

Telefon: 0 233-22371
Telefax: 0 233-25869

Referat für Klima- und Umweltschutz

Geschäftsbereich Naturschutz
und Biodiversität Untere
Naturschutzbehörde,
Fachgutachten
RKU-III-2

Artenschutz einfacher und effektiver gestalten

Empfehlung Nr. 20-26 / E 01836
der Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 21
Pasing-Obermenzing am 19.03.2024

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 14465

Beschluss des Ausschusses für Klima- und Umweltschutz vom 12.11.2024 (SB)

Öffentliche Sitzung

Kurzübersicht

zum beiliegenden Beschluss

Anlass	Empfehlung Nr. 20-26 / E 01836 der Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 21 Pasing-Obermenzing am 19.03.2024
Inhalt	Es wird dargestellt, wie im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben die Belange des Artenschutzes bei Bauanträgen im Baugenehmigungsverfahren sowie bei Abbruchanzeigen geltend gemacht werden.
Gesamtkosten / Gesamterlöse	- / -
Klimaprüfung	Eine Klimaschutzrelevanz ist gegeben: Nein
Entscheidungsvor- schlag	Der Empfehlung Nr. 20-26 / E 01836 der Bürgerversammlung des 21. Stadtbezirkes Pasing Obermenzing vom 19.03.2024 kann nur Rahmen der gesetzlichen Vorgaben entsprochen werden. Sie ist damit satzungsgemäß erledigt.
Gesucht werden kann im RIS auch unter	Artenschutz
Ortsangabe	Stadtbezirk 21 Pasing Obermenzing

Artenschutz einfacher und effektiver gestalten

Empfehlung Nr. 20-26 / E 01836
der Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 21
Pasing-Obermenzing am 19.03.2024

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 14465

Vorblatt zur Beschlussvorlage des Ausschusses für Klima- und Umweltschutz vom 12.11.2024 (SB)

Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis	Seite
I. Vortrag der Referentin.....	2
1. Anlass.....	2
2. Zuständigkeit.....	2
3. Belange des Natur- und Artenschutzes im Baugenehmigungsverfahren.....	2
3.1 Kein eigenes Zulassungsverfahren im Referat für Klima- und Umweltschutz.....	2
3.2 Verantwortung für die Einhaltung der artenschutzrechtlichen Verbote.....	3
3.3 Artenschutzrechtliche Prüfung.....	4
3.4 Überblick über noch erhaltene Bestände geschützter Tiere in der Stadt.....	5
4. Zusammenfassung.....	5
5. Klimaprüfung.....	6
6. Abstimmung mit Querschnitts- und Fachreferaten.....	7
II. Antrag der Referentin.....	7
III. Beschluss.....	7

I. Vortrag der Referentin

1. Anlass

Die Bürgerversammlung des 21. Stadtbezirkes Pasing Obermenzing hat am 19.03.2024 die als Anlage beigefügte Empfehlung Nr. 20-26 / E 01836 beschlossen. Gemäß dieser Bürgerversammlungsempfehlung soll das Referat für Klima- und Umweltschutz (RKU) die gesetzlich vorgeschriebene Artenschutzprüfung künftig selbst durchführen und hierfür alle bei der Lokalbaukommission (LBK) eingereichten Bauanträge erhalten. Das RKU solle durch eigene Bescheide die Neutralität der Verfahren garantieren. Für Bauherren solle die Auflage zur eigenen Prüfung entfallen. Demgegenüber erübrigt sich für LBK und RKU die bislang ausgeübte Überwachung, ob Bauherren eigene Gutachten überhaupt erstellt haben.

Begründet wird diese Forderung damit, dass Bauherr*innen regelmäßig nicht prüfen, ob vor Baubeginn Nisthöhlen oder Lebensräume geschützter oder streng geschützter Arten durch die Baumaßnahmen gefährdet werden bzw. welche Abhilfemaßnahmen geschaffen werden können. Das nachträgliche Einschreiten des RKU komme zu spät, nämlich erst wenn Brut- und Wohnstätten bereits zerstört seien. Ein Problem sei die Aufspaltung der Zuständigkeiten für Baumschutz und Naturschutz in der Stadt. Anders als bei der Baumschutzbehörde erhalte das RKU nicht grundsätzlich alle Bauanträge (wenn Grün betroffen ist), was eine sinnvolle Aufsicht unmöglich mache.

Die Prüfung des Artenschutzes durch das RKU sei auch eine Erleichterung für die Bauherr*in. Sie sei auch gerecht und würde der Stadt erlauben, sich einen Überblick über noch erhaltene Bestände geschützter Tiere in der Stadt zu verschaffen, um einem Rückgang gezielt entgegenzuwirken.

Die Antragstellerin wurde über die Terminverlängerung zur Bearbeitung der Empfehlung und den neuen Behandlungstermin informiert.

2. Zuständigkeit

Empfehlungen von Bürgerversammlungen müssen nach Art. 18 Abs. 4 Satz 1 GO und § 2 Abs. 4 Satz 1 der Bürger- und Einwohnerversammlungssatzung vom Stadtrat oder gemäß § 9 Abs. 4 Bezirksausschusssatzung vom Bezirksausschuss behandelt werden.

Zuständig für die Behandlung dieser Bürgerversammlungsempfehlung ist der Ausschuss für Klima- und Umweltschutz gemäß § 7 Abs. 1 Ziffer 12 der Geschäftsordnung des Stadtrates der Landeshauptstadt München, da die Empfehlung zwar ein Geschäft der laufenden Verwaltung (Art. 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 der Gemeindeordnung i.V.m. § 22 der Geschäftsordnung des Stadtrates) beinhaltet, die Angelegenheit jedoch nicht ausschließlich auf den Stadtbezirk 21 Pasing Obermenzing beschränkt ist.

3. Belange des Natur- und Artenschutzes im Baugenehmigungsverfahren

3.1 Kein eigenes Zulassungsverfahren im Referat für Klima- und Umweltschutz

Die untere Naturschutzbehörde beim Referat für Klima- und Umweltschutz (RKU) erhält alle Bauanträge, bei denen die Prüfung der Belange des Natur- und Artenschutzes

vorgeschrieben ist. Im Wesentlichen sind das Bauanträge außerhalb der im Zusammenhang bebauten Gebiete, denn in diesen Fällen dürfen unter anderem Belange des Naturschutzes der Bebauung nicht entgegenstehen (§ 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB).

Der größte Teil der Bauanträge betrifft Grundstücke innerhalb der im Zusammenhang bebauten Gebiete. Die Bayerische Bauordnung (BayBO) sieht in der überwiegenden Zahl dieser Fälle lediglich das sogenannte vereinfachte Verfahren (Art. 59 BayBO) vor. Die artenschutzrechtlichen Verbote sind nicht Bestandteil des Prüfungsumfangs im vereinfachten Verfahren.

Soweit dennoch artenschutzrechtliche Verbotstatbestände durch die Vorhaben betroffen sind und nicht vollständig durch Schutz-, Vermeidungs- oder vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen im Sinne von funktionserhaltenden Maßnahmen vermieden werden können, sind Ausnahmegenehmigungen oder Befreiungen von den artenschutzrechtlichen Verböten des § 44 Abs. 1 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) von der Bauherr*in zu beantragen. Es ist also ein gesondertes artenschutzrechtliches Verfahren erforderlich, für deren Bearbeitung in München die Regierung von Oberbayern als höhere Naturschutzbehörde gemäß Art. 44 Abs. 1 Bayerisches Naturschutzgesetz (BayNatSchG) i.V. m § 8 Abs. 2 Nr. 1 der Ausführungsverordnung zum Bayerischen Naturschutzgesetz (AVBayNatSchG) zuständig ist. Insoweit gibt es keine rechtlichen Spielräume bzw. keine Rechtsgrundlage dafür, beim RKU ein eigenes artenschutzrechtliches Zulassungsverfahren mit eigenen Bescheiden ins Leben zu rufen. Der Empfehlung kann daher nicht gefolgt werden.

Bevor seitens der höheren Naturschutzbehörde eine artenschutzrechtliche Ausnahme oder Befreiung erteilt werden kann, sind die gebotenen und fachlich anerkannten Schutz-, Vermeidungs- und vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen auszuschöpfen. Für die fachliche Beurteilung dieser Maßnahmen ist die untere Naturschutzbehörde zuständig (Art. 44 Abs. 2 Satz 1 BayNatSchG). Deshalb erhält das RKU in seiner Zuständigkeit als untere Naturschutzbehörde auch diejenigen Bauanträge zur Prüfung, bei denen aufgrund der Datenlage artenschutzrechtliche Konflikte und ein entsprechender Beratungsbedarf vermutet werden können.

Die organisatorische Änderung bei den Zuständigkeiten für Baumschutz und für Naturschutz und die Zuordnung der Aufgaben des Artenschutzes zum Referat für Klima und Umweltschutz stellt in der digitalisierten Praxis kein Hindernis in der Zuleitung und artenschutzrechtlichen Beurteilung von Bauvorhaben dar. Nach wie vor ist durch die Erstüberprüfung der Bauanträge beim Referat für Stadtplanung und Bauordnung gewährleistet, dass bei vorhandenen Daten zu Vorkommen relevanter Arten die Bauanträge zugeleitet werden.

3.2 Verantwortung für die Einhaltung der artenschutzrechtlichen Verbote

Die artenschutzrechtlichen Verbote gemäß § 44 BNatSchG sind eigenverantwortlich einzuhalten. Der Gesetzgeber nimmt alle in die Pflicht, die durch ihr Handeln auf geschützte Tiere oder Pflanzen oder ihre ebenfalls geschützten Fortpflanzungs- und Ruhestätten zugreifen. Es ist gesetzlich nicht vorgesehen, dass die öffentliche Verwaltung ersatzweise die Verantwortung dafür übernimmt, dass die Verbote eingehalten werden. Der öffentlichen Verwaltung obliegt hier nur eine Überwachungsfunktion. Gemäß § 3 Abs.2 BNatSchG überwacht die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Behörde die Einhaltung der Vorschriften und trifft ggf. die erforderlichen Maßnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung. Deshalb können auch keine finanziellen Mittel dafür bereitgestellt werden, dass möglicherweise erforderliche gutachterliche Unterlagen für die erforderlichen Artenschutzprüfungen im Baugenehmigungsverfahren systematisch vom Referat für Klima- und Umweltschutz selbst finanziert oder erstellt werden. Die Verantwortung, nicht gegen die Verbote des Artenschutzes zu verstoßen, verbleibt bei den handelnden Personen. Im Falle

von Bauvorhaben sind dies unter anderem auch Bauherr*innen. Soweit erforderlich, müssen diese auch Unterlagen für die artenschutzrechtlichen Prüfungen durch die zuständigen Behörden beibringen.

Das Verursacherprinzip gilt auch für andere umweltrechtliche Begutachtungen im Zusammenhang mit Zulassungsverfahren. Eine Übernahme der artenschutzrechtlichen Begutachtung würde Forderungen nach sich ziehen, auch andere Gutachten durch das RKU durchführen zu lassen - auch in diesen Fällen ohne Rechtsgrundlage und damit ohne Möglichkeit für eine finanzielle Ausstattung.

Es liegt in der Natur von Verbotsregelungen, dass behördliche Maßnahmen erst nach dem verbotswidrigen Handeln getroffen werden können. Im Sinne des Amtsermittlungsgrundsatzes (Art. 24 Abs.1 BayVwVfG) müssen zudem Verstöße den Verantwortlichen seitens der Behörden eindeutig nachgewiesen werden, um Ordnungsgelder oder Strafen wegen verbotswidrigem Handeln verhängen zu können. Es ist aber nicht möglich, alle Bauherr*innen unter Generalverdacht zu stellen und die Überwachung umfassend und präventiv durchzuführen.

Bei Vorliegen konkreter Verdachtsmomente für Vorkommen geschützter Arten erhalten die Antragsteller*innen im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens Hinweise zum Artenschutz. Dabei wird auf die artenschutzrechtlichen Verbote des BNatSchG, auf die einschlägigen Ordnungswidrigkeiten- oder Strafrechtsvorschriften, auf die Möglichkeit des behördlichen Einschreitens (Baueinstellung) als Folge bei Verstößen und auf die Zuständigkeit der Regierung von Oberbayern zur Erteilung von artenschutzrechtlichen Ausnahmen verwiesen. In den Hinweisen wird betont, dass die Baumaßnahme nur vorgenommen werden darf, wenn geschützte Tiere oder Fortpflanzungs- und Ruhestätten nicht beeinträchtigt werden bzw. dass alle erheblichen Störungen zu unterlassen sind.

Die Bauherr*in hat vor Durchführung der beabsichtigten Maßnahme eigenverantwortlich das gesamte Grundstück, vor allem aber Gebäude, zu fallende Bäume und Sträucher zu kontrollieren.

Den Antragsteller*innen wird dadurch bewusst gemacht, dass sie, wenn sie von diesem, durch eine Fachbehörde angeratenen Vorgehen abweichen, ein hohes Risiko eingehen und sofern sie davon abweichen, wegen fahrlässigem, wenn nicht sogar vorsätzlichem Verhalten eine Ordnungswidrigkeit oder Straftat gemäß § 69 bzw. § 71 BNatSchG begehen.

Wenn ein Verstoß ausreichend konkret absehbar ist, also eine konkrete Gefahr besteht, schreitet die untere Naturschutzbehörde im Rahmen ihrer Möglichkeiten ein.

Der Empfehlung der Bürgerversammlung zu den Gesichtspunkten „Übernahme der Prüfungsverantwortung und Wegfall der Überwachung“ kann nicht gefolgt werden.

3.3 Artenschutzrechtliche Prüfung

Die Form und der Umfang der artenschutzrechtlichen Prüfung ist in den Regelungen zum besonderen Artenschutz in §§ 44 bis 47 BNatSchG nicht festgelegt. Bei einzelnen Bauvorhaben kann der Prüfungsumfang in der Regel begrenzt bleiben, da die Reichweite der Beeinträchtigungen durch solche Vorhaben tendenziell geringer ist als bei großen Vorhaben oder Baugebieten. Zudem sieht das Bundesnaturschutzgesetz für zulässige Bauvorhaben ohnehin Erleichterungen bei der Anwendung der artenschutzrechtlichen Verbote vor (§ 44 Abs. 5 BNatSchG). Ausführlichere Unterlagen für die Artenschutzprüfung sind bei Einzelbauvorhaben nur dann erforderlich, wenn eine Ausnahme beantragt werden muss.

Artenschutzrechtliche Konflikte im Zusammenhang mit Bauvorhaben betreffen in der Praxis vor allem Fledermäuse oder Vögel. Die Lebensstätten dieser Tiere befinden sich in zu fällenden Bäumen und Sträuchern sowie an oder in Gebäuden, die verändert oder abgebrochen werden sollen. Werden die Tiere oder ihre Lebensstätten festgestellt oder besteht ein begründeter Verdacht auf solche Vorkommen, sind die erforderlichen, fachlich anerkannten Schutz- und Vermeidungsmaßnahmen zu treffen oder (vorgezogene) Ausgleichsmaßnahmen durchzuführen. Übliche Maßnahmen sind beispielsweise, die Arbeiten außerhalb der Brutzeit von Vögeln durchzuführen, damit keine Vögel getötet oder Eier zerstört werden. Für Bäume und andere Gehölze gibt es mit den Vorschriften des allgemeinen Artenschutzes in § 39 Abs. 5 BNatSchG bereits gesetzliche Regelungen zur Durchführung von Arbeiten während der Brutzeit.

Abbrucharbeiten sind hingegen grundsätzlich nicht genehmigungspflichtig, sondern lediglich anzeigepflichtig. Abbruchanzeigen werden dem RKU regelmäßig zur Kenntnisnahme zugeleitet. Auch in diesen Fällen erfolgen bei bekannten Vorkommen Hinweise auf die artenschutzrechtlichen Verbote.

Häufige Maßnahmen zum Artenschutz auf Baugrundstücken sind auch verloren gehende Höhlungen durch künstliche Nisthilfen oder Verstecke (für Fledermäuse) zu ersetzen. Derartige Ersatzquartiere müssen in der Regel bereits rechtzeitig vor Beginn der Bauarbeiten zur Verfügung stehen.

Soweit artenschutzrechtliche Verbotstatbestände nicht vollständig durch Schutz-, Vermeidungs- und vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen vermieden werden können, sind Ausnahmegenehmigungen zu beantragen, für deren Bearbeitung in München wie bereits mehrfach dargestellt die Regierung von Oberbayern als höhere Naturschutzbehörde zuständig ist. Die Planung in derartige Ausnahmetatbestände hinein ist im Artenschutz üblich.

Im Ergebnis werden dann bei solchen Ausnahmegenehmigungen ebenfalls künstliche Ersatzquartiere gegebenenfalls in einem zusätzlichen Umfang als Auflagen festgesetzt. Dies ist zum Beispiel regelmäßig der Fall, wenn ein Gebäude abgebrochen wird, in welchem gebäudebrütende Vogelarten vorkommen und es keine Möglichkeit gibt, die Nistplätze während der Bauzeit zu erhalten oder künstliche Nisthilfen vorab an einem Nachbargebäude anzubringen.

Die möglichen artenschutzrechtlichen Verbote und die erforderlichen Maßnahmen können bei einzelnen Bauvorhaben in den meisten Fällen gut eingeschätzt und auch ohne umfangreiche Unterlagen bzw. Gutachten hinreichend genau geprüft werden. Die daraus folgenden, vergleichsweise unkomplizierten Maßnahmen können in der Regel einfach durchgeführt und seitens des RKU nachvollzogen bzw. kontrolliert werden.

Die Artenschutzprüfungen werden somit in vielen der in der Empfehlung der Bürgerversammlung genannten Bauanträge bereits von der unteren Naturschutzbehörde betreut, so dass den Bauherr*innen die Erstellung von Unterlagen bzw. Beauftragung eines Gutachters erspart bleibt.

Sobald umfangreichere Unterlagen erforderlich sind, sind diese – wie unter 3.2 bereits dargestellt - in entsprechender Anwendung der Vorschriften zur naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung durch die Verursacher*innen von Eingriffen, hier von den Bauherr*innen, selbst zu erstellen.

Der Empfehlung der Bürgerversammlung kann deshalb in Bezug auf die Durchführung von Artenschutzgutachten durch das RKU nicht gefolgt werden, soweit dies über die

gesetzlich vorgegebene Einbindung der unteren Naturschutzbehörde hinaus geht.

3.4 Überblick über noch erhaltene Bestände geschützter Tiere in der Stadt

Aufgrund der in München zahlreichen Einträge in der amtlichen Artenschutzkartierung des Bayerischen Landesamtes für Umwelt und der vom Landesbund für Vogel- und Naturschutz e. V., Kreisgruppe München erstellten und aktualisierten Gebäudebrüterkartierung sind die Datengrundlagen für den Artenschutz in München vergleichsweise gut.

Sofern Eigentümer*innen von Grundstücken konkrete Verdachtsmomente oder Nachweise vorliegen, kann -soweit erforderlich und nach dem Umfang der möglichen Beeinträchtigungen zumutbar- gefordert beziehungsweise beauftragt werden, dass Unterlagen für eine artenschutzrechtliche Prüfung erstellt und vorgelegt werden. In der Regel beinhalten diese Unterlagen die Kartierung der vor Ort vorkommenden, geschützten Arten. Dadurch werden die Erkenntnisse über das Vorkommen geschützter Arten ergänzt. Insofern besteht auch ohne Übernahme der Artenschutzprüfung ein Überblick über noch erhaltene Bestände geschützter Tiere in der Stadt.

4. Zusammenfassung

Die in der Empfehlung geforderte Artenschutzprüfung sowie die Erteilung gesonderter artenschutzrechtlicher Bescheide in einem eigenen Zulassungsverfahren im RKU ist rechtlich nicht möglich. Somit ist auch die geforderte Zuleitung aller Bauanträge an das RKU nicht angezeigt. Auch bei der derzeitigen organisatorischen Zuständigkeitsregelung des Referates für Stadtplanung und Bauordnung und des Referates für Klima- und Umweltschutz ist sichergestellt, dass das RKU bei vorliegenden Daten zum Artenschutz die Bauanträge zur artenschutzrechtlichen Beurteilung erhält. Im Rahmen der rechtlich vorgegebenen Möglichkeiten macht das RKU die Belange des Artenschutzes bei Bauanträgen im Baugenehmigungsverfahren sowie bei Abbruchsanzeigen geltend. Auch ohne umfangreiche Unterlagen bzw. Gutachten können die artenschutzrechtlichen Verbote und die erforderlichen Maßnahmen gut eingeschätzt und hinreichend genau geprüft, die daraus folgenden Maßnahmen in der Regel einfach durchgeführt und seitens des RKU nachvollzogen und kontrolliert werden. Darüber hinaus würde es dem im Umwelt- bzw. Naturschutzrecht niedergelegten Verursacherprinzip widersprechen, wenn das RKU ersatzweise die Verantwortung der Bauherr*innen für den Artenschutz übernimmt.

Die in der Empfehlung genannten Gründe für die geforderte Artenschutzprüfung durch das RKU treffen ebenfalls nicht zu. Insbesondere liegt im Stadtgebiet München mit der amtlichen Artenschutzkartierung eine vergleichsweise gute Datengrundlage für den Artenschutz vor.

Aus den genannten Gründen kann der Empfehlung Nr. 20-26 / E 01836 der Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 21 Pasing-Obermenzing am 19.03.2024 nur im Rahmen der vorstehenden Ausführungen entsprochen werden.

5. Klimaprüfung

Ist Klimaschutzrelevanz gegeben: Nein

Gegenstand der Bürgerversammlungsempfehlung sind rechtliche Fragen.

6. Abstimmung mit Querschnitts- und Fachreferaten

Die Vorlage ist mit dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung abgestimmt.

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses vorgeschrieben (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung). Das Gremium wurde um eine Stellungnahme gebeten und hat der Vorlage in seiner Sitzung am 01.10.2024 einstimmig zugestimmt.

Der Korreferent des Referates für Klima- und Umweltschutz, Herr Stadtrat Sebastian Schall, die zuständige Verwaltungsbeirätin Frau Stadträtin Mona Fuchs und das Referat für Stadtplanung und Bauordnung haben einen Abdruck der Vorlage erhalten.

II. Antrag der Referentin

1. Der Empfehlung Nr. 20-26 / E 01836 der Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 21 Pasing-Obermenzing am 19.03.2024, wonach das Referat für Klima- und Umweltschutz grundsätzlich bei allen Bauanträgen die artenschutzrechtlichen Belange selbst prüft, hierfür alle bei der Lokalbaukommission eingereichten Bauanträge erhält und durch eigene Bescheide die Neutralität der Verfahren garantiert, kann nicht entsprechen werden. Die Empfehlung ist damit satzungsgemäß erledigt.
2. Der Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Die Referentin

Ober-/Bürgermeister/-in
ea. Stadtrat / ea. Stadträtin

Christine Kugler
Berufsmäßige Stadträtin

IV. Abdruck von I. mit III.

über Stadtratsprotokolle (D-II/V-SP)

an das Direktorium – Dokumentationsstelle

an das Revisionsamt

an das Referat für Klima- und Umweltschutz, Beschlusswesen (RKU-GL4)

z.K

V. Wv. Referat für Klima- und Umweltschutz

1. Die Übereinstimmung des vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung
An das an das Direktorium D-HA II-BA-Geschäftsstelle West
z.K.

Am.....