

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 Schottervögärten 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 begrüntem 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 m² zurück gebaut werden, wobei sich die Eigentümer verpflichten müssen, die Begrünung mindestens 10 Jahre zu erhalten. Die Förderhöhe beträgt 2,50 €/m² 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 offenerporigen, 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

