

Betreff:

**Meldepflichtsatzung für Baumfällungen auf Privatgrundstücken -
Ergebnis der rechtlichen Prüfung**

Organisationseinheit:

Dezernat VII
67 Fachbereich Stadtgrün und Sport

Datum:

28.11.2018

Beratungsfolge

Grünflächenausschuss (zur Kenntnis)

Sitzungstermin

28.11.2018

Status

Ö

Sachverhalt:

Der Rat hat in seiner Sitzung vom 13. März 2018 auf den interfraktionellen Antrag vom 1. Februar 2018 (Drs. 18-07040) den folgenden Prüfauftrag beschlossen:

„Daneben wird die Verwaltung gebeten zu prüfen, ob flankierend eine kommunale Satzung erlassen werden kann mit dem Ziel, eine Meldepflicht für private Grundstückseigentümer in den Fällen, in denen Bäume ab einem bestimmten Stammumfang oder andere Gehölze gefällt oder beseitigt werden sollen, zu begründen.“

Inzwischen hat das städtische Rechtsreferat eine entsprechende juristische Prüfung mit folgendem Ergebnis durchgeführt:

„1. Die Begründung einer Meldepflicht für private Grundstückseigentümer stellt formal einen Grundrechtseingriff dar. Zumindest liegt in der Begründung einer Meldepflicht ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG. Danach hat jeder das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt. Unter die allgemeine Handlungsfreiheit fällt jedes menschliche Verhalten ohne Rücksicht darauf, welches Gewicht ihm für die Persönlichkeitsentfaltung zukommt. Dabei ist nicht nur das Handeln geschützt, sondern auch das Nichthandeln (Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 2 Rn. 52). Aufgrund des weiten Schutzbereiches dieses Grundrechtes ist auch eine Melde- bzw. Anzeigepflicht erfasst.

Darüber hinaus stellt die Erhebung der entsprechenden Daten einen Eingriff in das durch Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG geschützte Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Dieses schützt generell vor staatlicher Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten und damit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden (Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 2 Rn. 73).

2. Eingriffe in die von Art. 2 Abs. 1 GG geschützten Grundrechte bedürfen zur Rechtfertigung einer gesetzlichen Grundlage (Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 2 Rn. 101).

Eine kommunale Satzung reicht grundsätzlich nicht als gesetzliche Grundlage für Eingriffe in die von Art. 2 Abs. 1 GG geschützten Grundrechte aus. Nach der überwiegenden Auffassung in Rechtsprechung und Literatur unterliegen auch Satzungen dem Vorbehalt des Gesetzes. Daraus folgt, dass es insbesondere für Eingriffe in Grundrechte wie Art. 12 GG und Art. 14 GG, aber auch für die Regelung anderer wesentlicher Fragen durch Satzung einer speziellen gesetzlichen Grundlage bedarf (BVerwG, B. v. 07.09.1992, Az. 7 NB 2/92; Wefelmeier, in Kommunalverfassungsrecht Niedersachsen, NKomVG, § 10 Rn. 10, m. w. N.). Zwar greift die Konstituierung einer Meldepflicht im Rahmen einer „Baumschutzsatzung“ nicht in die Art. 12 GG und Art. 14 GG ein, jedoch lässt sich die genannte Rechtsprechung auch auf andere Grundrechte wie Art. 2 Abs. 1 GG übertragen.

3. Eine spezialgesetzliche Satzungsbefugnis für eine Meldepflicht bei Baumfällungen besteht nicht. Eine solche ergibt sich auch nicht aus der Rechtgrundlage für kommunale Baumschutzsatzungen, § 22 des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Bundesnaturschutzgesetz (NAGBNatSchG) i. V. m. § 29 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG). Diese Vorschriften ermächtigen im Falle einer Unterschutzstellung von Bäumen und anderen Gehölzen nur zum Verbot der Beseitigung, Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des geschützten Landschaftsbestandteils, § 29 Abs. 2 S. 1 BNatSchG. Demzufolge wird als Rechtsfolge für den Fall, dass die Bäume und anderen Gehölze als besonders schützenswert im Sinne von § 29 Abs. 1 BNatSchG angesehen werden, nur das Verbot der Beseitigung, Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung benannt. Eine Meldepflicht, ggfs. gekoppelt mit einem Beratungs- und Förderangebot, stellt gerade kein solches Verbot dar.

Es wäre allenfalls denkbar, eine Meldepflicht rechtsdogmatisch als Minus zum Veränderungsverbot anzusehen. So könnte argumentiert werden, dass eine Meldepflicht zum Schutz der Bäume besser geeignet sei als überhaupt keine Baumschutzsatzung und damit dem gesetzlich bezweckten Schutz der Landschaftsbestandteile diene. Eine solche Argumentation verstieße jedoch nach Auffassung des Rechtsreferates gegen den Regelungsmechanismus des § 29 BNatSchG. Entweder sind die Gehölze als besonders schützenswert im Sinne von § 29 Abs. 1 BNatSchG anzusehen und damit mit einem Veränderungsverbot belegt oder die Gehölze sind nicht als besonders schützenswert im Sinne von § 29 Abs. 1 BNatSchG anzusehen. Im zuletzt genannten Fall kann § 29 BNatSchG jedoch nicht als Rechtsgrundlage für eine Baumschutzsatzung herangezogen werden, weil dessen Voraussetzungen nicht vorliegen. Eine entsprechende Melde-Baumschutzsatzung wäre zudem juristisches Neuland. Soweit ersichtlich ist keine einschlägige Rechtsprechung oder Kommentierung vorhanden. Die Muster-Baumschutzsatzung des Niedersächsischen Städtetages sieht ein Verbot und keine isolierte Meldepflicht vor.

Demzufolge wäre eine „Baumschutzsatzung“ mit einer Meldepflicht ohne ein Veränderungsverbot wegen des Wortlautes und der Systematik des § 29 BNatSchG mit deutlichen Prozessrisiken verbunden.

4. Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen unter 2. zum Gesetzesvorbehalt reicht für eine durchsetzbare Meldepflicht die allgemeine kommunalrechtliche Satzungsbefugnis in § 10 Abs. 1 NKomVG nicht aus, um entsprechende Eingriffe in Grundrechte zu rechtfertigen (Meyer, NKomVG, 4. Auf. 2017, § 10 Rn. 8).

Im Umkehrschluss wäre eine Satzungsregelung allenfalls dann zulässig, wenn mit den konkreten Satzungsbestimmungen kein Eingriff in Grundrechte verbunden wäre. Nach dem klassischen Eingriffsbegriff wird nämlich unter einem Grundrechtseingriff ein Vorgang verstanden, der unmittelbar und gezielt durch ein vom Staat verfügbares, erforderlichenfalls zwangsweise durchzusetzendes Ge- oder Verbot zu einer Verkürzung grundrechtlicher Freiheiten führt (BVerfG, B. v. 26. Juni 2002, Az. 1 BvR 670/91, Rn. 68, juris). Demnach wäre eine Beschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit zulässig, wenn die Satzung kein durchsetzbares Ge- oder Verbot enthielte, mithin faktisch freiwillig wäre. Ausgehend davon wäre nach Auffassung des Rechtsreferates eine Satzungsregelung rechtlich noch vertretbar, die für den Fall der Verletzung der Meldepflicht keine Sanktionen (keine Bußgeldbewehrung und Ausschluss von Verwaltungszwangsmaßnahmen) vorsehen würde.

Da eine solche Regelung jedoch zumindest formal ein Gebot enthielte, besteht jedoch das Risiko, dass im Falle einer gerichtlichen Überprüfung das erkennende Gericht zu einer anderen Rechtauffassung kommt. Im Übrigen würde es sich bei einer solchen Regelung streng genommen nicht um eine *Meldepflicht* im eigentlichen Sinne handeln.

5. Als Fazit bleibt festzuhalten, dass wenn überhaupt nur eine Meldepflicht ohne Sanktionscharakter rechtlich vertretbar wäre.“

Da zweifelhaft bleibt, ob hiermit die beabsichtigten Zwecke erreicht werden können, empfiehlt die Verwaltung, von der Erarbeitung einer solchen Satzung, die aller Voraussicht nach wirkungslos wäre und zudem mit rechtlichen Risiken behaftet, abzusehen.

Im Hinblick auf das auszuarbeitende Förderprogramm (Beratung und finanzielle Förderung privater Eigentümer von Bäumen und anderen Gehölzen) wird mitgeteilt, dass unter anderem hierfür im Stellenplan 2018 eine bis Ende 2019 befristete Stelle geschaffen wurde, die inzwischen besetzt werden konnte. Nach Arbeitsaufnahme am 3. Dezember 2018 wird die im Fachbereich Stadtgrün und Sport neu eingestellte Diplom-Ingenieurin der Fachrichtung Landschaftspflege/Landschaftsarchitektur nach kurzer Einarbeitungszeit mit der Konzipierung des Förder- und Beratungsprogrammes beginnen.

Geiger

Anlage/n:
keine