

BN INFORMIERT

BAUMSCHUTZ- VERORDNUNGEN IN BAYERN

Ergebnisse einer Kommunalbefragung
zu Verbreitung, Ausgestaltung und
Effektivität





BAUMSCHUTZ- VERORDNUNGEN IN BAYERN

Ergebnisse einer Kommunalbefragung
zu Verbreitung, Ausgestaltung und
Effektivität

Einleitung

Baumschutzverordnungen sind immer wieder in der Diskussion. Die einen halten sie für unverzichtbar, um die lebensnotwendigen Bäume in den Städten zu erhalten, andere bezeichnen sie als „Gängelung“ der Bürger, Bürokratiemonster, im besten Fall wirkungslos, im schlimmsten kontraproduktiv. In der lokalen Politik werden auch teilweise die knappen öffentlichen Kassen als Grund genannt. Der BUND Naturschutz in Bayern e.V. hat im Rahmen eines vom Bayerischen Naturschutzfonds geförderten Projektes „Neue Chancen für alte Bäume“ von 13.03.2018-22.04.2018 eine Befragung unter sämtlichen bayerischen Städten und Gemeinden mit dem Ziel durchgeführt, die Verbreitung, Ausgestaltung und

Effektivität von Baumschutzverordnungen zu untersuchen. Konkret sollte geklärt werden, als wie wichtig Baumschutzverordnungen auf kommunaler Ebene für den Baumschutz angesehen werden, wie viele Verordnungen es in Bayern überhaupt gibt und wann diese eingeführt wurden, welche Schutzkriterien sie anlegen, ob Baumschutzverordnungen kontraproduktive Wirkungen haben, wie viel (personellen) Aufwand die Durchsetzung bedeutet, wie streng Ersatzmaßnahmen durchgesetzt und kontrolliert werden und welche Schwachpunkte und Verbesserungspotentiale die existierenden Verordnungen aufweisen. Eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse finden Sie in dieser Ausgabe von BN informiert.



Insgesamt wurden von Bayerns 2.056 politisch selbständigen Kommunen 671 Datensätze zurückgeschickt, was einer durchaus hohen Rücklaufquote von 32,6% entspricht. Die Einwohnerzahlen reichten dabei von kleinsten Gemeinden mit 55 bis zur Großstadt mit (laut Angabe) 1.500.000 Einwohnern.

Von den 671 teilnehmenden Kommunen haben 81 eine Baumschutzverordnung erlassen, 590 nicht.

Der BN hat – parallel zur hier dargestellten Befragung – bei allen Unteren Naturschutzbehörden Bayerns Informationen zur Verbreitung von Baumschutzverordnungen in deren Zuständigkeitsbereichen eingeholt. Konnten oder wollten diese keine Auskünfte geben, wurde direkt bei den betreffenden Kommunen nachgefragt.

Insgesamt haben in Bayern nur 94 von 2.056 Kommunen eine Baumschutzverordnung erlassen. Von diesen haben 86% an der Befragung teilgenommen.

Die älteste Baumschutzverordnung wurde 1974 erlassen, die jüngste im Jahre 2017. 83% aller Verordnungen wurden noch im vergangenen Jahrhundert erlassen, 59% in den 70er- und 80er-Jahren und lediglich 7% seit 2010.

Einführung der Baumschutzverordnungen

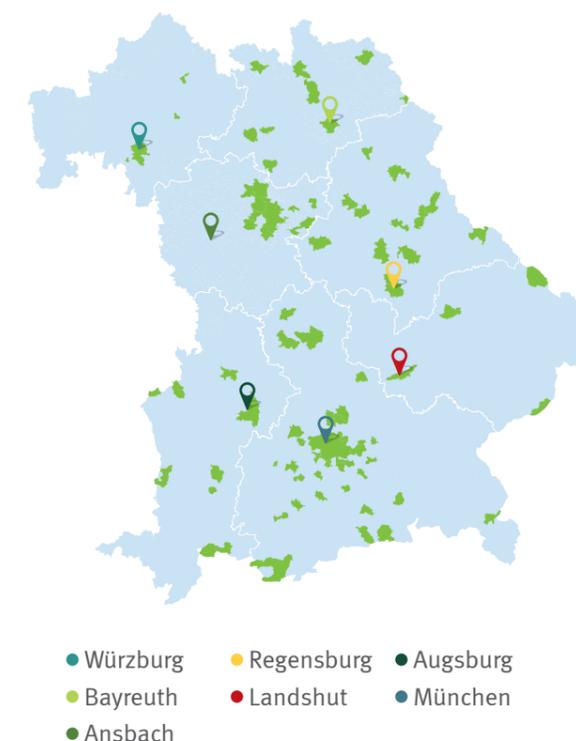


Abb. 1 Zeitpunkt der Einführung der bayerischen Baumschutzverordnungen (Abgegebene Antworten: 62)

Kommunale Einschätzung der Wichtigkeit von Baumschutzverordnungen

Die Frage, wie wichtig Baumschutzverordnungen in ihrer derzeitigen Form tatsächlich für den Baumschutz sind, sollte zunächst von den Kommunen mit Hilfe einer fünfstufigen Skala beantwortet werden. Diese Frage wurde allen Kommunen gestellt, also auch denjenigen, die keine Baumschutzverordnung erlassen haben.

Dabei halten sich die positiven und negativen Antworten – fasst man einerseits die Kategorien „völlig unwichtig“ und „eher unwichtig“ sowie andererseits „eher wichtig“ und „sehr wichtig“ zusammen – in etwa die Waage.



Als wie wichtig für den Baumschutz beurteilen Sie Baumschutzverordnungen?

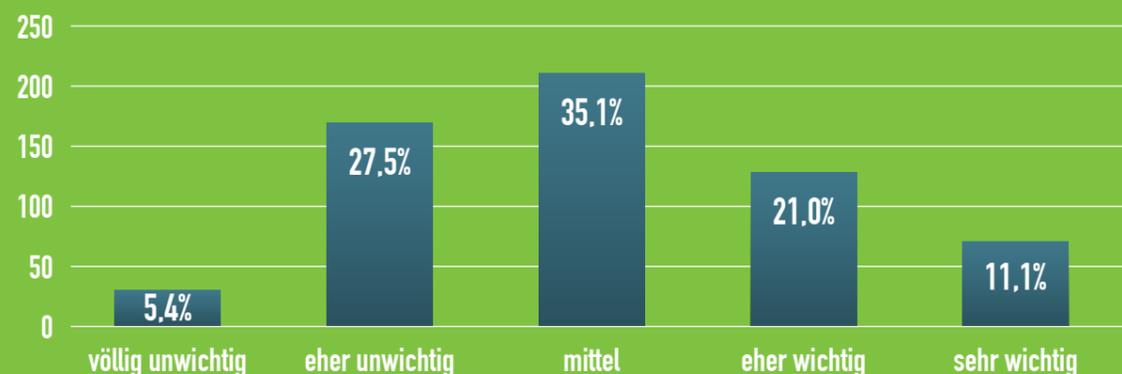


Abb. 2 Wichtigkeit der Baumschutzverordnungen (alle Kommunen)

Als wie wichtig für den Baumschutz beurteilen Sie Baumschutzverordnungen? (nur Kommunen mit erlassener Baumschutzverordnung)



Abb. 3 Wichtigkeit der Baumschutzverordnungen (nur Kommunen mit erlassener BSV)

Analysiert man lediglich die Einschätzungen derjenigen Kommunen, die eine Baumschutzverordnung erlassen haben, zeigt sich eine deutlich andere Verteilung. Von diesen halten lediglich 4,6 % eine Baumschutzverordnung für den Baumschutz, wohingegen 83,1 % sie für eher wichtig oder sehr wichtig halten.

83,1 % derjenigen Kommunen, die selbst eine Baumschutzverordnung erlassen haben, schätzen ihre Bedeutung für den Baumschutz als sehr wichtig bzw. eher wichtig ein.

Die am häufigsten genannten Gründe für die Einschätzung Baumschutzverordnungen wären wichtig, sind:

- Die Funktionen der Bäume als Habitat, Sauerstofflieferant und als wichtiger Akteur im Kampf gegen Klimawandel und Insektensterben;
- Bewusstseins-schaffung bei der Bevölkerung für die Bedeutung der Bäume;
- Fällungen sind nur noch in gut begründeten Fällen möglich;
- Fällungen sind nicht mehr ohne Ersatzpflanzungen möglich;
- Vor allem ortsbildprägende Bäume erfahren so einen Schutz, der sonst nicht möglich wäre.

Mindest-Stammumfang für Schutz



Abb. 4 Mindest-Stammumfang für den Schutz der Bäume

Welcher Anteil an den Fällanträgen werden durchschnittlich genehmigt?



Abb. 5 Anteil der Genehmigungen an den Fällanträgen

Ausgestaltung der Baumschutzverordnungen

Die meisten Kommunen legen einen Mindeststammumfang für den Schutz der Bäume fest, der unterschiedliche Werte von meistens 60, 80 oder 100cm in einem Meter Höhe annimmt. Zwei Ausreißern nach oben mit 120 bzw. sogar 130 cm steht ein Ausreißer von nur 10cm entgegen. Bei Letzterem kann man davon ausgehen, dass es sich um einen Eingabefehler handelt. Insgesamt haben 61 Kommunen hierzu eine Angabe gemacht.

35 Kommunen gaben zudem an, nur bestimmte Bäume unter Schutz zu stellen, meistens handelt es sich hierbei um Laubbäume, häufig mit Ausnahme der Obstbäume (außer Walnuss und Kastanie). Vereinzelt sind auch explizit Exoten-Bäume vom Schutz ausgenommen.

Angaben unter „Sonstige“ zielen meist auf den zusätzlichen Schutz von mehrstämmigen Bäumen und in einigen Fällen Hecken ab 40m² ab.

39 Kommunen haben ihre Baumschutzverordnung seit der Einführung mindestens einmal novelliert. Davon waren einige lediglich redaktionelle Änderungen, 13 Änderungen betrafen allerdings den Schutz bestimmter Baumarten – meistens wurde der Schutz von Nadelbäumen aufgeho-

ben. In sieben Kommunen wurde der minimale Stammumfang für die Schutzwürdigkeit erhöht, in einem Fall von bislang 30cm über zwischenzeitlich 60 auf heute 100cm. Fünf Kommunen haben den Geltungsbereich

angepasst, z.B. Neubaugebiete mit einbezogen. In den überwiegenden Fällen einer Novellierung wurden also die Schutzvorschriften im Zeitverlauf gelockert.

Durchsetzung der Baumschutzverordnung

Der Aufwand für die Durchsetzung einer Baumschutzverordnung liegt in etwa bei einer Stunde pro Monat und 1.000 Einwohnern, bei den Großstädten ist ein degressiver Effekt erkennbar.

Pro Jahr und 1.000 Einwohnern werden durchschnittlich 3 Anträge auf Baumfällung oder Baumveränderung gestellt.

Bayernweit werden durchschnittlich 72% aller Fällanträge bewilligt

Gründe für Fällgenehmigungen



Abb. 6 Gründe für Fällgenehmigungen

Wenn Ersatzpflanzungen erfolgen, in wieviel Prozent der Fällungen ist das der Fall?

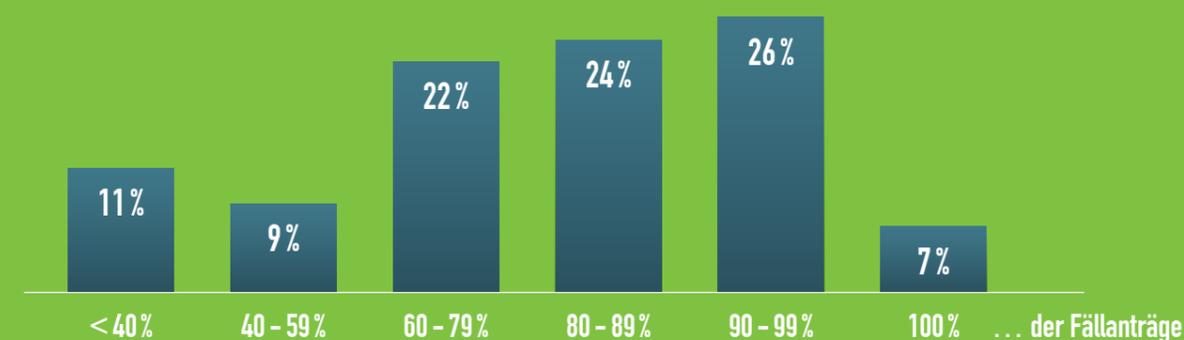


Abb. 7 Häufigkeit von Ersatzpflanzungen

Ausgleichsmaßnahmen und deren Durchsetzung

Werden trotz bestehender Baumschutzverordnung Fällungen genehmigt, ist durch den Eigentümer üblicherweise ein Ausgleich zu leisten. In der überwiegenden Mehrheit der Fälle ist dies durch „Ersatzpflanzungen“ (47%) bzw. durch „Ersatzpflanzungen oder Geldzahlung“ (42%) möglich. 4% der Kommunen erwarten grundsätzlich keinen Ausgleich. Ein ausschließlicher Ausgleich durch Geldzahlung ist in keiner Kommune üblich.

Interessant ist, wie häufig bei Fällungen auch tatsächlich Ersatzpflanzungen erfolgen. Dies wurde offen abgefragt und die Kategorisierungen durch die Autoren vorgenommen. 20% der Kommunen gaben an, in weniger als 60% der Fälle auf Ersatzpflanzungen zu bestehen. Etwa ein Drittel besteht bei nahezu jeder Fällung auf einer Ersatzpflanzung.

Durchschnittlich erfolgen in 73,5% der Fällmaßnahmen Ersatzpflanzungen.

Ob die Ersatzmaßnahmen in gefordertem Umfang oder überhaupt durchgeführt werden, wird nur in 26% der Kommunen bei jeder Maßnahme überprüft. 58% kontrollieren stichprobenartig, 10% lediglich formal, z.B. durch Vorlage einer schriftlichen Zusage, 6% der Kommunen verlangen nicht einmal eine solche Zusage. Es ist zu befürchten, dass sich laxer Kontrollen durchaus innerhalb einer Kommune herumsprechen und einen ebenso laxen Umgang mit den Ausgleichsmaßnahmen zur Folge haben können.

Wird bei Kontrollen festgestellt, dass die Ersatz-/Ausgleichsmaßnahmen nicht durchgeführt wurden, drohen lediglich in 68% der Kommunen Sanktionen – 32%, also fast ein Drittel, hat für diesen Fall keine Sanktionen vorgesehen. Von denjenigen Kommunen, in denen Sanktionen verhängt werden, werten wiederum 72% das Vergehen als Ordnungswidrigkeit und verhängen ein Bußgeld. Die übrigen 28% fordern den Eigentümer lediglich ein weiteres Mal auf, der Ausgleichsverpflichtung nachzukommen. Tatsächlich haben also lediglich in 49% (72%*68%) der Fälle, bei denen eine Missachtung der Auflagen festgestellt wird, die Eigentümer auch mit finanziellen Konsequenzen in Form eines Bußgeldes zu rechnen.



Häufigkeit von Sanktionen bei aufgeckten Verstößen

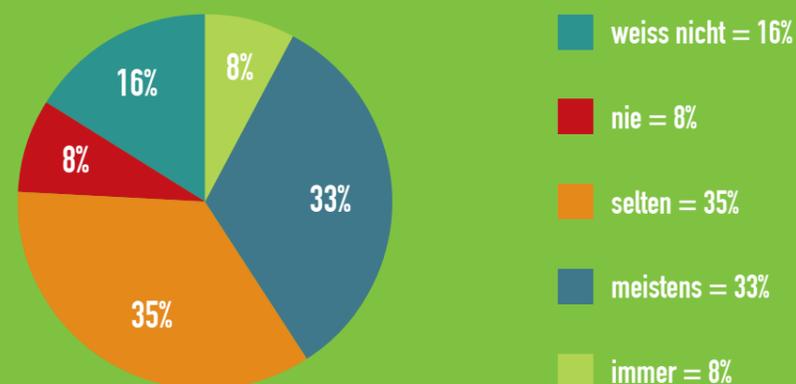


Abb. 8 Häufigkeit von Sanktionen bei aufgedeckten Verstößen

Die Kommunen wurden ebenso nach ihrer eigenen Einschätzung gefragt, wie häufig tatsächlich Sanktionen nach Verstößen gegen die Auflagen durchgesetzt werden. Nur 8% der Kommunen gaben an, dass es bei Verstößen immer auch zu Sanktionen komme. Ein Drittel gab an, dass Sanktionen meistens durchgesetzt würden. Etwas mehr, 35% gaben „selten“ an und ebenfalls 8% meinen, es käme nie zu Sanktionen. 16% der Befragten konnten hierzu keine Einschätzung abgeben.

Wird anstelle einer Ersatzpflanzung ein Ausgleich durch Geldzahlung verlangt, liegt diese bei einem Viertel der Kommunen bei 250€ oder weniger, bei der Hälfte der Kommunen zwischen 251 und 500€. In Dreiviertel der Fälle wird als Ausgleich für die Fällung eines Baums also eine Geld-

Mindestens 43% der Kommunen setzen nach eigener Angabe selten oder nie Sanktionen durch, selbst wenn Verstöße gegen die verlangten Ausgleichsauflagen erkannt werden. Da Kontrollen nur in etwa einem Viertel der Fälle auch wirklich bei jeder Maßnahme durchgeführt werden, kann das Bußgeldrisiko für die Eigentümer insgesamt durchaus als gering eingestuft werden.

zahlung von 500€ oder weniger vom Eigentümer verlangt. Ein Viertel nimmt mehr als 500€, 4% der Kommunen veranschlagen eine Ausgleichszahlung von mehr als 1.200€, das Maximum liegt bei 1.500€.

Durchschnittliche Höhe des Ausgleichs bei Geldzahlung



Abb. 9 Höhe des Ausgleichs bei Geldzahlung

Durchschnittlich kostet eine Baumfällung in Bayern den Baumeigentümer eine Ausgleichszahlung in Höhe von 486€. Zum Vergleich: Für diese Summe lässt sich eine Stiel-Eiche mit einem Stammumfang von 10-12cm pflanzen, darüberhinausgehende Kosten wie Jungbaumpflege oder Bewässerung sind hierbei noch nicht berücksichtigt:

Bruttolohn eines Landschaftsgärtners für zwei Stunden 60,04€

→ Materialkosten 201,35€

→ Baumanbindung 6,90€

→ Stammschutz gegen Mähschäden 1,95€

→ Transport mit LKW 30€ (0,50€/km x 60 km, Angenommene Entfernung der Baumschule: 30km)

→ Gemeinkosten (40%, z.B. Verwaltung, Maschinen; marktüblich)

→ Wagnis und Gewinn (20%; marktüblich)

= Gesamtkosten zzgl. MwSt. 489,54€

Quellen: Information des Bundesverbands Garten-, Landschafts- u. Sportplatzbau e.V., Bruns Baumschulkatalog 2015/2016, Meyer Baumschulbedarf Katalog 2019, zum Rechenweg: Seipl H. et al. (2005): Fachkunde für Garten- und Landschaftsbau, 3. überarbeitete und erweiterte Auflage, Hamburg

Haben Sie die Erfahrung gemacht, dass vor Rechtskraft der Einführung einer Baumschutzverordnung Bäume, die danach unter Schutz lagen, von ihren Eigentümern noch rasch gefällt wurden?

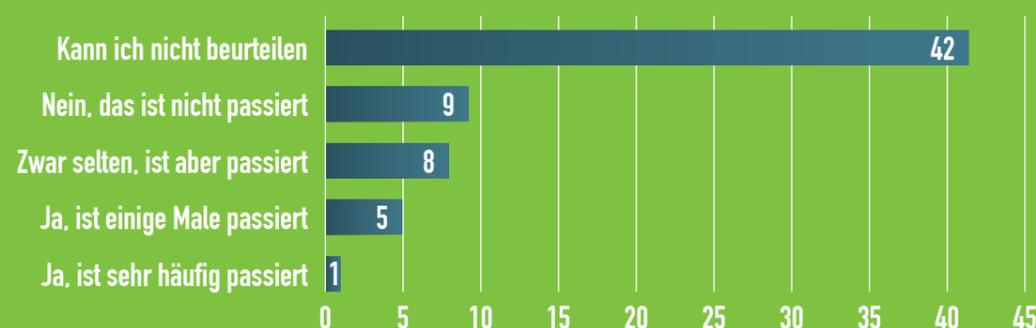


Abb. 10 Erfahrungen mit Fällungen vor Einführung

Fällungen bevor Bäume in die Verordnung „hineinwachsen“

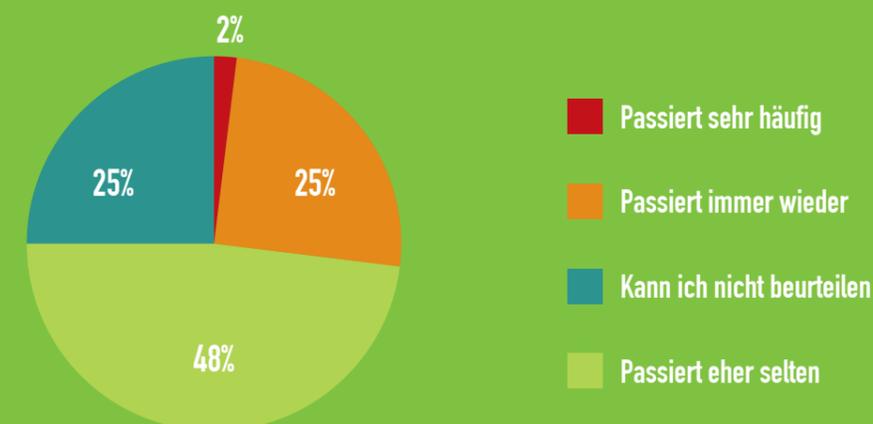


Abb. 11 Erfahrungen mit Fällungen vor „Hineinwachsen“

Durchschnittlich kostet eine Baumfällung in Bayern den Baueigentümer eine Ausgleichszahlung in Höhe von 486€.

Die Einnahmen der Kommunen durch die Ausgleichszahlungen sind in 86% der Kommunen zweckgebunden und zwar durchweg für Neupflanzungen von Bäumen. In nur 14% der Kommunen unterliegen die Einnahmen keiner Zweckbindung

Kontraproduktivität

Kritiker von Baumschutzverordnungen unterstellen diesen häufig eine kontraproduktive Wirkung in zweierlei Hinsicht: Erstens würden alte Bäume mit Schutzanspruch noch rasch gefällt bevor die Verordnung eingeführt wird. Besteht die Verordnung bereits, würden Bäume zweitens aufgrund des Mindeststammumfangs vor dem „Hineinwachsen“ in die Verordnung gefällt werden.

Die diesbezüglichen Erfahrungen der Kommunen wurden untersucht. Zur Beantwortung der Frage, ob vor der Einführung der Verordnung vermehrt Fällungen beobachtet werden konnten, hatten die Befragten die Möglichkeit zwischen fünf Antwortoptionen zu wählen.

Von den insgesamt 65 Antwortenden konnte der Großteil, nämlich 42, die Situation nicht beurteilen, 9 gaben an, dass es zu keinen Fällungen kam, 8, dass es selten passiert sei. Von denjenigen, die die Situation beurteilen konnten, meinen also 74%, dass dies nie oder selten passiert sei. Nur 5 Befragte gaben an, dass sie die Erfahrung gemacht hätten, dass kurz vor der Einführung noch Bäume gefällt worden seien. Nur ein einziger meinte, dass dies häufig passiert sei.

Das zweite häufig geäußerte Argument gegen die Effektivität von Baumschutzverordnungen ist, dass die Bäume dann eben nicht mehr alt werden können, da die Eigentümer sie rechtzeitig fällen würden bevor sie unter die Verordnung fallen. Tatsächlich meint auch keine einzige Kommune, dass dies „nie“ passieren würde.

Allerdings gaben auch nur 2% an, es würde „sehr häufig“ passieren. Ein Viertel der Kommunen machte die Erfahrung, solche präventiven Fällungen würden „immer wieder“ geschehen. Beinahe die Hälfte (48%) gab an, dies passiere „eher selten“. Von denjenigen Kommunen, die die Situation beurteilen konnten, sind das Zweidrittel. Die Vermutung, Bäume hätten durch eine Baumschutzverordnung keine Chance mehr, alt zu werden, lässt sich anhand dieser Zahlen nicht halten – eine grundsätzliche Gefahr für die „mittelalten“ Bäume und damit eine Kontraproduktivität von Baumschutzverordnungen lässt sich auf Basis der empirischen Ergebnisse nicht bestätigen.



Schwächen und Verbesserungspotentiale

Als größte Schwächen ihrer Baumschutzverordnungen gaben die Kommunen an:

- das Hauptproblem liege in der mangelnden Kontrolle und Durchsetzung. Die Baumschutzverordnung wäre nicht das Problem, vielmehr die schlechte Personalsituation, die die Umsetzung erschwere (51,4%);
 - im Fall von bestehendem Baurecht werde die Baumschutzverordnung faktisch Makulatur (14,3%);
 - nur bestimmte Bäume seien geschützt, häufig keine Nadel- und Obstbäume (11,4%);
 - Akzeptanzprobleme bei der Bevölkerung (5,7 %);
 - Einzelaussagen, z.B.: zu niedrige Höhe der Geldzahlungen, zu gering angesetzter Stammumfang.
- Schließlich wurden die Kommunen nach Möglichkeiten gefragt, wie Baumschutzverordnungen verbessert werden könnten. Zwei Antworten stechen aufgrund ihrer häufigen Nennung besonders heraus:
- Die Forderung nach einer größeren Flexibilität der Baumschutzverordnungen und die Lockerung starrer Vorschriften;
 - Die Forderung nach einer bundes- oder zumindest landesweiten Vereinheitlichung und einer verbindlichen gesetzlichen Regelung anstelle einer Verordnung.

Auf den ersten Blick widersprechen sich beide Forderungen. Hier sind dennoch interessante Lösungen denkbar, etwa ein landesweit einheitliches Zonierungskonzept. So könnten je nach Verdichtungsgrad der Bebauung die Verordnungen mit unterschiedlicher Konsequenz durchgesetzt werden und in stark verdichteten Zonen – der Wichtigkeit der Bäume für die Lebensqualität entsprechend – ein höherer Anspruch angelegt werden. In diesen Zonen wären Baumfällungen dann nicht oder nur gegen hohe Ausgleichszahlungen bzw. erhebliche Ersatzpflanzungen, möglich.

Da in dicht besiedelten Gebieten üblicherweise auch weiterhin ein hoher Siedlungsdruck herrscht und die Investoren mit der Entwicklung der Grundstücke große Gewinne machen, wäre so zweierlei sichergestellt:

Bei Ersatzpflanzungen bekämen die Anwohner, die ihre überlebenswichtige Stadtnatur ansonsten verlieren, zumindest einen angemesseneren Ausgleich als heute. In Zonen mit sehr hohem Durchgrünungsanteil, könnten hingegen geringere Ansprüche an den Baumschutz angelegt werden und die Ersatzpflanzungen lediglich im Verhältnis 1:1 durchgeführt werden.

Schlussbemerkung

In den Kommunen, die eine Baumschutzverordnung erlassen haben, wird diese von einer sehr großen Mehrheit als wichtiges Instrument für den Schutz von Bäumen angesehen. Insgesamt können Baumschutzverordnungen zum Erhalt von Bäumen einen großen Beitrag leisten, sofern deren Anwendung von Seiten der Behörden mit Augenmaß erfolgt und auch durchgesetzt werden kann. Auch kann durch Baumschutzverordnungen die Qualität der Baumpflege sichergestellt werden, indem z.B. unfachgerechte, baumzerstörende Kappungen geahndet werden. Zudem kann mit Verweis auf eine Baumschutzverordnung auch der Baumschutz auf Baustellen eingefordert werden, wie es längst in manchen Kommunen wie z.B. Hamburg praktiziert wird. Angesichts der erheblichen Mängel im Vollzug durch die Behörden, v.a. bei der Kontrolle und der Durchsetzung von Ausgleichsmaßnahmen, erscheint die Forderung von Seiten der Kommunen nach mehr und besser ausgebildetem Personal als durchaus berechtigt.

Gefragt nach allgemeinen Verbesserungspotentialen des Baumschutzes nannten die Kommunen 71mal, dass das Bewusstsein in der Bevölkerung und der Verwaltung für die Wichtigkeit und den Nutzen der Bäume geschärft werden müsste. Die Schaffung von Akzeptanz von Seiten der Bürger geht natürlich auch mit einer Verbesserung des Problembewusstseins einher. Das Bewusstsein der Bevölkerung hat sich in den letzten Jahrzehnten zwar spürbar verbessert, auf lokal-politischer Ebene ist der neoliberale Siegeszug durch „Verschlankung“ der Personalausstattung, dem Abbau von Ordnungsrecht und dem Bedeutungsverlust des Allgemeinwohls jedoch ebenso deutlich spürbar. In der Schärfung des Bewusstseins für die Wichtigkeit der Bäume in Siedlungsgebieten sieht der BN eine essentielle Bedeutung für den Baumschutz – und auch hierzu können Baumschutzverordnungen durchaus beitragen, da sie die Eigentümer zwingen, sich im Vorfeld einer Maßnahme mit den Bäumen auseinanderzusetzen.

IMPRESSUM

Fotos:

Titel:Thomas Stephan
 2:Horst Schunk
 3:Horst Schunk
 4:Thomas Stephan
 6:Horst Schunk
 10:Kreisgruppe München
 16:Thomas Stephan
 17:Jana Schuhmann
 18:Horst Schunk

Layout & Text:

Dr. Daniel Mühlleitner, Christopher Busch, Prof. Dr. Kai Frobel

Gestaltung

.....hgs5 GmbH



2019

BUND Naturschutz in Bayern e. V.
 Projektbüro Landesfachgeschäftsstelle
 Hessestraße 4
 90443 Nürnberg
 0800 - 78 23 822
 stadtbaum@bund-naturschutz.de

Aktion "Natur in der Stadt" von BUND Naturschutz,
 Landesbund für Vogelschutz, Stiftung für Mensch & Umwelt
 und Bayerischem Umweltministerium

gefördert vom Bayerischen Naturschutzfonds



Bayerischer Naturschutzfonds
 Stiftung des Öffentlichen Rechts



 www.bund-naturschutz.de/baumschutzverordnung

 Facebook