

Umsetzung des im Projekt "NaturErholung Isartal im Süden von München" erarbeiteten Lenkungskonzeptes

Anlagen

Karte des Wegenetzes

Anlage 1

1. Sachvortrag:

1.1 Hintergrund:

Das Isartal südlich von München ist Bestandteil des FFH (Fauna-Flora-Habitat) -Gebietes „Oberes Isartal“ des europäischen Schutzgebietsnetzes Natura 2000. Zu dessen Schutz wurde im Jahr 2014 das Projekt „NaturErholung Isartal im Süden von München“ unter der gemeinsamen Trägerschaft von Stadt und Landkreis München gestartet. Ziel des vom Bayerischen Naturschutzfonds geförderten Projekts war es, den Mountainbike-Verkehr künftig auf bestimmte Wege zu beschränken und zu lenken, das Netz aus Wegen und stark verästelten Trampelpfaden auszudünnen und so die Belastung der Natur auf ein verträgliches Maß zu reduzieren.

Im Rahmen des Projekts wurde gemeinsam mit Naturschutz- und Sportverbänden, den anliegenden Isartalgemeinden sowie verschiedenen Institutionen und Behörden ein Mountainbike-Routennetz erarbeitet, das insgesamt 78 Kilometer umfasst. 28 km davon weisen einen Trailcharakter (unbefestigte Wege unter 2 m Breite) auf, weitere 50 km des Routennetzes verlaufen als Verbindungsabschnitte auf befestigten Wegen und Straßen.

Entlang des Routennetzes wurde die Durchführung von insgesamt 67 Einzelmaßnahmen vorgeschlagen. Diese dienen der Vermeidung von Schäden an Wegen (z.B. punktuelle Aufkiesungen, Errichtung von Bohlenwegen) oder aber der Minimierung von Störungen angrenzender Lebensräume (z.B. Rückbau von Pfaden). Daneben wurden neun besonders sensible und/oder artenreiche Teilgebiete identifiziert, die als störungsarme Rückzugs- und Ruheräume entwickelt werden sollen.

Das Mountainbike-Routennetz verläuft über die Grundstücke von insgesamt 19 Eigentümern. Knapp 75 % des Routennetzes liegt auf Flächen der öffentlichen Hand, rund 22 % befinden sich im Eigentum von Firmen, 3 % im Eigentum des Isartalvereins oder von Privatpersonen.

Die vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen betreffen zum Großteil Routenabschnitte im Eigentum der öffentlichen Hand, nur vereinzelt auch Abschnitte auf Firmengrund oder Grundstücken des Isartalvereins. Privatpersonen sind von den baulichen Maßnahmen aktuell nicht betroffen.

In den Ausschüssen für Energiewende, Landwirtschafts- und Umweltfragen am 21.11.2017 (Drucksache 14/0909) sowie am 14.06.2018 (Drucksache 14/1031) wurde zuletzt über den jeweiligen Stand des Projekts berichtet.

1.2 Projektträgerschaft und Finanzierung der anfallenden Kosten:

Mit Schreiben vom 03.05.2018 wurde dem Oberbürgermeister der Landeshauptstadt München, Herrn Reiter, von Herrn Landrat Göbel die gemeinsame Übernahme der Projektträgerschaft (Landkreis München für das Isar-Westufer, Landeshauptstadt München für das Ostufer) vorgeschlagen. Da Teile des Ostufers aufgrund von Felssturzgefahren derzeit noch gesperrt sind und das gemeinsam erarbeitete Routenkonzept deshalb zunächst nur auf der Westseite umgesetzt werden könnte, wurde zudem, solange eine Umsetzung auf der Ostseite noch nicht erfolgt ist, eine hälftige Beteiligung der Landeshauptstadt München an den für das Westufer anfallenden Kosten vorgeschlagen.

Der Ausschuss für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München beschloss am 10.10.2018, sich zunächst in den Jahren 2019 bis 2022 an der Umsetzung des Konzepts zur Lenkung des Mountainbike-Verkehrs im Isartal im Verhältnis 50 % zu 50 % zu beteiligen und Sachmittel in Höhe von einmalig 185.000 € für die Ersteinrichtung und Gebietsbetreuung im Jahr 2019 (Ersteinrichtung der Wege und Beschilderung: 75.000 €; Laufende Kosten für Unterhalt und Überwachung: 20.000 €; Kosten für Gebietsbetreuer: 90.000 €) sowie 110.000 € jährlich für Unterhalt und Gebietsbetreuung in den Jahren 2020 bis 2022 (Laufende Kosten für Unterhalt und Überwachung: 20.000 €; Kosten für Gebietsbetreuer: 90.000 €) zur Verfügung zu stellen. Die Höhe der jeweiligen Sachmittel basierte auf einer Kostenschätzung, Kosten für etwaige Baumkontrollen sowie Baumpflegemaßnahmen wurden dabei nicht berücksichtigt.

In seiner Sitzung vom 24.10.2018 beschloss der Stadtrat der Landeshauptstadt München die vom Ausschuss für Stadtplanung und Bauordnung beantragte Finanzierung bis 2022. Das zuständige Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München wurde damit beauftragt, eine Finanzierungsvereinbarung mit dem Landkreis München auszuarbeiten.

Bezüglich der Frage einer gemeinsamen Trägerschaft von Stadt und Landkreis München teilte Frau Bürgermeisterin Strobl zuletzt mit Schreiben vom 08.10.2018 mit, dass sie das zuständige Fachreferat gebeten habe, in dieser Sache schnellstmöglich auf das Landratsamt München zuzukommen. Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München hat eine gemeinsame Trägerschaft bislang nicht offiziell abgelehnt. Die bisherigen Äußerungen auf Fachebene deuten jedoch darauf hin, dass von Seiten der Landeshauptstadt München eine alleinige Trägerschaft bzw. Umsetzung des Projekts durch den Landkreis bzw. das Landratsamt München favorisiert wird, die Umsetzung des Projekts anderenfalls zum Erliegen kommt.

Im Haushaltsplan des Landkreises München wurden für das Jahr 2020 für die Ersteinrichtung insgesamt 90.000 € (Ersteinrichtung: 75.000 €; Kosten für Unterhalt und Überwachung: 10.000 €; Kosten für Sonstiges/Unvorhergesehenes: 5.000 €) beantragt. In den Folgejahren 2021 bis 2023 sieht der Finanzplan 15.000 € für Unterhalt und Überwachung vor. Die Planstelle für die Gebietsbetreuung wurde bereits im Stellenplan 2019 ausgewiesen. Die Stelle ist mit einem Sperrvermerk versehen und an die tatsächliche Umsetzung des Lenkungskonzepts gebunden.

1.3 Rechtliche Rahmenbedingungen, Verkehrssicherungspflichten und Haftungsrisiken, Haltung der Grundeigentümer, naturschutzrechtliches Verschlechterungsverbot:

In der freien Natur sowie im Wald gelten auf privaten Straßen und Wegen für die jeweiligen Grundeigentümer bzw. rechtlich Verfügungsbefugten grundsätzlich die Haftungsprivilegierungen des § 60 BNatSchG, § 14 Abs. 1 Satz 3, 4 BWaldG sowie Art. 13 Abs. 2 BayWaldG. Die von den Grundeigentümern aufgrund des gesetzlich verankerten freien Betretungsrechts von Wald und Natur hinzunehmenden Eigentumsbeschränkungen werden dadurch kompensiert. Eine Haftung für natur- bzw. walddtypische Gefahren scheidet für die Grundeigentümer bzw. rechtlich Verfügungsbefugten grundsätzlich aus; es verbleibt eine Haftung für atypisch-verdeckte Gefahren bzw. lebensbedrohliche Fallen.

Im Falle einer Lenkung des Mountainbike-Verkehrs an der Isar kann eine zusätzliche Haftung des Trägers des Lenkungskonzeptes bzw. des Trägers der das Projekt umsetzenden Behörde entstehen, die neben oder an Stelle der Haftung der Grundeigentümer bzw. rechtlich Verfügungsbefugten tritt.

Eine Lenkung des Mountainbike-Verkehrs an der Isar kann dabei auf zweierlei Art und Weise erfolgen. Einerseits durch Regelungen im untechnischen Sinne (z.B. Bekanntgabe eines Wegenetzes samt Verhaltensempfehlungen), andererseits durch den Erlass einer Rechtsverordnung nach Art. 31 BayNatSchG. So kann gemäß Art. 31 Abs. 1 BayNatSchG die untere Naturschutzbehörde durch eine Rechtsverordnung die Erholung in Teilen der freien Natur im erforderlichen Umfang aus Gründen des Naturschutzes, zur Durchführung von landschaftspflegerischen Vorhaben, zur Regelung des Erholungsverkehrs oder aus anderen zwingenden Gründen des Gemeinwohls untersagen oder beschränken.

Der Landkreis München hat im Jahr 2016 ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, das sich mit der Frage der Verkehrssicherungspflichten im Falle einer Lenkung des Mountainbike-Verkehrs im Isartal auseinandersetzt.

Der Gutachter gelangt zu dem Ergebnis, dass naturschutzfachlich notwendige und naturschutzrechtlich begründete Lenkungsmaßnahmen sich im Falle eines Verordnungserlasses nach Art. 31 Abs. 1 BayNatSchG grundsätzlich nicht verkehrssicherungspflichtbegründend auswirken. Der Normgeber eröffnet durch einen Verordnungserlass keinen Verkehr, mit der Folge, dass er unmittelbar verkehrssicherungspflichtig würde oder gar die Haftungsprivilegierungen im Wald bzw. der freien Natur in Bezug auf naturtypische Gefahren entfielen.

Die Ausweisung bestimmter Routenabschnitte im Rahmen eines verordnungsrechtlichen Lenkungskonzeptes begründet, so der Gutachter, keine Verkehrssicherungspflicht dahingehend, dass sich ein Weg für Fahrradfahrer uneingeschränkt und unter allen Umständen eignet. Einzig in extremen Fällen (lebensbedrohliche Fallen bzw. atypisch-verdeckte Gefahren) könne es aufgrund einer faktischen Wechselwirkung zwischen dem Entstehen von Verkehrssicherungspflichten und der Lenkung des Verkehrs zu einer Haftung des Normgebers kommen.

Im Rahmen einer Nachfrage im Dezember 2019 hat der Gutachter darauf hingewiesen, dass bei einer Umsetzung des Lenkungskonzeptes ohne Verordnung, mithin bei einer Lenkung des Mountainbike-Verkehrs an der Isar durch Regelungen im untechnischen Sinne, die Gefahr besteht, dass darin eine Verkehrseröffnung für die Nutzung der Wege als Mountainbike-Strecken gesehen wird. Dies hätte zur Konsequenz, dass der Träger des Lenkungskonzeptes unter Umständen nicht mehr nur für atypisch-verdeckte Gefahren bzw. sog. Fallen haften würde, sondern auch für wald- bzw. naturtypische Gefahren. Eine Haftungsverschärfung des Trägers des Lenkungskonzeptes wäre demnach die

Folge. Gerade deshalb empfiehlt der Gutachter explizit den Erlass einer naturschutzrechtlichen Verordnung gemäß Art. 31 Abs. 1 BayNatSchG. Damit würden die Ziele des Lenkungskonzeptes auf eine Art und Weise erreicht, die mit den geringsten Haftungsrisiken verbunden wären.

Die Gespräche mit den von dem Projekt betroffenen Grundeigentümern haben gezeigt, dass die Mehrheit der Grundeigentümer einer Lenkung des Mountainbike-Verkehrs grundsätzlich wohlwollend gegenübersteht. Die Grundeigentümer forderten jedoch im Rahmen einer Besprechung am Landratsamt München im März 2018 vertragliche Vereinbarungen mit dem Projektträger, welche insbesondere eine sog. Haftungsfreistellung beinhalten. Der Projektträger würde dabei die Grundeigentümer von sämtlichen Ansprüchen verunfallter Naturnutzer freistellen. Der Eigentümer würde einem Geschädigten im Falle eines Unfalls zwar im Außenverhältnis haften, er könnte jedoch im Falle einer Verurteilung den Freistellungsverpflichteten im Innenverhältnis in Regress nehmen.

Einer der größten Grundeigentümer hat in diesem Zusammenhang einen ersten Vertragsentwurf übersandt. Dieser beinhaltet neben zusätzlichen Kosten (etwa einer zusätzlichen Vergütung) unter anderem eine Klausel, wonach sich der Vertragspartner vertraglich verpflichtet, den Vertragsgegenstand einmal jährlich, abwechselnd in belaubtem und unbelaubtem Zustand, sowie nach besonderen Witterungsereignissen (z.B. Sturm, Schneebruch) zu kontrollieren bzw. kontrollieren zu lassen. Laut den dem Vertragsentwurf beigefügten AGB sind potentielle atypische und walddtypische Gefahren auf dem Vertragsgegenstand und den umgebenden Waldbestand dem Grundeigentümer unverzüglich anzuzeigen, wobei sich der Grundeigentümer die Entscheidung darüber, ob und wie die Gefahr zu beseitigen und anfallendes Material zu verwerten ist, vorbehält.

Das Bundesnaturschutzgesetz sieht in § 33 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG ein sog. Verschlechterungsverbot für Natura 2000-Gebiete vor. Demnach sind alle Veränderungen und Störungen, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines Natura 2000-Gebiets führen können, unzulässig. Wie der Wortlaut der Norm zeigt, kommt es dabei nicht auf eine tatsächliche Beeinträchtigung an. Ausreichend ist vielmehr bereits die bloße Gefahr einer Beeinträchtigung.

1.4 Bewertung:

Die Umsetzung des im Rahmen des Projekts „NaturErholung Isartal im Süden von München“ entwickelten Konzepts zur Lenkung des Mountainbike-Verkehrs an der Isar kommt aus Sicht der Verwaltung nur dann in Betracht, wenn damit keine gesteigerten Verkehrssicherungspflichten für den Landkreis bzw. das Landratsamt München verknüpft sind, mithin die in der freien Natur und im Wald auf privaten Straßen und Wegen geltenden Haftungsprivilegierungen (keine Haftung für wald- bzw. naturtypische Gefahren, Haftung für atypisch verdeckte Gefahren und lebensbedrohliche Fallen) auch in diesem Falle greifen. Denn anderenfalls müssten verstärkt Baumkontrollen sowie – daran anknüpfend – Baumpflegemaßnahmen durchgeführt werden. Dies würde enorme Zusatzkosten mit sich bringen, die bislang in den Kostenschätzungen nicht berücksichtigt wurden. Zudem würden umfangreiche Pflegemaßnahmen am vorhandenen Baumbestand und damit verbundene Eingriffe in die Natur dem Zweck des FFH-Gebietes „Oberes Isartal“ zuwiderlaufen und ggf. einen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot des § 33 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG darstellen.

Verträge mit den jeweiligen Grundeigentümern, die eine Verpflichtung zur Durchführung umfangreicher Baumkontroll- und Baumpflegemaßnahmen beinhalten, scheiden deshalb bereits von vornherein aus. Dies gilt umso mehr für vertragliche Verpflichtungen, wonach den Grundeigentümern die Entscheidung darüber obliegt, ob und in welcher Form

Gefahren, insbesondere waldtypische Gefahren zu beseitigen sind. Die Erfüllung vertraglicher Pflichten könnte hier im Extremfall in einem Verstoß gegen das gesetzlich verankerte Verschlechterungsverbot gipfeln.

Nach Ansicht der Verwaltung ist eine Umsetzung des Lenkungskonzepts unter diesen Umständen einzig im Rahmen einer naturschutzrechtlichen Verordnung nach Art. 31 Abs. 1 BayNatSchG möglich. Die Rechtsauffassung des Gutachters wird insoweit geteilt. Im Falle einer Umsetzung des Projekts durch Regelungen im untechnischen Sinne bestünde anderenfalls die Gefahr, dass darin eine Verkehrseröffnung der Wege als Mountainbike-Strecken gesehen werden könnte, mit der Folge, dass sich die Haftung des Projektträgers nicht lediglich auf atypisch-verdeckte Gefahren und Fallen beschränken, sondern auch auf wald- sowie naturtypische Gefahren erweitern würde. Um dem wirksam entgegenzutreten zu können, müssten umfangreiche Baumkontroll- sowie Baumpflegemaßnahmen durchgeführt werden, was wiederum nicht mit dem Anlass des Projekts, die Natur vor Eingriffen von außen zu schützen, vereinbar wäre.

Die haftungsrechtliche Situation der Grundeigentümer bzw. rechtlich Verfügungsbefugten verschlechtert sich im Falle eines Verordnungserlasses im Vergleich zum Ist-Zustand nicht. Die Grundeigentümer bzw. rechtlich Verfügungsbefugten haften auch derzeit bereits für atypisch-verdeckte Gefahren bzw. lebensbedrohliche Fallen auf privaten Straßen und Wegen im Wald bzw. in der freien Natur. Der Erlass einer naturschutzrechtlichen Verordnung durch die untere Naturschutzbehörde ändert an diesem Umstand nichts. Insbesondere ist damit keine Haftungsverschärfung bzw. -erweiterung auf wald- bzw. naturtypische Gefahren verbunden.

Das mit der Verordnung festzulegende Wegenetz der Mountainbiker an der Isar soll im Wesentlichen auf dem im Rahmen des Projekts erarbeiteten Routennetz basieren. Es ist beabsichtigt, die Routen sowie die bisher eingeplanten Maßnahmen im Gelände erneut im Hinblick auf Ihre Aktualität und Notwendigkeit zu überprüfen und ggf. anzupassen. Dies soll im Einzelfall auch in Rücksprache mit den jeweiligen Grundeigentümern erfolgen.

Die Grundeigentümer bzw. rechtlich Verfügungsbefugten sollen zudem nicht für Gefahren haften, die von baulichen Maßnahmen bzw. Einzelmaßnahmen im Gelände ausgehen, die auf Veranlassung des Vorhabenträgers bzw. Normgebers erfolgen. Weitergehende Haftungserleichterungen der Grundeigentümer bzw. rechtlich Verfügungsbefugten sind indes nicht beabsichtigt. So scheidet insbesondere eine generelle Haftungsfreistellung der Grundeigentümer bzw. rechtlich Verfügungsbefugten aus. Denn anderenfalls würde unter anderem die Haftung für Gefahren übernommen werden, die im Rahmen der Waldbewirtschaftung entstehen und damit im Verantwortungsbereich der jeweiligen Grundeigentümer bzw. rechtlich Verfügungsbefugten liegen.

Ein Verordnungserlass wirkt sich auch für die Mountainbiker an der Isar nicht nachteilig aus. Die Mountainbiker erlangen durch eine Verordnung ein Mehr an Rechtssicherheit und Rechtsklarheit, insbesondere im Hinblick auf die Frage, welche Wege aus naturschutzfachlich bzw. -rechtlicher Sicht geeignet sind und rein rechtlich gesehen, grundsätzlich befahren werden dürfen.

Hinzu kommt, dass die Ahndung von Verstößen gegen Vorschriften einer auf Art. 31 BayNatSchG erlassenen Rechtsverordnung gemäß Art. 57 Abs. 2 Nr. 3 BayNatSchG im Ermessen der jeweils zuständigen Verwaltungsbehörde steht. Für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten gilt der Opportunitätsgrundsatz, wonach die Verwaltungsbehörde nach Zweckmäßigkeit Gesichtspunkten zu entscheiden und abzuwägen hat, ob der mit der Geldbuße vorwiegend erstrebte Zweck, eine bestimmte Ordnung durchzusetzen, sich mitunter auch in anderer Weise (z.B. Verwarnung, Androhung der Verfolgung eines

wiederholten Verstoßes, Aufklärung) besser erreichen lässt, als durch die Pflicht zur Verfolgung sämtlicher Verstöße.

Auch an den weiteren, von den Projektbeteiligten beschlossenen Maßnahmen (z.B. Beschilderung des Wegenetzes, Einsatz von Gebietsbetreuern, begleitende Öffentlichkeitsarbeit) soll sich nichts ändern, weshalb ein Verordnungserlass keine wesentliche Abkehr von den bisherigen Überlegungen darstellt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass nach Auffassung der Verwaltung das Projekt „NaturErholung Isartal im Süden von München“ aus haftungsrechtlicher Sicht sowie unter dem Gesichtspunkt der Praktikabilität einzig im Wege einer auf Art. 31 Abs. 1 BayNatSchG gestützten Verordnung umgesetzt werden kann. Inhaltlich kann dabei auf das vorliegende Konzept der am Projekt beteiligten Personen zurückgegriffen werden, es ändert sich einzig das Instrument der Umsetzung.

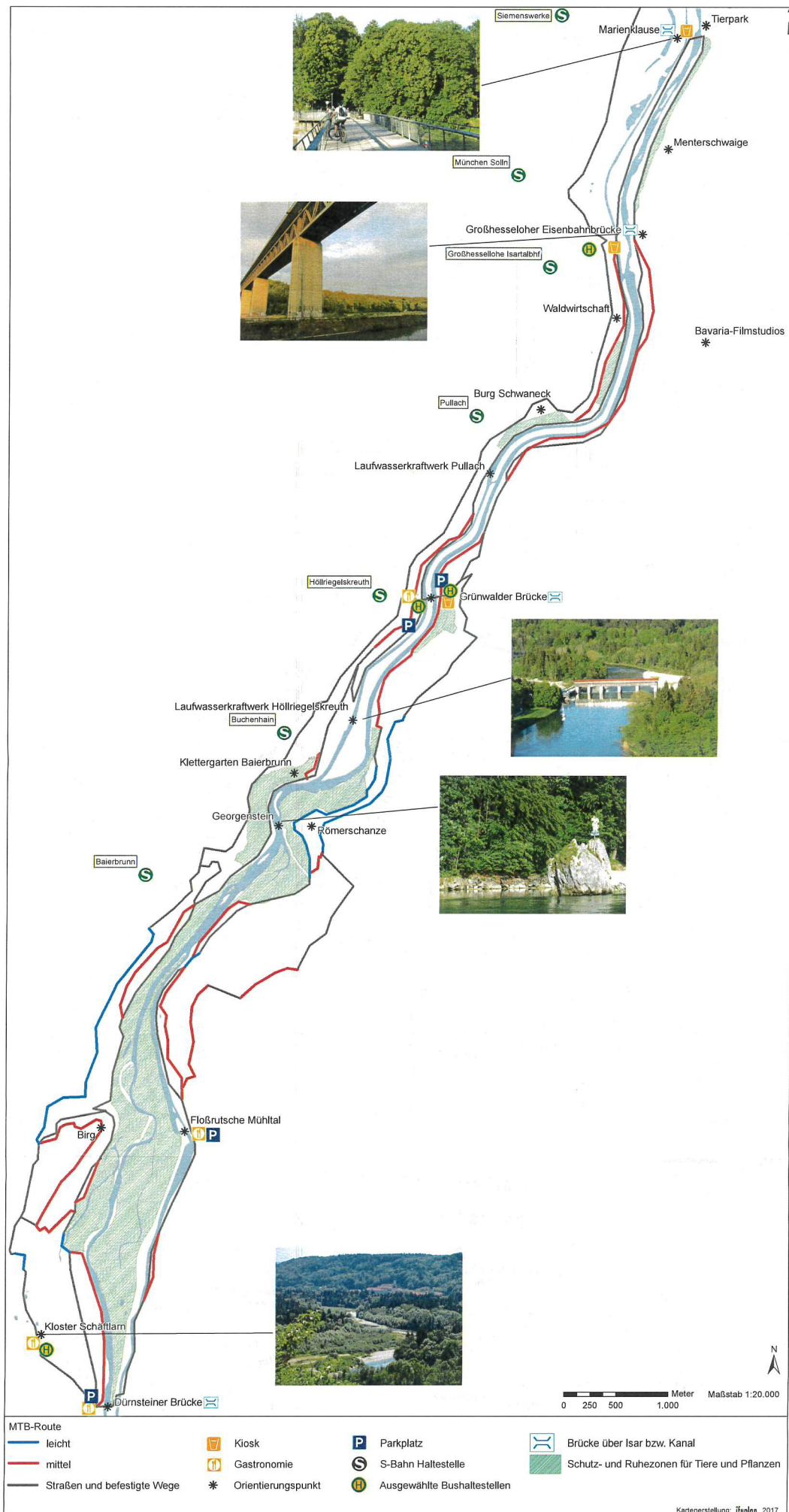
2. **Entscheidungszuständigkeit:**

Die Zuständigkeit des Ausschusses für Energiewende, Landwirtschafts- und Umweltfragen ergibt sich aus § 40 Abs. 2 GeschO-KT, Art. 29 LkrO.

3. **Beschlussvorschlag:**

1. Das im Zuge des Projekts „NaturErholung Isartal im Süden von München“ beschlossene Lenkungskonzept soll durch eine nach Art. 31 Abs. 1 BayNatSchG zu erlassende Rechtsverordnung umgesetzt werden. Hierbei soll auf das im Projekt gemeinsam erarbeitete Wegenetz für die Ausübung des Mountainbike-Sports zurückgegriffen und dieses – sofern erforderlich – aktualisiert und angepasst werden.
2. Die Verteilung der für die Umsetzung des Projekts anfallenden Kosten soll durch eine mit der Landeshauptstadt München abzuschließende Finanzierungsvereinbarung geregelt werden.
3. Im Übrigen soll das Projekt wie durch die Projektbeteiligten vereinbart (Beschilderung, punktuelle Sicherungsmaßnahmen zum Erhalt von Biotopen und Lebensräumen, Einsatz von Gebietsbetreuern, Öffentlichkeitsarbeit) umgesetzt werden.

Christoph Göbel
Landrat



2) **Umsetzung des im Projekt "NaturErholung Isartal im Süden von München" erarbeiteten Lenkungskonzeptes**
- Drucksache 14/1496 -

Herr Simon Kürzeder – Referatsleitung Umweltschutz – stellt dem Gremium ausführlich das erarbeitete Lenkungskonzept vor.

Frau Kreisrätin Ingrid Lenz-Aktas bittet, im Beschlussvorschlag einen Zeithorizont anzugeben.

Herr Kreisrat Stefan Kern regt an, im Beschlussvorschlag die Höhe der Beteiligung durch die Landeshauptstadt München festzuhalten.

Anträge/Änderungen:

Nach Diskussion im Gremium ergänzt der Vorsitzende den Beschlussvorschlag (*Ergänzungen sind kursiv dargestellt*) und stellt diesen zur Abstimmung.

Beschluss:

1. Das im Zuge des Projekts „NaturErholung Isartal im Süden von München“ beschlossene Lenkungskonzept soll durch eine nach Art. 31 Abs. 1 BayNatSchG zu erlassende Rechtsverordnung umgesetzt werden. Hierbei soll auf das im Projekt gemeinsam erarbeitete Wegenetz für die Ausübung des Mountainbike-Sports zurückgegriffen und dieses – sofern erforderlich – aktualisiert und angepasst werden.
2. Die Verteilung der für die Umsetzung des Projekts anfallenden Kosten soll durch eine mit der Landeshauptstadt München abzuschließende Finanzierungsvereinbarung geregelt werden. *Dabei wird darauf Wert gelegt, dass die Landeshauptstadt München sich an der Trägerschaft und jedenfalls an den Kosten mit mindestens 50 % beteiligt.*
3. Im Übrigen soll das Projekt wie durch die Projektbeteiligten vereinbart (Beschilderung, punktuelle Sicherungsmaßnahmen zum Erhalt von Biotopen und Lebensräumen, Einsatz von Gebietsbetreuern, Öffentlichkeitsarbeit) *schnellstmöglich* umgesetzt werden.

Abstimmungsergebnis:

Anwesend: 14

Ja-Stimmen: 14

Nein-Stimmen: 0