

CHANCEN UND GRENZEN EINER BAUMSCHUTZSATZUNG IM SPANNUNGSFELD ZWISCHEN KLIMAWANDEL UND BAURECHT

Volker Rothenburger, Stadt Frankfurt am Main, Umweltamt
Vorstand Bündnis Kommunen für biologische Vielfalt

Frankfurt am Main, 12. Juli 2022

AGENDA

1. Lebensqualität ohne Bäume?
2. Unsere Bäume sind bedroht!
3. Rechtliche Möglichkeiten zum Schutze von Bäumen
4. Weshalb braucht man eine Baumschutzsatzung?
5. Vorhandene Baumschutzsatzungen sind nicht mehr zeitgemäß!
6. Offene Fragestellungen/Konfliktfelder

1. LEBENSQUALITÄT OHNE BÄUME?

GIBT ES NICHT!

Nicht erst seit heute: Bäume als Wohlfühlort

Beispiel Wallanlagen (Anlagenring)



S7A1998/ 10548; Gallus Promenade, ca. 1830
© Historisches Museum Frankfurt am Main



Alleenring

Repräsentative grüne Achsen, entstanden im Zuge der Stadterweiterungen im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert



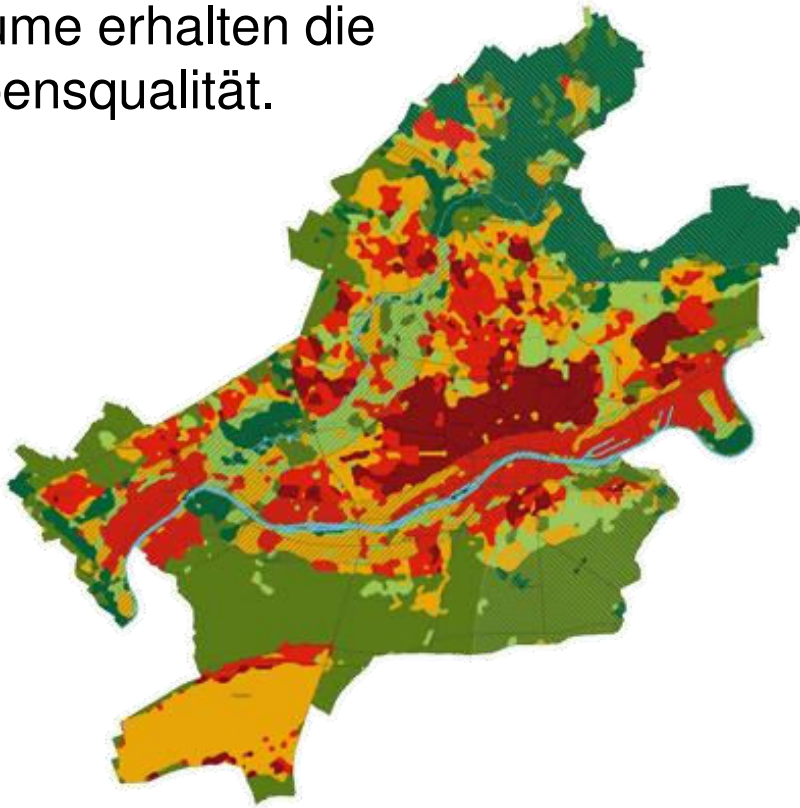
Bäume auf innerstädtischen Flächen – „wild“ oder gepflanzt



Bäume gewährleisten Lebensqualität

Das Klima ändert sich.

Bäume erhalten die
Lebensqualität.



Bäume gewährleisten biologische Vielfalt



2. UNSERE BÄUME SIND BEDROHT

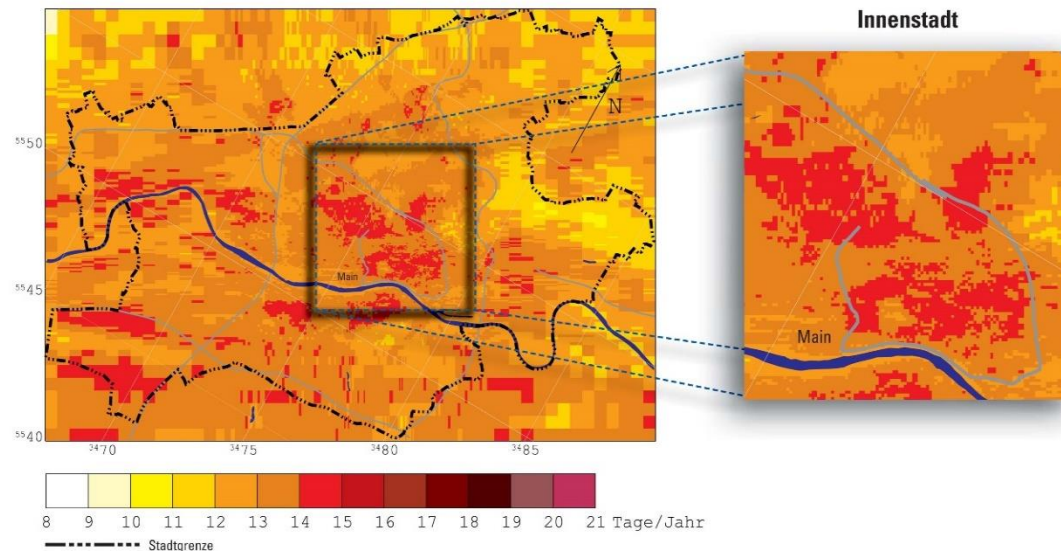


Bedrohung Klimawandel

Frankfurt am Main

■ Klimaänderung bis 2021 – 2050

Deutscher Wetterdienst



Prognose:

Im Zeitraum 2021 – 2050
wird es 15 Hitzetage
(Höchsttemperatur über 25
Grad) mehr geben, als in
der Periode 1971 - 2000





Foto und Text: Grünflächenamt Frankfurt

Stadt Frankfurt am Main – Umweltamt

Abiotische und anthropogene Faktoren, die auf Bäume Einfluss nehmen

- **Höhere Temperatur**
- **Höhere Strahlung und Reflexion**
- **Geringe Luftfeuchtigkeit**
- **Geänderte Evaporation**
 - **Ozon**
 - **Feinstaub**
 - **Luftschadstoffe**
- **Streusalze/ Schadstoffeintrag**
- **Abfluss/ Geringer Wassereintrag**
- **Staunässe**
- **Geänderte Grundwasserverhältnisse**
- **Wenig Wurzelraum**
- **Versiegelung**
- **Verdichtung**



Bedrohung Innenverdichtung – Beispiel Adlerflychtstraße



Innenverdichtung – Beispiel Ellerstraße



3. RECHTLICHE MÖGLICHKEITEN ZUM SCHUTZ VON BÄUMEN IM SIEDLUNGSBEREICH



1. Naturdenkmale - Einzelschöpfungen der Natur



Eiche am Höchster
Schlossplatz

2. Baum geschützt als Fortpflanzungs- und Ruhestätte (§ 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG)



„Heldbock-Eiche“ auf dem Gelände der DFB-Akademie

Stadt Frankfurt am Main – Umweltamt



Bild: Planungsgesellschaft Natur und Umwelt (PGNU)



3. Eingriffsregelung

Erhebliche Beeinträchtigungen des Naturhaushalts (s. § 7 (1) Nr. 2 BNatSchG)

- Luft, Klima
- Tierwelt

Fällung oder Kappung bedürfte einer Eingriffsgenehmigung, weil erhebliche Beeinträchtigungen des Klimas und des Naturhaushalts eintreten können.

Allgemeine Fachexpertise reicht aus, kein Gutachten erforderlich



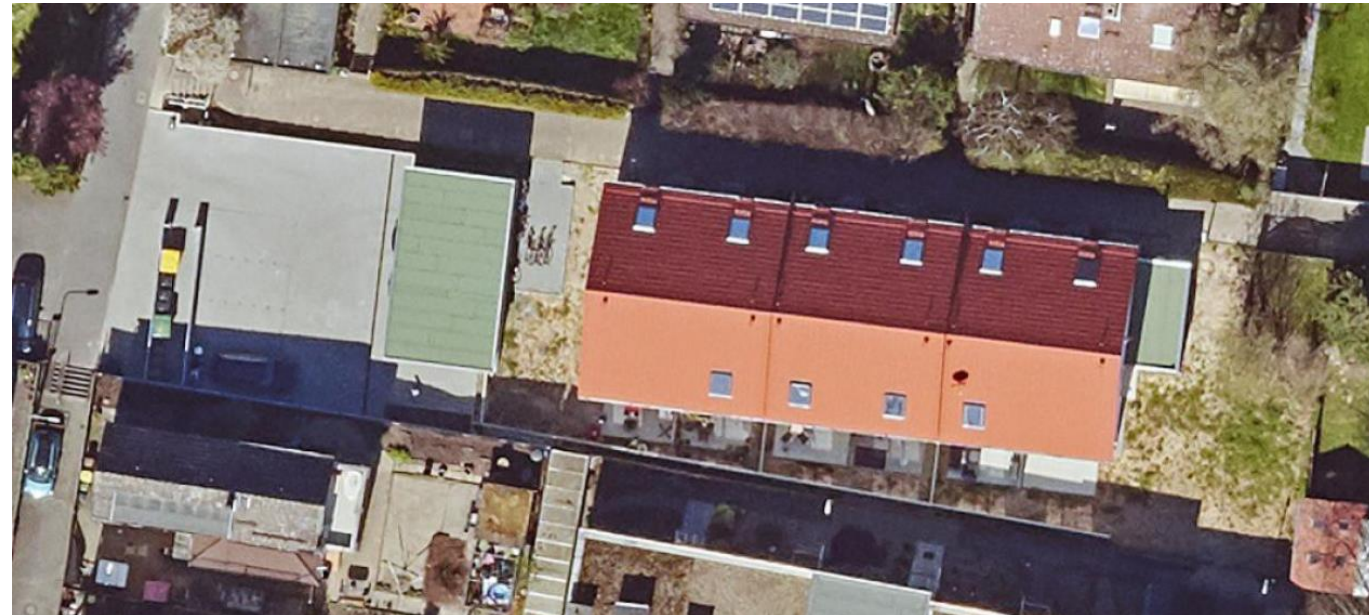


Eingriffsregelung: § 18 (2)
BNatSchG: „Auf **Vorhaben** in
Gebieten mit Bebauungsplänen
nach § 30 des
Baugesetzbuches, während der
Planaufstellung nach § 33 des
Baugesetzbuches und im
Innenbereich nach § 34 des
Baugesetzbuches sind die §§
14 bis 17 nicht anzuwenden“

2017

**Keine Anwendung der
Eingriffsregelung gemäß
§ 18 Abs. 2 BNatSchG bei
baurechtlich relevante
Vorhaben (!)**

2019



4. Festsetzungen im Bebauungsplan (§ 9 Abs. 1 Ziffer 25 BauGB)

Im Bebauungsplan können aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden (...)

Nr. 25 (...) 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

a)

das Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen,

b)

Bindungen für Bepflanzungen und **für die Erhaltung von Bäumen**, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen sowie von Gewässern;





Probleme (Beispiele)

- Festsetzung erfordert städtebauliche Gründe („Funktionsschutz“)
- Erhaltungsziel oft nicht erreichbar – keine Berücksichtigung der Baudurchführung oder des Wurzelbereichs
- Oft planerische Widersprüche (Baum im Straßenraum; direkt an Baugrenze)
- Standorte oft nicht präzise eingemessen
- Keine Kontrolle durch Bauaufsicht/Gemeinde
- Anträge auf Befreiung werden nicht gestellt
- Bäume wachsen/Bäume samen sich an
- Bebauungspläne werden nicht angepasst



5. Baumschutzsatzung

Auszug Baumschutzsatzung Frankfurt am Main:

§ 1 Geltungsbereich und Schutzgegenstand

(1) Im baurechtlichen Innenbereich der Stadt Frankfurt am Main wird der Grünbestand, insbesondere zur Wahrung des charakteristischen, stadtbildprägenden Gehölzbestandes im bebauten Gebiet sowie zur Sicherung, Erhaltung und Fortentwicklung des Naturhaushaltes, der Lebensbedingungen von Tieren und Pflanzen und des Erholungswertes nach Maßgabe dieser Satzung geschützt.

(2) Dem Schutz dieser Satzung unterstehen folgende Grünbestände: Laubbäume und Ginkobäume mit einem Stammumfang von mehr als 60 cm und Nadelbäume mit einem Stammumfang von mehr als 90 cm. Maßgebend ist der Umfang in 1 m Höhe über dem Erdboden.



Grundproblem: Einschränkende Wirkung durch Verhältnis zum Baurecht

BayVGH v. 10.07.98, Az. 2 B 96.2819:

„Da sich der Geltungsbereich der Baumschutzverordnung auf die im Zusammenhang bebauten Ortsteile bezieht, liegt es auf der Hand, dass die Verbote der Verordnung mit bestehenden Baurechten nach § 30 BauGB oder § 34 BauGB kollidieren können. **Gesichtspunkte des Baumschutzes treten dabei grundsätzlich zurück.** Dis gilt jedoch nicht uneingeschränkt. Können zum Beispiel durch eine vertretbare Verschiebung oder Modifikation des Baukörpers Bäume erhalten werden, (...) kann es geboten sein, hiervon (von der Baumschutzsatzung, d.V.) im Interesse der Erhaltung der Bäume Gebrauch zu machen.

VG München v. 22.01.2018, Az. M 8 K 16.3662:

Sofern ein Vorhaben im Innenbereich bauplanungsrechtlich zulässig ist, muss der Natur- und Baumschutz insoweit im Regelfall zurücktreten (**Rechtsgedanke § 18 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG**)



VG Hamburg, Urteil vom 16.10.2017, 7 K 4333/15:

1. Die Belastung eines Grundeigentümers durch das Gebot einen Baum zu erhalten ist unzumutbar, wenn aufgrund des Vorhandenseins des Baumes die bestimmungsgemäße Nutzbarkeit seines Grundstücks wesentlich eingeschränkt oder sogar entzogen ist. (...)
2. Eine wesentliche, nicht zumutbare Einschränkung liegt vor, wenn die (...) Ausnutzbarkeit (...) durch ein Zusammenwirken des Baumschutzes (...) im Ergebnis in einem Maße eingeschränkt würde, dass das Grundstück (...) nicht mehr sinnvoll bebaubar ist.
3. Zur Bewertung der Zumutbarkeit von Einschränkungen (...) durch den Baumschutz ist dabei nicht auf das von dem Eigentümer geplante konkrete Vorhaben abzustellen, sondern verallgemeinernd auf die Bebaubarkeit des Grundstücks in Form üblicher Kubaturen.
4. Die nach DIN 18920 (...) empfohlenen standardisierten Maßstäbe (...) können zur Beurteilung der aufgrund des Baumschutzes für die Bebaubarkeit (...) bestehenden Einschränkungen herangezogen werden, wenn nicht im Einzelfall erkennbar eine hiervon abweichende Betrachtung geboten ist.



4. WESHALB BRAUCHT MAN (DENNOCH) EINE BAUMSCHUTZSATZUNG?



Chancen und Bedeutung einer Baumschutzsatzung

- Bedeutung von Bäumen für Biodiversität und Klimaschutz hervorheben und stärken – politisch, kommunikativ, planerisch
- Bundesrechtliche „Lücke“ (Anwendungsverbot Eingriffsregelung) kommunal (etwas) schließen: Anpassung eines Vorhabens/Umplanung
- Gründe für zulässige Baumfällungen definieren – keine Fällung ohne objektiven Grund
- Baumbestand in Kommunen auf Privatflächen durch Ersatzpflanzungen erhalten und ausbauen
- Wirtschaftliches Interesse von Fällungen in erhöhte Nachpflanzverpflichtungen und Ersatzzahlungen übertragen
- Spürbare und wirksame Regelungen zum Umgang mit illegalen Fällungen treffen
- Kommunales Programm zur Förderung von Baumpflanzungen aus den Mitteln der Ersatzzahlung finanzieren



5. VORHANDENE BAUMSCHUTZSATZUNGEN SIND NICHT MEHR ZEITGEMÄß



Beispiele unklarer und problematischer Regelungen

- Kein Schutz von Obstbäumen als geschützte Bäume
- Kein Schutz bestimmter Baumarten, z.B. Hybridpappeln
- Ausnahme von bestimmten Flächen bzw. Nutzungen, z.B. Grünanlagen, Friedhöfen, Kleingartenanlagen
- Kein Geltungsbereich innerhalb von Bebauungsplänen (§ 30 und § 33 BauGB)
- Unklare Regelungen bei mehrstämmigen Bäumen
- Unklare Regelungen zu Nachpflanzungen
- Vorrang des Bauens ist in der Satzung implementiert
- Privatwohl (z.B. Verschattung) geht vor Allgemeinwohl
- Kein vorsorglicher Baumschutz (Anordnungsbefugnis für Baumschutzmaßnahmen)



Regelungen fehlen (Beispiele zum Antragsverfahren)

- Indirekte Schädigungen (z.B. Veränderungen des Wasserhaushalts) sind nicht als Verbotstatbestand aufgenommen
- Kein Anforderungskatalog für Antragstellung (Was ist vorzulegen)
- Keine Ermächtigung für das Fordern von Gutachten
- Keine Regelung zur Bestandsdauer des Bescheids
- Keine Regelung zum Betretungsrecht (Antragsbearbeitung, Kontrolle)



Regelungen fehlen bzw. sind diskussionswürdig (Beispiele zur Ersatzpflanzung)

- i.d.R. Nachpflanzung nur im Verhältnis 1 : 1
- Nachpflanzungsvorgaben orientieren sich nicht am wirtschaftlichem Interesse der Baumfällung
- Nachpflanzungsvorgaben orientieren sich nicht bzw. kaum an der Qualität/Funktion des gefälltten Baumes
- Ausweichen auf Kleinbäume und Sträucher anstatt Großbäume
- Keine Fristvorgaben für die Nachpflanzungsverpflichtung
- Die Fertigstellungspflege bzw. deren Dauer ist nicht definiert
- Ersatzbäume unterliegen nicht sofort der Baumschutzsatzung (erst nach Erreichen des definierten Stammumfangs)



- Keine Präferenzfestlegung für heimische Baumarten
- Keine Ermächtigung für Berichte zu Nachpflanzungen
- Keine Ermächtigung für Sicherheitsleistungen
- Keine Folgenbeseitigungsregelung bei Illegalen Fällungen oder Schädigungen
- Keine Haftung/Erfüllungspflicht für Rechtsnachfolger



Fehlende/kritische Regelungen Ersatzzahlung

- Ersatzzahlung zu gering – insbesondere bei wirtschaftlichem Interesse bzw. bei illegalen Fällungen
- Fehlende Regelung zu illegalen Baumfällungen (Messstelle Stammumfang; Zuschlag/Multiplikator)
- Keine Angabe, was mit der Ersatzzahlung passieren soll bzw. Öffnung für Finanzierungen selbstverständlicher kommunaler Leistungen



6. SONSTIGE FRAGESTELLUNGEN/KONFLIKTFELDER



Spannungsfeld zwischen den Anforderungen „biologische Vielfalt“ und „Klimaanpassung“

Die „Frankfurter Baumliste“ gibt Empfehlungen, welche Baumarten angesichts der bevorstehenden Klimaänderungen bei Neuanpflanzungen im innerstädtischen Bereich zu bevorzugen sind.

- Hopfenbuche (*Ostrya carpinifolia*)
- Säulen-Hainbuche (*Carpinus betulus fastigiata* frans fontaine)
- Eisenholzbaum (*Parrotia persica*)
- Gold-Blasenbaum (*Koelreuteria paniculata*)
- Baum-Magnolie (*Magnolia kobus*)
- Säulen-Amberbaum (*Liquidambar styraciflua* „Paarl“)
- Ulme (*Ulmus* `Lobe´)



Anforderungen der Bevölkerung an strikte Umsetzung

- Auskunftersuchen („Liegt für eine Fällung ein Antrag vor?“)
- Unverständnis für Vorrang Baurecht (Baum**SCHUTZ**satzung)
- Artenschutz wird als Stolperstein missbraucht (gegenüber Medien)
- Wirkung von Bäumen wird überhöht dargestellt (gegenüber Medien)
- Nachbarschaftliche Widersprüche (obwohl eine Baumschutzsatzung keine drittschützende Wirkung besitzt)
- Nachfrage/Einforderung nach einer Auflagenkontrolle
- Nachfrage/Einforderung der Nachpflanzung



... das alles braucht Personal

(tlw. Gegenfinanzierung über Gebühren)

- Antragsannahme und Prüfung
- Ortstermin/Beratung
- Bearbeitung/Entscheidung/Bescheid/Ersatzgeldverwaltung
- Nachpflanzkontrolle (aufwändig, Terminfindung, Kommunikation)
- Überzeugung der Säumigen (und erneute Kontrolle)
- Ggf. Durchsetzung (Zwangsgeldandrohung und ggf. Anordnung)
- Ggf. Abänderung von Bescheiden zugunsten Ersatzgeld
- Durchführung von Ordnungswidrigkeitsverfahren
- Widerspruchsverfahren/Klageverfahren (gegen Versagung, Auflagen, Bußgeld)
- Kommunikation mit Bürgerschaft/Politik/Medien
- Ggf. Förderprogramme, finanziert mit der Ersatzzahlung, mit Beratung (Beispiel Frankfurt am Main: „Der geschenkte Baum“)

