam?
Dr.-Ing. Tobias Kemper, Energie Agentur NRW

10:45 Uhr **Beweggründe für die Gestaltung von Vorgärten**
Ergebnisse aus der gleichnamigen Bachelor-Arbeit
Monique Eberhardt, ILÖK Münster

11:00 Uhr **Verbieten oder nicht? Erfahrungsbericht aus der Praxis**
Andreas Glodowski, Stadt Schleiden

11:20 Uhr **Pause**

11:30 Uhr **Handlungsempfehlung des Städte- und Gemeindebund NRW und Vorstellung des Leitfadens**
Dr. iur. Cornelia Jäger, Städte- und Gemeindebund NRW

12:00 Uhr **Zeit für Ihre Fragen**
Fragen können per Chat-Funktion gestellt werden

12:30 Uhr **Ende des Webinars**

Technische Voraussetzungen

Zur Teilnahme an einem Webinar oder einer Online-Live-Veranstaltung ist keine Software-Installation notwendig.

Sie benötigen lediglich einen Computer, einen aktuellen Browser (Mozilla Firefox, Google Chrome, Microsoft Edge oder Safari) eine Internetverbindung mit einer stabilen Downloadrate von mindestens 6 Mbit/s (empfohlen wird eine Verbindung über LAN-Kabel), sowie Lautsprecher oder Kopfhörer. Der Microsoft Internet Explorer ist nicht für eine Teilnahme geeignet.

Mit dem Tablet oder Smartphone ist die Teilnahme am Webinar ebenfalls über den Browser möglich, wenn die Verbindung vorher geprüft wurde.

Bevor Sie an unserem Webinar teilnehmen sollten Sie unbedingt den Systemcheck durchführen, um Ihre Internetverbindung sowie Ihren Ton und Kamera (optional) überprüfen zu lassen. Dieser Systemcheck wird beim erstmaligen Betritt des Seminarraums durchgeführt. Diesen können sie direkt nach Erhalt der E-Mail durchführen, damit bei Beginn des Seminars alles eingestellt ist.

Viele Unternehmen und Behörden die VPN-Verbindungen benutzen haben derzeit Schwierigkeiten größere Datenmengen zu übertragen. Dazu gehören auch Videos. Für die Teilnahme am Webinar empfehlen wir daher unbedingt vorher zu prüfen, ob die technischen Voraussetzungen im Homeoffice gegeben sind. Fragen Sie im Zweifelsfall auch die IT-Abteilung ihres Hauses. Eine Teilnahme von privaten Geräten ist selbstverständlich möglich und ggf. sogar besser.

Datenschutzhinweise

Webinar-Software von edudip wird ausschließlich in Deutschland entwickelt, betreut und in deutschen Rechenzentren gehosted. Alle personenbezogenen Daten werden ausschließlich auf deutschen Servern gespeichert, unterliegen somit dem europäischen Datenschutz und sind dementsprechend zu 100 Prozent DSGVO-konform. Weitere Datenschutz Fragen können sie auf der Homepage von edudip nachlesen

(https://www.edudip.com/de/datenschutz-grundsaetze)