
Im Internet: <https://idur.de/category/sonderhefte/sonderdrucke/>

Verbot von Schottergärten

Von Lisa-Marie Goebel, Studentin an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

1. Einleitung

In den letzten Jahren ist eine Zunahme der Schottergärten zu beobachten – sehr zur Sorge der Naturschützer. So waren 2017 15% der Vorgärten in Deutschland größtenteils versiegelt, d.h. gepflastert oder mit Kies und Schotter bedeckt.¹

Eine gesetzliche Definition des Schottergartens besteht nicht. Laut Wikipedia handelt es sich um „großflächig mit Steinen bedeckte Gartenflächen, in welchen Steine das hauptsächliche Gestaltungsmittel sind“.² Schwierig wird eine Abgrenzung zu „echten Steingärten“, welche mit dem Boden verbunden sind, dabei natürliche Felslebensräume nachbilden und Lebensraum für Wildpflanzen, Eidechsen, Insekten und Spinnen bieten.³

Sind diese aber mit einer Begrünung gleichzustellen? Sollte man davon Schottergärten abgrenzen, unter denen keine, die Versickerung von Wasser verhindernde, Folie liegt? Sollte und kann man Schottergärten, bei denen keine regelmäßige Abtötung aller Pflanzen durch Gift stattfindet, gesondert behandeln? Bei der Begriffsbestimmung kommen viele Unklarheiten und Sonderfälle auf, auf deren Gesamtheit hier aber sinnvollerweise nicht eingegangen werden kann. Letztlich ist jede Beurteilung ohnehin einzelfallabhängig.

Als Grund für das Anlegen wird häufig die pflegeleichte Handhabung im Vergleich zu einer Begrünung angeführt – das ist wegen des Unkrautbewuchses nicht einmal zutreffend.⁴ Jedenfalls aber außer Acht gelassen werden die zahlreichen negativen Folgen für (Mikro)Klima und ökologische Vielfalt. So heizen sich die Steine stark auf, nachts kühlen sie sich nur langsam ab und durch fehlende Verdunstung bleibt die Luftfeuchtigkeit hoch. Schottergärten bieten kaum Lebensraum für Tiere und Insekten wie Bienen, Regenwürmer und Vögel, somit verschlimmert sich die Bedrohung der Artenvielfalt. Ist der Boden versiegelt, kann kein Wasser gespeichert werden und bei Starkregen ist eine Überforderung des Entwässerungssystems und so das Vollaufen von Kellern möglich.⁵

Schottergärten werfen viele Rechtsfragen bei Umweltschützern auf. Im Folgenden wird insbesondere auf die derzeitige rechtliche Bewertung dieser Gärten eingegangen, es werden Möglichkeiten der Regelung mit verschiedenen Instrumenten aufgezeigt und schließlich dargelegt, wie die Beseitigung erreicht werden kann.

¹ <https://rettet-den-vorgarten.de/bgl-neue-studie-zu-vorgaerten-vorgestellt/>.

² <https://de.wikipedia.org/wiki/Schottergarten>.

³ <https://lnv-bw.de/schottergaerten/>.

⁴ <https://www.gabot.de/ansicht/bgl-neue-studie-zu-vorgaerten-vorgestellt-385512.html>.

⁵ <https://www.berlin.de/special/immobilien-und-wohnen/balkon-und-garten/5780273-739650-schottergarten-nachteile-pflege.html>

2. Vorgehen gegen Schottergärten – Regelung auf verschiedenen Ebenen

Ein Verbot oder eine Beschränkung können auf verschiedenen Ebenen geregelt werden.

a) Landesebene

Bauordnungen sind „grüner“ als gedacht. In vielen Bundesländern gibt es Regelungen, die vorschreiben, dass die nicht mit Gebäuden oder vergleichbaren baulichen Anlagen überbauten Flächen der bebauten Grundstücke wasseraufnahmefähig zu belassen oder herzustellen und zu begrünen oder zu bepflanzen sind, soweit dem nicht die Erfordernisse einer anderen zulässigen Verwendung der Flächen entgegenstehen.⁶ Dem entspricht auch die aktuelle Muster-Bauordnung.⁷

Der Grundsatz ist also eine Begrünungspflicht. Was dann als Ausnahme - eine „andere zulässige Verwendung“ der Fläche im Vorgarten - hinzunehmen ist, muss bezüglich der Art und des Umfangs nach der jeweiligen Landesbauordnung und weiterem öffentlichen Recht beurteilt werden. Darunter fallen beispielsweise Fahrradabstellplätze, Mülltonnenstellplätze und notwendige Zugänge. Generell scheint der Begriff auf den ersten Blick eher weit, im Hinblick auf die große Bedeutung der Begrünung sind aber tatsächlich strenge Maßstäbe anzulegen.⁸ Ein Schottergarten wird also keine „andere zulässige Verwendung“ darstellen. Das bedeutet, dass das Anlegen eines Schottergartens bereits nach geltendem Recht unzulässig ist.

Die Hamburger Bauordnung schreibt zusätzlich vor, dass Vorgärten gärtnerisch zu gestalten sind, § 9 Abs. 2 Satz 1 HBO.

Im Saarland ist ergänzend eine wasserundurchlässige Befestigung nur aus Gefahrenabwehrgründen für das Grundwasser möglich, § 10 I 3 LBO.

In Niedersachsen müssen die nicht überbauten Flächen der Baugrundstücke Grünflächen sein, soweit sie nicht für eine andere zulässige Nutzung erforderlich sind, § 9 II NBauO. Rheinland-Pfalz fordert eine Begrünung, wenn die Fläche nicht für eine zulässige Nutzung benötigt wird und gibt vor, dass Befestigungen, die die Wasserdurchlässigkeit des Bodens wesentlich beschränken, nur zulässig sind, soweit ihre Zweckbestimmung dies erfordert, § 10 IV LBauO.

Sachsen-Anhalt hat als einziges Bundesland keine vergleichbare Vorschrift in seiner Landesbauordnung.

Herauszustellen ist Baden-Württemberg. Dort ist mit der zusätzlichen Einfügung des § 21a NatSchG BW eine grundsätzliche Unzulässigkeit von Schottergärten konkretisiert worden:

„Es ist darauf hinzuwirken, dass Gartenanlagen insektenfreundlich gestaltet werden und Gartenflächen vorwiegend begrünt werden. Schotterungen zur Gestaltung von privaten Gärten sind grundsätzlich keine andere zulässige Verwendung im Sinne des § 9 Absatz 1 Satz 1 LBO. Gartenflächen sollen ferner wasseraufnahmefähig belassen oder hergestellt werden.“

§ 9 Abs. 1 S. 1 LBO BW: „Die nichtüberbauten Flächen der bebauten Grundstücke müssen Grünflächen sein, soweit diese Flächen nicht für eine andere zulässige Verwendung benötigt werden.“

Ob dies überhaupt ein rechtliches „Mehr“ darstellt, ist fraglich. Denn eine Schotterung war wohl bereits davor keine „andere zulässige Verwendung“. Letztlich dient die naturschutzgesetzliche Konkretisierung aber zumindest der Klarheit bei der Auslegung des Rechtsbegriffs.

⁶ Art. 7 I BayBO, § 8 I BauO Bln, § 8 I Bbg BO, § 8 I BremBO, § 8 HBO, § 8 I LBauO M-V, § 8 BauO NRW, § 8 SächsBO, § 8 I ThürBO.

⁷<https://www.is-argebau.de/verzeichnis.aspx?id=991&o=75909860991>.

⁸ Simon/Busse/Taft, 136. EL Januar 2020, BayBO Art. 7 Rn. 51.

c) Kommunale Ebene

Auf kommunaler Ebene kann ein Verbot von Schottergärten in einer eigenständigen kommunalen Gestaltungssatzung festgelegt oder innerhalb der Bauleitplanung entweder in einem Flächennutzungsplan, der für das gesamte Gemeindegebiet gilt, oder in einem Bebauungsplan (B-Plan), der nur einzelne Teile der Gemeinde umfasst, festgesetzt werden. Außerdem kann es als Nebenbestimmung an Genehmigungen für den Häuserbau gebunden werden.

aa) Gestaltungssatzung, sog. Vorgartensatzungen

Eine Gestaltungssatzung findet ihre Ermächtigung in den Landesbauordnungen. Beispiel ist die Satzung der Stadt Erlangen über die Gestaltung und Ausstattung der unbebauten Flächen der bebauten Grundstücke und über die Begrünung baulicher Anlagen⁹:

„§ 3 Gestaltung der unbebauten Flächen der bebauten Grundstücke

(1) Die nicht überbauten Flächen einschließlich der unterbauten Freiflächen der bebauten Grundstücke sind unter vorrangiger Berücksichtigung der vorhandenen Baum- und Gehölzbestände zu begrünen, soweit diese Flächen nicht für eine andere zulässige Nutzung, wie Stellplätze und Arbeits- oder Lagerflächen, Spiel- und Aufenthaltsflächen benötigt werden. Dabei sind standortgerechte und nach Möglichkeit heimische Gehölzarten zu verwenden. Nicht zulässig sind insbesondere geschotterte Steingärten.

(2) Zuwege und Zufahrten sind auf ein Mindestmaß zu beschränken und soweit es die Art der Nutzung, Verkehrssicherheit und Barrierefreiheit zulassen, mit wasserdurchlässigen Belägen zu versehen.

(3) Einhausungen für Müll- und Abfallbehälter sind mit hochwachsenden oder rankenden Gehölzen wirksam einzugrünen.“

bb) Bauleitplanung

(1) Flächennutzungsplan

Innerhalb des Flächennutzungsplans kann für ein Verbot der Schottergärten auf die Festsetzung von Grünflächen nach § 5 Abs. 2 Nr. 5 BauGB und die Festsetzung dessen als sonstige Maßnahme, die der Anpassung an den Klimawandel dient gemäß Nr. 2 c), zurückgegriffen werden. Zudem kommt im Sinne der Wasserdurchlässigkeit eines Vorgartens zur Vermeidung von Überschwemmungen auch Nr. 7 in Betracht.

(2) Bebauungsplan

Ein Verbot eines Schottergartens oder eine Begrünungspflicht kann in einem B-Plan festgesetzt werden. Die Möglichkeit der Festsetzungen ist an den abschließenden Katalog des § 9 BauGB gebunden. In Betracht kommt die Festsetzung von Grünflächen über Nr. 15 und von Anpflanzung und Erhaltung von Bepflanzungen über Nr. 25. Ein versickerungsfähiger Boden eines Vorgartens kann über Nr. 16 d) festgesetzt werden. Ein Beispiel dafür enthält ein Bebauungsplan aus Heidelberg¹⁰:

„9.7 Private Grünfläche (§ 9 Absatz 1 Nr. 15 sowie 25 a und b BauGB)

- Die privaten Vorgärten in der Werderstraße sind gärtnerisch gemäß dem Duktus der gründerzeitlichen Vorgartenzonen mit einem straßenraumwirksamen Grünvolumen zu erhalten, zu gestalten und zu pflegen. Mindestens 30 % der Fläche sind mit Büschen, Hecken und Bäumen anzulegen.

- Stein- und Schottergärten sind nicht zulässig.

Ziel ist es, den auch bereits in den Baufluchtenplänen der Gründerzeit formulierten Bereich einer Vorgartenzone zu Gunsten der Wohnnutzung und des Allgemeinwohls im öffentlichen Raum zu erhalten und gärtnerisch zu gestalten. Im öffentlichen Raum ist keine Möglichkeit gegeben Bäume zu pflanzen, daher ist der auch in den Straßenraum wirkende Charakter

⁹https://www.erlangen.de/PortalData/1/Resources/110_stadtrecht/allgemein/freiflaechengestaltungssatzung.pdf.

¹⁰https://www.heidelberg.de/site/Heidelberg_ROOT/get/params_E-1000607666/1348553/5_Begrueundung_VE.pdf.

des Grünvolumens der privaten Vorgärten von großer Bedeutung. Rasen-, Kies- oder Schotterflächen zählen nicht zu dem festgesetzten Grünflächenanteil.“

3. Rechtsmittel

Keine Nutzung darf öffentlich-rechtlichen Vorschriften widersprechen. Bei einem Verstoß hat die Behörde die Möglichkeit, dem Einhaltung zu gebieten. So auch hier.

In jeder Landesbauordnung gibt es Vorschriften zur behördlichen Einschreitebefugnis, die sog. bauordnungsrechtliche Generalklausel. Wenn also ein Verstoß gegen eine bauordnungsrechtliche Vorschrift, hier die Begrüpfungspflicht, vorliegt, kann die Behörde, meistens der Landkreis, den Eigentümer verpflichten, den Schottergarten zu entfernen und den Vorgarten zu begrünen. Die Behörde ist aber nicht verpflichtet, solch eine Anordnung zu tätigen, es liegt vielmehr in ihrem Ermessen. Ermessen heißt aber nicht, dass die Behörde tun oder lassen kann, was sie möchte. Es muss pflichtgemäß, also entsprechend dem Zweck und innerhalb der gesetzlichen Grenzen, ausgeübt werden. Dabei ist insbesondere eine Verhältnismäßigkeit herbeizuführen: Die Anordnung der Behörde muss geeignet sein, ein legitimes Ziel zu erreichen, außerdem darf es kein, den Eigentümer weniger belastendes Mittel geben und schließlich muss sie auch angemessen sein. Dabei muss eine Abwägung des öffentlichen und des privaten Interesses auf uneingeschränkte Wahrung der bisherigen Grundstücksnutzung erfolgen. Durch das Ermessen soll den Behörden die Möglichkeit gegeben werden, auf Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls einzugehen.

Seitens der Baubehörden wird jetzt schon teils klargemacht, dass kein großes Interesse am Einschreiten besteht (Popanda, W., „Fels kämpft gegen Schotter“, Rhein-Neckar-Zeitung Nr. 19, 28.08.2020). So stellt sich für Umweltschützer die Frage, was denn gegen ein Unterlassen der Behörde, einem Eigentümer die Beseitigung seines Schottergartens und Begrüpfung anzuordnen, getan werden kann.

Es kann zwar nicht auf eine bestimmte Entscheidung der Behörde geklagt werden, da diese ja einen Ermessensspielraum bezüglich des Einschreitens bei bauordnungsrechtlichen Verstößen hat. Dennoch ist die Behörde bei ihren Entscheidungen nicht ganz frei - die Grenze des Spielraums liegt beim Ermessensfehlergebrauch. Dieser liegt bei unverhältnismäßigen Ergebnissen oder Zweckfremdheit vor. Dass eingeschritten werden muss, liegt bei einem Verstoß gegen die Begrüpfungspflicht ja schon fest, andernfalls würde das Ermessen nicht mehr innerhalb der gesetzlichen Grenzen ausgeübt. Nur bezüglich des „Wie“ des Einschreitens hat die Behörde einen Spielraum.

Eine Klagemöglichkeit auf ermessensfehlerfreie Entscheidung durch einen anerkannten Naturschutzverband könnte dann im Einzelfall über das Umweltrechtsbehelfsgesetz (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 und 6 UmwRG) bestehen.

4. Fazit

Es ist wichtig, die Bürger über ein bestehendes Verbot von Schottergärten zu informieren. Ein landesbauordnungsrechtliches Verbot auch noch zusätzlich in einem Flächennutzungsplan, B-Plan und einer Gestaltungssatzung festzuhalten, schafft Klarheit und sichert außerdem eine Regelung auch im Falle der Aufhebung von einer der drei Satzungen. Der Vorstoß des Landes Baden-Württemberg mit seiner Konkretisierung der Unzulässigkeit von Schottergärten – wenn auch der tatsächliche rechtliche Mehrwert dahingestellt sein darf – geht in die richtige Richtung. Im Falle des Landes Sachsen-Anhalt liegt es am Gesetzgeber, eine bauordnungsrechtliche Regelung zu treffen. Davon unabhängig kann aber auch jede Gemeinde eine entsprechende Satzung erlassen. Generell besteht aber politischer Handlungsbedarf. Schließlich müssen die Behörden ihr Ermessen bezüglich der Anordnung der Begrüpfung unbedingt pflichtgemäß, insbesondere mit Hinblick auf die sich ökologisch und klimatisch verschlimmernde Situation, ausüben. Der Weg über eine Anordnung – und bei Nicht-Befolgung über den Verwaltungsvollzug – kann durchaus ein langer sein, dies darf aber eine Ermessensentscheidung keinesfalls beeinflussen.