Titel:

Allgemeinverfügung zur Schädlingsbekämpfung (Borkenkäfer)

Normenketten:

WaldSchadInV § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 3, Abs. 4, § 6 Abs. 2
GG Art. 14 Abs. 1 S. 1, S. 2, Abs. 2
BayVwVfG Art. 35 S. 2
PflSchG § 54 Abs. 2, Abs. 4

Leitsätze:

1. Die bayerischen Behörden sind berechtigt, zur Bekämpfung der schädlichen Insekten bestimmte Gebiete als von einem schädlichen Insekt befallen oder durch ein schädliches Insekt gefährdet erklären und eine Frist zur Durchführung von Bekämpfungsmaßnahmen bestimmen. (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Inanspruchnahme des Eigentümers bzw. Nutzungsberechtigten für die Schädlingsbekämpfung ist nicht nur dann möglich, wenn diesen ein Verschulden am Schädlingsbefall trifft. (Rn. 22) (redaktioneller Leitsatz)
3. Angesichts vorhandener Fördermöglichkeiten bei der Schädlingsbekämpfung – insbesondere bei finanzieller Belastung der Eigentümer infolge von Bekämpfungsmaßnahmen – verbunden mit dem Umstand, dass Bekämpfungsmaßnahmen nicht nur im Interesse der Allgemeinheit, sondern auch in eigenem Interesse durchgeführt werden sowie unter Berücksichtigung der im Pflanzenschutzgesetz bestehenden Entschädigungsmöglichkeit bei gravierenden finanziellen Einbußen, ist ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abzulehnen. (Rn. 28) (redaktioneller Leitsatz)
4. Bei der Verpflichtung der Waldeigentümer bzw. der Nutzungsberechtigten zur Durchführung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Waldschädlingen nicht um eine ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung handelt. (Rn. 31) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

entschädigungspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung, Zustandshaftung, Allgemeinverfügung, Borkenkäfer, Gefährdungs- und Befallsgebiete, Waldschädlingsbekämpfung, Inhalts- und Schrankenbestimmungen, Rechtmäßigkeit, Sozialbindung des Eigentums, Verhältnismäßigkeit, Entschädigungspflicht, Bekämpfung, Waldschädlinge, Schädlingsbekämpfung

Fundstelle:

BeckRS 2023, 30261

Tenor

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

3. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

1
Der Kläger begehrt die Aufhebung einer Allgemeinverfügung zur Überwachung und Bekämpfung waldschädlicher Insekten der Regierung von … Die bayerische Landesanstalt für Wald- und Forstwirtschaft in Freising hat mit Schreiben vom 21. Oktober 2021 den Erlass einer Anordnung zur Bekämpfung der waldschädlichen Insekten Buchdrucker und Kupferstecher gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 der Verordnung über die Bekämpfung schädlicher Insekten in den Wäldern – Waldschadinsektenverordnung (WaldSchadInV) bei der Regierung von … beantragt.

2
Die Regierung von … erließ daraufhin am 3. November 2021 gemäß § 2, 3, 4 und 6 der WaldSchadInV eine Allgemeinverfügung zur Überwachung und Bekämpfung der waldschädlichen Insekten Buchdrucker und

Kupferstecher. Diese Allgemeinverfügung verlängerte die noch bis zum 31. Dezember 2021 geltende Anordnung der Regierung von … um weitere fünf Jahre. Die Allgemeinverfügung wurde im … Amtsblatt Nr. 19 vom 25. November 2021 auf Seite 232 f. bekanntgemacht. Die Anordnung trat am 1. Januar 2022 in Kraft und gilt bis 1. Januar 2026.

3
Unter 1. werden in der Allgemeinverfügung Nadelwälder und Wälder mit Beimischung von Nadelbäumen sowie die Grundstücke, auf denen innerhalb einer Entfernung von 500 m von diesen Wäldern unentrindetes Nadelholz lagert, im Regierungsbezirk … zu Gefährdungs- und Befallsgebieten des Buchdruckers und Kupferstechers erklärt.

4
Unter 2. wird eine Überwachungspflicht und unter 3. eine Anzeigepflicht im Falle eines Schädlingsbefalls festgelegt.

5
Unter 4. ist in der Allgemeinverfügung Folgendes festgehalten:

6
Auftretende Buchdrucker und Kupferstecher sind von den jeweiligen Eigentümern und Nutzungsberechtigten unverzüglich sachgemäß und wirksam zu bekämpfen oder durch einen Dritten bekämpfen zu lassen (§ 4 Abs. 1 WaldSchadInV). Aktuelle Hinweise zur sachgemäßen und wirksamen Schädlingsbekämpfung können dem Borkenkäferinfoportal der Bayerischen Landesanstalt für Wald und Forstwirtschaft unter http://www.borkenkaefer.org entnommen werden. Zur sachgemäßen Bekämpfung gehört eine angemessene Berücksichtigung der übrigen Tier- und Pflanzenwelt und des jeweiligen Lebensraumes (…).

7
Unter 6. wird die sofortige Vollziehung der Nummern 1 bis 5 der Anordnung angeordnet.

8
Mit Fax vom 22. Dezember 2021 legte der Kläger gegen die Allgemeinverfügung Widerspruch ein. In seiner Widerspruchsbegründung beruft sich der Kläger auf einen nicht hinnehmbaren Eingriff in seine Eigentumsrechte durch die in der Allgemeinverfügung geregelten Zwangsmaßnahmen. Der Klimawandel sei verantwortlich für die Ausbreitung der durch Borkenkäfer verursachten Schäden in den Wäldern. Die Allgemeinverfügung ziehe für die Waldeigentümer bei Borkenkäferbefall finanzielle Aufwendungen nach sich, welche diese nicht zu vertreten hätten. Es sei als unzulässige Vorgehensweise des Gesetzgebers und der Verwaltung einzuordnen, die Waldeigentümer zusätzlich mit Zwangsmaßnahmen zu belasten. Waldeigentümer für Kalamitäten unter Druck zu setzen, für die sie nichts könnten, sei in einem demokratischen Rechtsstaat nicht zulässig. Vielmehr sei es erforderlich, Waldeigentümern zu helfen und sie für ihren Kapitalverlust zu entschädigen. Der Erlass der Allgemeinverfügung ohne eine Entschädigungsregelung werde als verfassungswidrig betrachtet. Weiterhin werde auf ein vor dem Verwaltungsgericht Bayreuth durchgeführtes Verfahren (B 1 E 20.753) gegen das Landratsamt … und den Freistaat Bayern hingewiesen, in welchem er obsiegt habe. Das vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof geführte Beschwerdeverfahren (19 CS 20.1326) gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Bayreuth (B 1 S 20.371) habe er wegen einer damals erzielten einvernehmlichen Lösung nicht weiterverfolgt.

9
Der Widerspruch des Klägers wurde mit Bescheid der Regierung von … vom 14. Juli 2022 zurückgewiesen.

10
Mit Schriftsatz vom 23. August 2022 erhob der Kläger Klage gegen den Widerspruchsbescheid der Regierung von … Der Beklagte beantragte mit Schriftsatz vom 27. Januar 2023 Klageabweisung.

11
Die Beteiligten wurden mit gerichtlichem Schreiben vom 27. Januar 2023 zu einer Entscheidung durch Gerichtsbescheid angehört.

12

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird gemäß § 84 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. § 117 Abs. 3 Satz 2 VwGO auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Behördenakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

13
Über die Klage kann ohne mündliche Verhandlung durch Gerichtsbescheid, der als Urteil wirkt, entschieden werden, weil die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist und der Sachverhalt geklärt ist (§ 84 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Halbsatz 1 VwGO). Die Beteiligten wurden gemäß § 84 Abs. 1 Satz 2 VwGO zur Entscheidung durch Gerichtsbescheid gehört.

14
1. Die zulässige Klage bleibt ohne Erfolg, da sie unbegründet ist. Die Allgemeinverfügung der Regierung von … zur Überwachung und Bekämpfung der waldschädlichen Insekten Buchdrucker (Ips typographus) und Kupferstecher (Pityogenes calcographus) vom 3. November 2021 in Gestalt des Widerspruchsbescheides der Regierung von … vom 17. Juli 2022 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger damit nicht in seinen Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

15
a. Die streitgegenständliche Allgemeinverfügung beruht auf den Rechtsgrundlagen der Verordnung über die Bekämpfung schädlicher Insekten in den Wäldern (Waldschadinsektenverordnung – WaldSchadInV). Die WaldSchadInV regelt gemäß § 1 Satz 1 WaldSchadInV die Bekämpfung von schädlichen Insekten im Wald oder auf sonstigen mit Waldbäumen bestockten Grundstücken, sobald sie durch Fraß oder in anderer Weise an Waldbäumen der Walderzeugnisse unzumutbare Schäden anzurichten drohen. Gemäß § 1 Satz 2 WaldSchadInV fallen unter den Begriff der schädlichen Insekten insbesondere auch der Buchdrucker und der Kupferstecher.

16
b. Die Allgemeinverfügung ist formell rechtmäßig. Die Regierung von … ist gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 WaldSchadInV zum Erlass der Allgemeinverfügung zuständig. Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 WaldSchadInV können Verwaltungsakte auf Grund der WaldSchadInV von der Regierung auf Antrag der Landesanstalt für Wald und Forstwirtschaft erlassen werden, wenn sie sich auf Grundstücke oder Walderzeugnisse im Bereich mehrerer Kreisverwaltungsbehörden beziehen. Diese Voraussetzungen liegen vor. Ein entsprechender Antrag wurde von der Landesanstalt für Wald und Forstwirtschaft am 21. Oktober 2021 gestellt. Daraufhin hat die Regierung von … die Allgemeinverfügung – gemäß Art. 35 Satz 2 Alt. 1 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG) ein Verwaltungsakt – erlassen, die sich auf das Gebiet aller Kreisverwaltungsbehörden im Regierungsbezirk … bezieht. Die gemäß § 3 Abs. 2 WaldSchadInV erforderliche Veröffentlichung im Amtsblatt der zuständigen Behörde ist mit Bekanntmachung der Allgemeinverfügung im … Amtsblatt Nr. 19 vom 25. November 2021 erfolgt.

17
c. Die streitgegenständliche Allgemeinverfügung ist auch materiell rechtmäßig.

18
aa. Zunächst ist festzustellen, dass sich die Allgemeinverfügung vom 3. November 2021 im Rahmen der WaldSchadInV hält, die deren Rechtsgrundlage darstellt. § 2 Abs. 1 WaldSchadInV normiert, dass Verwaltungsakte auf Grund dieser Verordnung gegenüber Eigentümern und Nutzungsberechtigten von Waldgrundstücken, von Walderzeugnissen sowie von Grundstücken, auf denen Walderzeugnisse lagern, erlassen werden können.

19
Die Erklärung von Gefährdungs- und Befallsgebieten im Regierungsbezirk in der Nr. 1 der Allgemeinverfügung findet ihre Rechtsgrundlage in § 3 WaldSchadInV. Gemäß § 3 Abs. 1 WaldSchadInV können die zuständigen Behörden zur Bekämpfung der schädlichen Insekten bestimmte Gebiete als von einem schädlichen Insekt befallen oder durch ein schädliches Insekt gefährdet erklären und eine Frist zur Durchführung von Bekämpfungsmaßnahmen bestimmen. Die Erklärung zu Gefährdungs- und Befallsgebieten war insbesondere geboten, da … flächendeckend von einer Massenvermehrung der besonders gefährlichen Borkenkäferarten Buchdrucker und Kupferstecher sehr stark betroffen ist, die durch

den Klimawandel noch begünstigst wird. Beide Käferarten – der Buchdrucker und der Kupferstecher – konnten in den vergangenen Jahren oftmals eine dritte Generation anlegen und befinden sich in Massenvermehrung. Der Schwärmflug der Käfer im Frühjahr kann infolge des Klimawandels noch früher einsetzen, wodurch den Käfern mehr Zeit zum Brüten bis zum Spätsommer zur Verfügung steht. Die veränderten Umweltbedingungen wirken derweil auf die Wirtsbäume als Stressfaktor, der die Anfälligkeit gegenüber Schaderregern erhöht. Da eine deutliche Verbesserung der Lage bei der Borkenkäfergefährdung im Regierungsbezirk … nicht absehbar war, konnten die Nadelwälder und die Wälder mit Beimischung von Nadelbäumen sowie die Grundstücke, auf denen innerhalb einer Entfernung von 500 m von diesen Wäldern unentrindetes Nadelholz lagert, innerhalb des Regierungsbezirks … zu Gefährdungs- und Befallsgebieten des Buchdruckers und des Kupferstechers erklärt werden.

20
Die in Nr. 2 der Allgemeinverfügung normierte Überwachungspflicht, wonach die Eigentümer und Nutzungsberechtigten die in der Nr. 1 zu Gefährdungs- und Befallsgebieten erklärten Wälder und Grundstücke sowie der dort lagernden Walderzeugnisse in der Zeit vom 1. Oktober bis 31. März mindestens einmal und in der Zeit vom 1. April bis 30. September mindestens im Abstand von vier Wochen auf Käferbefall zu kontrollieren haben, beruht auf § 6 WaldSchadInV, der die Duldungs- und Überwachungspflicht der betroffenen Eigentümer und Nutzungsberechtigten regelt. Gemäß § 6 Abs. 2 WaldSchadInV können die zuständigen Behörden die Eigentümer und Nutzungsberechtigten der betroffenen Wälder, Grundstücke bzw. Walderzeugnisse verpflichten, die nach Abs. 1 notwendigen Untersuchungen selbst durchzuführen und deren Ergebnisse anzuzeigen. Hierfür hat sich die Regierung von … in der Nr. 2 der Allgemeinverfügung entschieden, indem sie die Überwachungspflichten den Eigentümern und Nutzungsberechtigten auferlegt und Fristen für die regelmäßige Kontrolle vorsieht.

21
Die Verpflichtung zur sachgemäßen und wirksamen Bekämpfung der Waldschädlinge in Nr. 4 der Allgemeinverfügung stützt sich auf § 4 WaldSchadInV. In § 4 WaldSchadInV werden die betroffenen Eigentümern und Nutzungsberechtigten zur sachgemäßen und wirksamen Bekämpfung der Waldschädlinge verpflichtet. Die Verpflichtung der betroffenen Eigentümer und Nutzungsberechtigten in Nr. 5 der Allgemeinverfügung, binnen einer Frist von einem Monat nach Inkrafttreten der Allgemeinverfügung zu erklären, ob sie die vorgeschriebene Bekämpfung selbst vornehmen oder von einem Dritten durchführen lassen, sowie die vorgesehene Möglichkeit, dass die zuständige Behörde im Falle des Unterbleibens einer solchen Erklärung die erforderlichen Bekämpfungsmaßnahmen selbst oder durch einen Dritten durchführen lassen kann, was der Eigentümer oder Nutzungsberechtigte zu gestatten und dazu die erforderlichen Hilfsdienste zu leisten hat, beruht auf § 4 Abs. 3 und Abs. 4 WaldSchadInV.

22
Die Kammer stellt fest, dass sich die Allgemeinverfügung innerhalb des Rahmens hält, den ihr die WaldSchadInV als Rechtsgrundlage vorgibt. Insbesondere lässt sich auch der WaldSchadInV nicht entnehmen, dass die Inanspruchnahme des Eigentümers bzw. Nutzungsberechtigten nur dann möglich ist, wenn ihn – wie vom Kläger im Rahmen des Widerspruchsverfahrens vorgetragen – ein Verschulden am Schädlingsbefall trifft.

23
bb. Die Allgemeinverfügung der Regierung von … vom 3. November 2021 ist auch hinreichend bestimmt. Zur Bestimmtheit der Allgemeinverfügung der Regierung von … vom 17. März 2017 hat das Verwaltungsgericht Bayreuth in seinem Urteil vom 8. September 2020 (Az. B 1 E 20.753) bereits Folgendes ausgeführt: „Diese Allgemeinverfügung ist auch hinreichend bestimmt. Zwar heißt es in Nr. 4 Satz 1 nur, dass auftretender Befall unverzüglich, sachgemäß und wirksam zu bekämpfen sei, ohne dass hierzu konkrete Handlungspflichten vorgegeben werden. Dies ist jedoch nicht zwingend geboten. Hinreichende Bestimmtheit eines Verwaltungsakts bedeutet, dass der Inhalt der getroffenen Regelung, der Entscheidungssatz ggf. im Zusammenhang mit den Gründen und den sonstigen bekannten oder ohne weiteres erkennbaren Umständen, für die Beteiligten gemäß Art. 13 BayVwVfG, insbesondere für den Adressaten des Verwaltungsakts so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar sein muss, dass er sein Verhalten danach richten könne, und dass auch die mit dem Vollzug betrauten oder sonst mit der Angelegenheit befassten Behörden und deren Organe den Inhalt etwaigen Vollstreckungsmaßnahmen oder sonstigen weiteren Entscheidungen zugrunde legen können (Kopp/Ramsauer, VwVfG, 8. Aufl., § 37 Rn. 5 ff.), gegebenenfalls nach Auslegung (BayVGH, U.v. 18.07.2016 – 15 ZB 15.1; U.v. 16.10.2013 – 15 B

12.1808; B. v. 29.1.2016 – 15 ZB 13.1759). Nicht zu beanstanden ist damit, wenn der Verwaltungsakt zunächst das Ziel festlegt und aus den Gesamtumständen, insbesondere der Kommunikation zwischen Behörde und Betroffenem eindeutig klar wird, mit welchen (ggf. auch unterschiedlichen einzusetzenden Mitteln) dieses Ziel erreicht werden kann, wobei aus Verhältnismäßigkeitsgründen auch verschiedene Möglichkeiten zur Zielerreichung vorgegeben sein können." Diese Erwägungen gelten auch für die streitgegenständliche Allgemeinverfügung vom 3. November 2021, durch die die Geltung der Allgemeinverfügung vom 17. März 2017 um weitere fünf Jahre verlängert wird. Die Allgemeinverfügung enthält unter 4. einen Hinweis auf das Borkenkäferinfoportal der Bayerischen Landesanstalt für Wald- und Forstwirtschaft, dem umfangreiche aktuelle Informationen zur sachgemäßen und wirksamen Schädlingsbekämpfung entnommen werden können, sodass von einer hinreichenden Bestimmtheit ausgegangen werden kann.

24
cc. Die streitgegenständliche Allgemeinverfügung verstößt auch nicht gegen höherrangiges Recht. Insbesondere kann die Kammer keinen Verstoß gegen Art. 14 GG feststellen.

25
1) Sofern der Schutzbereich der Eigentumsgarantie durch die verschuldensunabhängige Zustandshaftung des Eigentümers im Rahmen der Allgemeinverfügung (Überwachungspflicht, Anzeigepflicht, Bekämpfungspflicht) tangiert ist, so ist zu konstatieren, dass sich diese nicht zuletzt angesichts der Sozialbindung des Eigentums innerhalb des Rahmens hält, der durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vorgezeichnet ist. Regelungen über die Zustandsverantwortlichkeit begründen in genereller und abstrakter Weise die Pflicht des Eigentümers, von seinem Grundstück ausgehende Gefahren für die Allgemeinheit zu beseitigen. Diese Vorschriften und die daran anknüpfenden Befugnisse der Behörden bestimmen somit in allgemeiner Form den Inhalt des Grundeigentums. Es handelt sich hierbei um Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Unter Inhalts- und Schrankenbestimmungen versteht das BVerfG die generelle und abstrakte Festlegung von Rechten und Pflichten durch den Gesetzgeber hinsichtlich solcher Rechtsgüter, die als Eigentum geschützt werden (Axer in BeckOK Grundgesetz, 53. Edition, Stand 15.11.2022, Art. 14 Rn. 72; BVerfG, B.v. 14.1.2004 – 2 BvR 564/95 – juris Rn. 89). Die Zuordnung einer Regelung zu den Inhalts- und Schrankenbestimmungen erfolgt unabhängig von der Intensität der den Eigentümer treffenden Belastung. Dies gilt selbst dann, wenn der Eingriff in seinen Auswirkungen einer Enteignung nahe- oder gleichkommt (BVerfG, B.v. 2.3.1999 – 1 BvL 7/91- juris Rn. 74). Bei derartigen Bestimmungen sind sowohl der grundgesetzlichen Anerkennung des Privateigentums durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG als auch der Sozialpflichtigkeit des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 2 GG Rechnung zu tragen und dabei die schutzwürdigen Interessen der Beteiligten in einen gerechten Ausgleich und in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen.

26
Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass es keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet, die Vorschriften über die Zustandsverantwortlichkeit dahingehend auszulegen, dass der Eigentümer eines Grundstücks wegen seiner durch die Sachherrschaft vermittelten Einwirkungsmöglichkeit auf die gefahrenverursachende Sache verpflichtet werden kann, von dem Grundstück ausgehende Gefahren zu beseitigen, auch wenn er die Gefahrenlage weder verursacht noch beseitigt hat (vgl. BVerfG, B.v. 16.2.2000 – 1 BvR 242/91, 1 BvR 315/99 – juris Orientierungssatz, Gegenstand des Verfahrens war die Zustandsverantwortlichkeit im Polizei- und Ordnungsrechts). Diese Rechtsprechung kann auf die durch die WaldSchadInV vorgesehene und durch die streitgegenständliche Allgemeinverfügung der Regierung von … vom 3. November 2021 umgesetzte Zustandshaftung der Eigentümer und Nutzungsberechtigten betroffener (Wald-)Grundstücke übertragen werden. Die vorgesehene Zustandsverantwortlichkeit als solche steht mit der Verfassung – konkret mit Art. 14 Abs. 1 GG – in Einklang.

27
2) Eine weitere, hiervon unabhängige Frage ist diejenige danach, ob sich auch das Ausmaß dessen, was von dem Eigentümer oder Nutzungsberechtigten im Rahmen der Gefahrenabwehr innerhalb der Zustandshaftung abverlangt wird, im Rahmen der Verhältnismäßigkeit bewegt oder diesen verlässt, da die dem Betroffenen auferlegten Verpflichtungen im Verhältnis zum angestrebten Zweck diesem nicht zumutbar sind (vgl. so auch BVerfG, B.v. 16.2.2000 – 1 BvR 242/91, 1 BvR 315/99 – juris Orientierungssatz). Besondere Bedeutung entfaltet in diesem Zusammenhang der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der die

Aspekte der Privatnützigkeit sowie der Sozialbindung des Eigentums umspannt, die in einen gerechten Ausgleich zu bringen sind.

28
Angesichts der vorhandenen Fördermöglichkeiten – insbesondere bei finanzieller Belastung der Eigentümer infolge von Bekämpfungsmaßnahmen – verbunden mit dem Umstand, dass Bekämpfungsmaßnahmen nicht nur im Interesse der Allgemeinheit, sondern auch in eigenem Interesse durchgeführt werden sowie unter Berücksichtigung der im Pflanzenschutzgesetz bestehenden Entschädigungsmöglichkeit bei gravierenden finanziellen Einbußen, sieht die Kammer vorliegend keinen Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

29
Sofern der Kläger im Rahmen der Widerspruchsbegründung einwendet, die Allgemeinverfügung müsse zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit eine Entschädigungsregelung für die betroffenen Eigentümer vorsehen, so ist dem entgegenzuhalten, dass Inhalts- und Schrankenbestimmungen – wie vorliegend die Verpflichtungen des Eigentümers zur Bekämpfung von Waldschädlingen – als Ausfluss der Sozialgebundenheit des Eigentums grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen sind (vgl. Axer in BeckOK Grundgesetz, 53. Edition, Stand 15.11.2022, Art. 14 Rn. 72). Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG berechtigt, Inhalt und Schranken des Eigentums ohne ausdrückliches Entschädigungsgebot zu bestimmen und damit auf bestehende Eigentumsrechte gestaltend einzuwirken. Diese Grundsatzentscheidung des Verfassungsgebers darf nicht dadurch unterlaufen werden, dass allgemein mit Hilfe des Grundsatzes des milderen Eingriffs und der Gleichbehandlung im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG Entschädigungspflichten angenommen werden. Der sozialgestalterischen Gesetzgebung im Anwendungsbereich des Art. 14 Abs. 1 S. 2 würden damit Fesseln angelegt werden, die in der Verfassung nicht vorgesehen und die in dieser Allgemeinheit ausdrücklich nur für die Enteignung bestimmt sind (vgl. Papier/Shirvani in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Stand September 2022, Art. 14 Rn. 481).

30
Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit kann eine Inhalts- und Schrankenbestimmung ausnahmsweise in besonderen Härtefällen auch zu einem finanziellen Ausgleich verpflichten (Axer in BeckOK Grundgesetz, 53. Edition, Stand 15.11.2022, Art. 14 Rn. 104; BVerfG, B.v. 14.7.1981 – 1 BvL 24/78 – juris; B.v. 2.3.1999 – 1 BvL 7/91 – juris; B.v. 15.9.2011 – 1 BvR 2232/10 – juris). Wo ausnahmsweise die Anwendung des Gesetzes zu einer unzumutbaren Belastung des Eigentümers führt, sind Ausgleichsregelungen zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit und zum Ausgleich gleichheitswidriger Sonderopfer möglich. Angesprochen sind vor allem Fälle, in denen eine an sich verhältnismäßige Regelung in atypischen Fällen zu besonderen Belastungen führt, der Gesetzgeber aber auch in diesen Fällen die eigentumsbeschränkende Maßnahme im öffentlichen Interesse für erforderlich hält. Insoweit bedarf es dann zum Ausgleich der Unverhältnismäßigkeit oder Gleichheitswidrigkeit der Kompensation. Eine ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung liegt vor, wenn in eine Eigentumsposition besonders intensiv eingegriffen wird. Entscheidend für das Erfordernis einer Ausgleichspflicht ist, ob die Inhalts- und Schrankenbestimmung im Hinblick auf ihre Schwere, Intensität und Dauer für den Eigentümer unzumutbar ist und ihm ein Sonderopfer auferlegt (Axer in BeckOK Grundgesetz, 53. Edition, Stand 15.11.2022, Art. 14 Rn. 104). Wesentliche Beachtung verlangt in diesem Zusammenhang der Grundsatz der Lastengleichheit aller bei der Erfüllung der allgemeinen öffentlichen Aufgaben (Art. 3 Abs. 1 GG). Sonderbelastungen bestimmter Personen oder Gruppen sind damit nur vereinbar, wenn diese Personen oder Gruppen wegen ihrer sozialen und/oder rechtlichen Besonderheiten eine ganz spezifische Sachnähe zum normativen Eingriffszweck aufweisen. Fehlt es an dieser vorgegebenen Homogenität in rechtlicher oder sozialer Hinsicht, muss diese vom Gesetzgeber erst künstlich erzeugt werden; fehlt es auch wegen des Allgemeinbezuges des Eingriffszweckes an jener spezifischen Sachnähe der Betroffenen zum Eingriffszweck, dann müssen wegen Art. 3 Abs. 1 GG prinzipiell alle Bürger zu den öffentlichen Aufgaben und Lasten beitragen. Eine ausschließliche Belastung Einzelner stellt einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG dar. Die Indienstnahme Privater für öffentliche bzw. staatliche Zwecke ist dann als unentgeltliche oder entschädigungsfreie Inanspruchnahme eine unzulässige Sozialbindung des Eigentums (Papier/Shirvani in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Stand September 2022, Art. 14 Rn. 485).

31
Unter Heranziehung dieser Grundsätze ist festzustellen, dass es sich bei der Verpflichtung der Waldeigentümer bzw. der Nutzungsberechtigten zur Durchführung von Maßnahmen zur Bekämpfung von

Waldschädlingen nicht um eine ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung handelt, da diese Gruppe als Eigentümer bzw. Nutzungsberechtigte eines Waldes bzw. eines Grundstückes, auf dem Holz lagert, eine besondere Sachnähe zum Eingriffszweck – der Verhinderung der Ausbreitung der Waldschädlinge – aufweist. Die Bekämpfung von waldschädlichen Insekten erfolgt außerdem nicht ausschließlich im Interesse der Allgemeinheit, sondern wird von betroffenen (Wald-)Eigentümern auch im eigenen Interesse vorgenommen, um eine Ausbreitung der Schädlinge auf den eigenen Grundstücksflächen zu verhindern. Auch unter Berücksichtigung der Kriterien der Schwere und Intensität der Bestimmung kann nicht von einer Ausgleichspflicht zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit ausgegangen werden.

32

Zwar ist bei der Abwägung richtigerweise wie vom Kläger vorgebracht auch der Umstand zu berücksichtigen, dass die Gefahren – konkret die Verbreitung von Waldschädlingen –, die von den betroffenen Grundstücken ausgehen, primär auf den Klimawandel zurückzuführen sind, der die Vermehrung des Kupferstechers und Buchdruckers begünstigt und der den betroffenen Eigentümern und Nutzungsberechtigten nicht zugerechnet werden kann. Ungeachtet dessen erreicht die in der Allgemeinverfügung vorgesehene Verpflichtung der Eigentümer bzw. der Nutzungsberechtigten der betroffenen Grundstücke nicht annähernd die Schwere, die das Bundesverfassungsgericht fordert, um von einer unzumutbaren Belastung auszugehen. So hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Altlastenentscheidung (BVerfG, B.v. 16.2.2000 – 1 BvR 242/91, 1 BvR 315/99 – juris OS) konstatiert, dass zur Bestimmung der Grenze dessen, was einem Eigentümer an Belastungen zugemutet werden darf, der Verkehrswert des Grundstücks nach Durchführung der Sanierung (bezogen auf die Altlasten) als Anhaltspunkt dienen kann. Die in der Allgemeinverfügung der Regierung von … vom 3. November 2021 vorgesehenen Verpflichtungen der Eigentümer und Nutzungsberechtigten der betroffenen Grundstücke bleiben weit hinter diesem Ausmaß zurück. Zu berücksichtigten ist in diesem Zusammenhang insbesondere die saisonale Abhängigkeit der Überwachungspflichten. So haben die Betroffenen in der Zeit vom 1. Oktober bis 31. März die Wälder und Grundstücke nur einmal zu kontrollieren. Während der Flugzeit, vom 1. April bis zum 30. September, sind die Kontrollen im Abstand von vier Wochen durchzuführen. Die Duldung der Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen durch die Forstbehörden ist dabei insbesondere als wenig eingriffsintensiv einzuordnen. Ähnlich verhält es sich mit der Anzeigepflicht im Falle eines festgestellten Schädlingsbefalles. Auch die Bekämpfungsmaßnahmen – bestehend aus Liegendbefallskontrolle, Einschlag der befallenen Fichten, rechtzeitiger Holzabfuhr, Lagerung des Holzes in einem Abstand von mind. 500 m zum nächsten Nadelholzbestand, Entrindung sowie Pflanzenschutzmitteleinsatz – bleiben in ihrem Ausmaß weit hinter einer finanziellen Belastung in Höhe des Verkehrswertes der betroffenen Grundstücke zurück. In diesem Zusammenhang ist auch das waldbauliche Förderprogramm des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten aus dem Jahr 2020 zu berücksichtigen, das zur Vorbeugung bzw. Bekämpfung rindenbrütender Insekten Förderungen für Waldeigentümer vorsieht, die die finanziellen Einbußen der Waldeigentümer im Falle eines festgestellten Schädlingsbefalls abmildern. So sind etwa unter 4.4.1 der Richtlinie für Zuwendungen zu waldbaulichen Maßnahmen im Rahmen eines forstlichen Förderprogramms (WALDFÖPR 2020) Förderungen für den Mehraufwand der vorbereitenden Maßnahmen sowie die Mehrkosten, die durch eine waldschutzwirksame insektizidfreie Behandlung des Schadholzes entstehen, vorgesehen. Ebenfalls förderfähig sind das Verbringen des Schadholzes auf waldschutzwirksame Zwischenlager, das waldschutzwirksame Entrinden des Schadholzes und die waldschutzwirksame Behandlung des Waldrestholzes (vgl. 4.4.1.2). Unter 4.4.3 wird festgehalten, dass auch Vorbeugungs- und Bekämpfungsmaßnahmen, die bestandsbedrohenden Larvenfraß oder eine Ausbreitung schädlicher Organismen verhindern sollen, gefördert werden können. Das Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hält zudem Beratungsförster bereit, die die Waldeigentümer bei fachlichen Fragen sowie bei der Antragstellung unterstützen.

33

Waldeigentümer, die aufgrund eines Befalls oder Befallsverdachts Pflanzenschutzmaßnahmen auf Grundlage des Gesetzes zum Schutz der Kulturpflanzen (Pflanzenschutzgesetz – PflSchG) vornehmen müssen, wodurch ihnen ein Vermögensnachteil zugefügt wird, können außerdem gemäß § 54 Abs. 2 PflSchG eine Entschädigung in Geld fordern, soweit dies zur Abwendung oder zum Ausgleich unbilliger Härten geboten erscheint. Insofern ist festzustellen, dass auch Borkenkäferbekämpfungsmaßnahmen nach der Allgemeinverfügung der Regierung von … auf Grundlage des Pflanzenschutzgesetzes angeordnet werden. So beruht die streitgegenständliche Allgemeinverfügung auf der Waldschadinsektenverordnung

des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, die wiederum auf Grund der §§ 2, 7 und 13 des Pflanzenschutzgesetzes in Verbindung mit der Verordnung zur Übertragung von Befugnissen nach dem Gesetz zum Schutze der Kulturpflanzen auf die Obersten Landesbehörden vom 11. April 1950 erlassen wurde. Für die Aufnahme einer expliziten Entschädigungsregelung in der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung der Regierung von … besteht deshalb keine Notwendigkeit.

34
Die Entschädigungsregelung des § 54 Abs. 2 PflSchG korreliert mit den oben dargestellten Grundsätzen zur Sozialpflichtigkeit des Eigentums, wonach der Eigentümer die Abwehr von Gefahren, die von seinem Eigentum ausgehen, grundsätzlich hinzunehmen hat, ohne dass darin ein entschädigungspflichtiges „Sonderopfer“ liegt. Nur ausnahmsweise kommt nach § 54 Abs. 2 PflSchG ein Entschädigungsanspruch nach der Härteklausel in Betracht, die sogar – soweit sie an die „Billigkeit“ anknüpft – auch über den Rahmen eines Ausgleichs für eine unverhältnismäßige und unzumutbare Inhaltsbestimmung des Eigentums hinausgeht (vgl. Köpl in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, § 54 PflSchG Rn. 4). Die Vorschrift erfasst daher sogar solche Fälle, für die das Grundgesetz eigentlich keine Entschädigung vorschreibt. Erfasst werden sollen allerdings nur absolute Ausnahmefälle, in denen beispielsweise große Anpflanzungen vernichtet werden müssen und der Betroffene wegen des langen Nutzungsausfalls in seiner Existenz bedroht ist (vgl. vgl. Köpl in Düsing/Martinez, a.a.O). Ein etwaiger Entschädigungsanspruch ist bei der ordentlichen Gerichtsbarkeit geltend zu machen, § 54 Abs. 4 PflSchG.

35
dd. Sofern sich der Kläger auf ein Obsiegen in dem Verfahren B 1 E 20.753 vor dem Verwaltungsgericht Bayreuth beruft, so ist festzustellen, dass das Verwaltungsgericht Bayreuth mit Beschluss vom 8. September 2020 die Zwangsvollstreckung gegen den hiesigen Kläger betreffend die Borkenkäferbekämpfung auf Teilflächen seiner Grundstücke einstweilen eingestellt hat, soweit eine Ersatzvornahme für einen neu festgestellten Befall nicht angedroht wurde. Ein anderes Ergebnis in diesem Verfahren begründet dieser Einwand indes nicht. Diesbezüglich ist anzumerken, dass der Erfolg des Klägers in diesem Verfahren nicht auf der Feststellung der Rechtswidrigkeit der Allgemeinverfügung der Regierung von … beruht, auf deren Grundlage die Vollstreckungsmaßnahmen stattfinden sollten, sondern auf einer fehlenden Anhörung in Bezug auf einen neu festgestellten Befall. Die Rechtmäßigkeit der Allgemeinverfügung der Regierung von … vom 17. März 2017 war in diesem Verfahren auch nicht streitgegenständlich. Streitgegenstand war die Rechtmäßigkeit beabsichtigter Maßnahmen im Rahmen einer Ersatzvornahme (Art. 32 VwZVG), weshalb das Verwaltungsgericht Bayreuth in seinem Beschluss auch lediglich auf die allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen des Art. 19 Abs. 1 Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz (VwZVG) eingehen musste, die im Falle der für sofort vollziehbar erklärten Allgemeinverfügung der Regierung von … vorlagen. Im Übrigen wurde die Bestimmtheit der Allgemeinverfügung festgestellt (vgl. Ausführungen unter 1. c. bb.).

36
2. Die gerichtliche Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, wonach der unterliegende Teil die Kosten des Verfahrens trägt.

37
3. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung basiert auf § 167 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 VwGO i.V. m. § 708 Nr. 11 Zivilprozessordnung (ZPO). Der Einräumung einer Abwendungsbefugnis nach § 711 ZPO hinsichtlich der Vollstreckung durch den Beklagten bedurfte es angesichts der – wenn überhaupt anfallenden – dann allenfalls geringen, vorläufig vollstreckbaren Aufwendungen nicht, zumal er auch die Rückzahlung garantieren kann, sollte in der Sache eventuell eine Entscheidung mit anderer Kostentragungspflicht ergehen.