

Titel:

Erfolgreiche Klage einer Gemeinde gegen eine Allgemeinverfügung über Maßnahmen zur Schädlingsbekämpfung

Normenkette:

VwGO § 42 Abs. 1, Abs. 2, § 88, § 113 Abs. 1 S. 1, S. 4

PflSchG § 6 Abs. 1, § 7 Abs. 1, § 8, § 63 Abs. 1 S. 1, Abs. 2, Abs. 3

AEUV Art. 267, Art. 288 Abs. 4

EUV Art. 4 Abs. 3

GRCh Art. 17

Leitsätze:

1. Eine kommunale Gebietskörperschaft kann sich auf das Eigentumsrecht aus Art. 103 BV berufen. (Rn. 46) (redaktioneller Leitsatz)

2. Der in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerte Grundsatz der Unionstreue verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Beachtung und Durchführung des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts; sie haben daher alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben, zu ergreifen. (Rn. 56) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Asiatischer Laubholzbockkäfer (ALB), Allgemeinverfügung zur Bekämpfung des ALB, Anfechtungsklage, Fortsetzungsfeststellungsklage, Wiederholungsgefahr, Allgemeinverfügung, Schädlingsbekämpfung, Baumfällung, Asiatischer Laubholzbockkäfer, EU-Durchführungsbeschluss 2015/893, Unionstreue, zwingende Vorgabe, Liste der Pflanzenarten, Verhältnismäßigkeit, Monitoring

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1

Der Kläger, eine Gebietskörperschaft, begehrt zuletzt mit seiner Klage die Feststellung, dass die von dem Beklagten erlassene Allgemeinverfügung vom 15. November 2019 über Maßnahmen zur Bekämpfung des Asiatischen Laubholzbockkäfers (ALB) hinsichtlich der Verpflichtungen aus Ziffer 3 für alle spezifizierten Pflanzen aus Ziffer 1c, die nicht den Pflanzengattungen der sog. BIG-FIVE angehören, rechtswidrig war.

2

Am 5. August 2019 stellte der Beklagte zunächst bei einer Pflanze (Ahornbaum) vor dem Finanzamt M. Befall mit dem ALB fest.

3

Der Beklagte setzte mit Allgemeinverfügung vom ... November 2019, im Bayerischen Staatsanzeiger Nr. ... öffentlich bekannt gemacht am selben Tag, anhand der in Anlage 1 der Allgemeinverfügung genannten Koordinatenpunkte der durch den ALB befallenen Pflanzen ein abgegrenztes Gebiet (Quarantänezone), bestehend aus einer Befalls- und einer Pufferzone betreffend alle Waldflächen im Sinne des Art. 2 BayWaldG im abgegrenzten Gebiet, fest (Nr. 2 der Allgemeinverfügung). Die Befallszone umfasst alle Kreisflächen mit einem Radius von jeweils 100 Metern um die Koordinatenpunkte. Die Pufferzone grenzt an

die Befallszone an und hat ausgehend von den Koordinatenpunkten einen Radius von 2 Kilometern über die Grenze der Befallszone hinaus. In der Quarantänezone wurden eine Reihe von Maßnahmen angeordnet (Nr. 3 der Allgemeinverfügung):

4

Danach sind Besitzer und Verfügungsberechtigte von Wirtspflanzen (29 Gattungen, einschließlich spezifizierter Pflanzen sowie Pflanzen der Gattung *Sorbus* spp., Nr. 1 f der Allgemeinverfügung, s.u.) verpflichtet, diese ganzjährig alle zwei Monate auf ALB-Befallssymptome und auf geschlüpfte Käfer zu kontrollieren (Nr. 3.1). Bei Verdacht auf Auftreten des ALB besteht eine Anzeigepflicht (Nr. 3.2). Zudem besteht für Mitarbeiter und Beauftragte des Beklagten ein Betretungsrecht im Quarantänegebiet (Nr. 3.3).

5

Zur Bekämpfung des ALB wurde die Fällung und Entsorgung befallener Pflanzen sowie Pflanzen mit ALB-Befallssymptomen (Nr. 3.4.1) sowie die Fällung und Entsorgung befallsverdächtiger Pflanzen angeordnet (Nr. 3.4.2). Als befallsverdächtig sollen spezifizierte Pflanzen (15 Gattungen) sowie Pflanzen der Gattung *Sorbus* spp. (z.B. Vogelbeere, Mehlbeere) gelten. Diese sind im Umkreis von 100 Metern um ALBbefallene Pflanzen zu fällen und das Holz entsprechend den Anweisungen der Mitarbeiter oder Beauftragten des Beklagten zu entsorgen. Die Maßnahmen sind von sonstigen Berechtigten zu dulden.

6

Als spezifizierte Pflanzen wurden bestimmt: Ahorn, Rosskastanie, Erle, Birke, Hainbuche, Kuchen- oder Katsurabaum, Hasel(nuss), Buche, Esche, Blasenese, Platane, Pappel, Weide, Linde, Ulme (Nr. 1 c).

7

Überdies enthält die Allgemeinverfügung für spezifizierte Pflanzen und Pflanzen der Gattung *Sorbus* spp., sowie für das entsprechende Holz und Holzverpackungsmaterial unter Nr. 3.6 Bedingungen für die Verbringung und unter Nr. 3.7 ein Anpflanzungsverbot in der Befallszone.

8

Die sofortige Vollziehung der Nrn. 2 und 3 wurde angeordnet (Nr. 5). Als Begründung wurde die Abwendung der Verkehrsgefährdung durch herabbrechende Äste von befallenen Pflanzen angeführt.

9

Der Kläger ist Eigentümer von Waldflächen u.a. auf Fl.Nrn. ... und ..., jeweils Gemarkung H., die innerhalb der Pufferzone aus Nr. 2 b) der Allgemeinverfügung liegen.

10

Mit Schriftsatz vom 12. Dezember 2019, beim Bayerischen Verwaltungsgericht München eingegangen am 13. Dezember 2019, erhob der Kläger Klage gegen Nr. 1 bis 3 der Allgemeinverfügung und beantragte, dass

11

die Allgemeinverfügung über Maßnahmen zur Bekämpfung des Asiatischen Laubholzbockkäfers der Landesanstalt für Forst und Waldwirtschaft (LfL) (öffentlich bekannt gemacht am ...11.2019), ... hinsichtlich der Ziffern 1-3 teilweise aufgehoben wird. Aufgehoben werden sollen die Verpflichtungen aus Ziffer 3 für alle spezifizierten Pflanzen aus Ziffer 1c.), die nicht den Pflanzengattungen der sog. BIG-FIVE: Ahorn; Kastanie, Birke, Pappel, Weide angehören.

12

Mit weiterem Schriftsatz vom selben Tag wurde ein Antrag gem. § 80 Abs. 5 VwGO gestellt.

13

Zur Begründung der Klage und des Eilantrags wurde ausgeführt, die Antragsbefugnis ergebe sich aus der Eigenschaft des Klägers als Grundstückseigentümer mehrerer Flächen innerhalb der Quarantänezone (Nr. 2 b der Allgemeinverfügung), da er durch die auferlegten Verpflichtungen aus Nr. 3 der Allgemeinverfügung in diesem Gebiet (Kontrollpflicht, Anzeigepflicht bei Befallsverdacht, Verschaffen der Betretungsmöglichkeit, Pflicht zur Auskunft und Unterstützung, Verbringungsverbot) in seinen Rechten gem. Art. 14 GG und Art. 2 Abs. 1 GG verletzt sei. So könne er einerseits mit seinem Eigentum nicht so verfahren, wie es durch das Eigentumsgrundrecht gewährleistet sei. Andererseits entstünden durch diese Maßnahmen für ihn erhebliche Kosten. Eine Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung könne angeordnet werden, da nach einer Abwägung der Interessen das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung der Nr. 3 der

Allgemeinverfügung hinsichtlich einiger Pflanzengattungen der Liste der spezifizierten Gattungen, die nicht zu den sog. BIG-FIVE gehören, das private Interesse des Klägers an der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nicht überwiege.

14

Der Kläger habe zwar keine grundsätzlichen Bedenken gegen die Vorgehensweise zur Bekämpfung des ALB, es bestünden allerdings erhebliche fachliche Zweifel an der fachlichen Grundlage der Aufnahme einiger Pflanzengattungen in die Liste der spezifizierten Pflanzen, die über die sog. BIG-FIVE (Ahorn, Kastanie, Birke, Pappel und Weide) hinausgehen.

15

Solange die Liste der spezifizierten Pflanzen im EU-Durchführungsbeschluss und in der Leitlinie zur Bekämpfung des Asiatischen Laubholzbockkäfers *Anoplophora glabripennis* in Deutschland des Julius Kühn-Institut, Bundesforschungsinstitut für Kulturpflanzen, vom 4. November 2016 [JKI-Leitlinie] nicht angepasst werde, unterliege der Beklagte diesen Vorgaben und habe daher nur einen eingeschränkten Spielraum hinsichtlich der Bekämpfung des ALB. Das Ziel des Klägers sei es deshalb, dass die Liste der spezifizierten Gattungen auf die betroffenen Hauptwirte, im Wesentlichen auf die sog. BIG-FIVE reduziert werde, bzw. die Anwendbarkeit der Liste auf lokaler Ebene überprüft werde. Die Liste sei auf der Basis eines europäischen Bezugsraumes erstellt worden. Daher hätten darin auch Pflanzengattungen Aufnahme gefunden, die nur in Teilbereichen Europas natürlicherweise vorkämen. Auf Artebene seien zumeist völlig unterschiedliche Pflanzenarten innerhalb Europas betroffen. Die Bekämpfung einiger Arten aus bestimmten Gattungen mache auf lokaler Ebene keinen Sinn, da diese Arten völlig unterschiedliche Eigenschaften aufweisen würden und eine Übertragbarkeit der Wirtseignung einer Art einer Gattung auf eine andere Art der gleichen Gattung zum Teil fachlich falsch sei. Es sei notwendig, dass der EU-Durchführungsbeschluss, der auch Grundlage der JKI-Leitlinie sei, entsprechend abgeändert werde. Einige Pflanzengattungen, die in der Liste der spezifizierten Pflanzengattungen enthalten seien, kämen im Befallsgebiet M. gar nicht vor. Daher sei die Aufnahme derselben in die Liste fachlich nicht nachvollziehbar. Deshalb bestehe die Notwendigkeit, die Rechtmäßigkeit des EU-Durchführungsbeschluss im Rahmen des Hauptverfahrens durch ein Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) prüfen zu lassen.

16

Die vorbeugenden Fällungen bestimmter Gattungen aus der Liste der spezifizierten Pflanzen innerhalb der Befallszone (Nr. 3.4.2. der Allgemeinverfügung) würden nicht zu einer effektiven Ausrottung des ALB beitragen. Die Risikoanalyse des JKI sei deshalb in Bezug auf die Bewertung der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch den ALB in Teilbereichen unzutreffend.

17

Eine Reihe von Bekämpfungsmaßnahmen des Beklagten beschränkten sich nicht auf das nach derzeitigen Erkenntnissen fachlich unabdingbar notwendige Ausmaß. Sie seien bezogen auf eine Reihe von Pflanzengattungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Schäden (Kosten für Fällungen, Entsorgung, Kontrollmaßnahmen, Kosten für Wurzelstockbeseitigungen und Nachpflanzungen etc.), der ökologischen Schäden (Verlust von Lebensräumen, Arten etc.) und der negativen Auswirkungen auf das Ortsbild (Beseitigung nahezu des gesamten Gehölzbestandes der drei einzigen Stadtparks in M.) unverhältnismäßig. Die gesetzlichen Grenzen des Ermessens seien vom Beklagten überschritten, da vom Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung (Ausrottung des ALB) nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht worden sei.

18

Die „spezifizierten Pflanzen“ seien laut JKI-Leitlinie definitionsgemäß „diejenigen Gattungen, von denen bekannt sei bzw. bei denen man davon ausgehe, dass der ALB bei einzelnen Arten unter europäischen Klimabedingungen einen vollständigen Entwicklungszyklus durchlaufen könne. Basis für diese Einteilung seien Meldungen aus den Befallsgebieten in der EU und eine wissenschaftliche Auswertung von V.D.GAAG und LOOMANS (2014)“ (JKI-Leitlinie, Anhang 4, Zeile 15). Eine eigene Auswertung und ein Vergleich der Liste der spezifizierten Pflanzen mit dem tatsächlichen Auftreten des ALB in Europa / Deutschland / Bayern seit dem erstmaligen Auftreten in der EU im Jahr 2001 (Auswertung der EPPO Meldungen seit 2001) sowie die Literaturstudie von V.D.GAAG und LOOMANS (2014) hätten ergeben, dass die Liste der spezifizierten Pflanzen entgegen der Definition der JKI-Leitlinie Pflanzengattungen enthalte, bei denen nachweislich kein

vollständiger Entwicklungszyklus des ALB möglich bzw. ein solcher nicht nachgewiesen worden sei. Daher sei es fachlich unbegründet und aus ökonomischen, ökologischen und gestalterischen Gründen abzulehnen, im Befallsgebiet M. vorbeugend insbesondere ca. 250 Linden, 1000 Buchen, 400 Eschen, 50 Erlen, 800 Hainbuchen, 575 Haselsträucher sowie Gehölze der Blasenescche in der Befallszone zu fällen (Nr. 3.4.2 der Allgemeinverfügung).

19

Weiterhin sei es nicht zielführend, Monitoringmaßnahmen (Nr. 3.1. der Allgemeinverfügung) an sog. Wirtspflanzen des ALB durchzuführen, an denen nachweislich in Europa kein vollständiger Entwicklungszyklus des Käfers stattgefunden habe oder bei denen davon ausgegangen werden müsse, dass ein solcher nicht möglich sei; dies seien die Gattungen Linde, Buche, Erle, Esche, Hainbuche und die Haselnuss. Das geforderte Bodenmonitoring durch Besitzer oder Verfügungsberechtigte von Wirtspflanzen im gesamten Quarantänegebiet alle 2 Monate durchzuführen oder durchführen zu lassen wäre mit unverhältnismäßigem Aufwand und Kosten verbunden.

20

Im vorliegenden Fall könnten im Ergebnis für die spezifizierten Gattungen Linde, Buche, Erle, Hainbuche und Esche die JKI-Leitlinie und der EU-Durchführungsbeschluss keine ermessensleitenden Vorschriften sein, die die Verpflichtungen aus Nr. 3 der Allgemeinverfügung als einzig zulässige Maßnahmen erlauben und damit das Ermessen diesbezüglich auf Null reduzieren würden. Daher sei von einer fehlerhaften Ermessensentscheidung auszugehen.

21

Eine fehlerhafte Ermessensentscheidung liege auch deswegen vor, weil die im EU-Durchführungsbeschluss vorgesehenen Ausnahmemöglichkeiten nicht bereits in der Allgemeinverfügung geprüft und berücksichtigt worden seien. Die Voraussetzungen der Ausnahmen des Anhang III Abschnitt 3 Nr. 1 Buchst. b des EU-Durchführungsbeschlusses lägen für die geschützten Landschaftsbestandteile und die Naturdenkmäler vor. Im Bereich der Quarantänezone (z.T. Befall- und Pufferzone) befänden sich zahlreiche streitgegenständliche Pflanzen, denen ein besonderer gesellschaftlicher und ökologischer Wert zukomme (Ziff. 5.3.2 der JKI-Leitlinie unter Verweis auf Anhang III Abschnitt 3 Nr. 1 Buchst. b des EU-Durchführungsbeschlusses). Das Naturdenkmal im Innenhof des Landratsamtes Miesbach befinde sich auf dem Grundstück mit Fl.Nr. 667/2 Gemarkung M., das sich im Eigentum des Klägers befinde.

22

Mit Schriftsatz vom 28. Januar 2020 beantragte der Bevollmächtigte des Herrn F. B., der von dem die Allgemeinverfügung betreffenden Gerichtsverfahren aus der Presse erfahren habe, diesen zum Verfahren beizuladen. Er führte aus, der Beizuladende sei Eigentümer eines nur 200 bis 300 Meter von der Fällzone entfernten, mit einem Mischwald bewachsenen Waldstücks in der Pufferzone. Er sei als Nebenerwerbslandwirt und Grundeigentümer von der Allgemeinverfügung betroffen. Obwohl er einige große und alte Ahorn-, Birken- und Lindenbäume fällen lassen müsse und das Landschaftsbild durch die Fällungen stark beeinträchtigt werde, spreche er sich im Sinne einer konsequenten Bekämpfung des ALB für die Durchsetzung der Allgemeinverfügung aus. Nach seiner Ansicht würde die Herausnahme der nicht den fünf Hauptwirtspflanzen angehörenden Pflanzen dazu führen, dass die wahrscheinlich noch in den Bäumen verbliebenen restlichen Larven des ALB im Frühjahr 2020 schlüpfen und ausschwärmen und sich an die bislang weniger bevorzugten, aber in freier Natur mindestens einmal in einem Vergleichsfall befallenen Wirtspflanzen halten könnten. Dadurch könnte auch sein nahegelegener Wald vom Asiatischen Laubholzbockkäfer befallen werden.

23

Mit Beschluss vom 28. Januar 2020 wurde Herr F. B. im Eilverfahren zum Verfahren beigelegt.

24

Mit Schriftsatz vom 3. Februar 2020 legte der Beklagte die Behördenakten vor und beantragte im Eilverfahren, die Anträge abzulehnen. Zur Begründung wurde ausgeführt, der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage sei abzulehnen, da im Rahmen der Interessensabwägung das Interesse des Klägers die öffentlichen Interessen nicht überwiege. Die Allgemeinverfügung sei formell und materiell rechtmäßig.

25

Rechtsgrundlage der Anordnungen sei § 8 i.V.m. § 6 Abs. 1 Nrn. 3 und 5 PflSchG. Der aus China eingeschleppte ALB sei ein gefährlicher Quarantäneschaderreger und Schadorganismus nach Art. 3 Nr. 7 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009, der gesunde Laubgehölze befallt und soweit schädigt, dass Teile abwelken und abbrechen würden, bis letztlich das gesamte Gehölz absterbe. Mit dem Erlass der Allgemeinverfügung werde der EU-Durchführungsbeschluss umgesetzt. Dabei sei die JKI-Leitlinie berücksichtigt worden. Die spezifizierten Pflanzen würden in Art. 1 Buchst. a EU-Durchführungsbeschluss anhand lateinischer Bezeichnungen definiert. In Ziffer 1. c) der Allgemeinverfügung würden die entsprechenden deutschen Gattungsbezeichnungen genannt. Die Wirtspflanzen seien nach Art. 1 Buchst. f i.V.m. Anhang I des EU-Durchführungsbeschlusses abschließend aufgezählt. Somit lege der EU-Durchführungsbeschluss neben den vom Kläger genannten Gattungen („BIG-FIVE“) noch Erle, Hainbuche, Kuchen- oder Katsurabaum, Haselnuss, Buche, Esche, Blasenlesche, Platane, Linde und Ulme als spezifizierte Pflanzen fest. Zu den fachlichen Hintergründen und zur Einstufung der Pflanzengattungen als spezifizierte Pflanzen oder als Wirtspflanzen werde auf die Ausführungen in der JKI-Leitlinie (Seite 5 f.) verwiesen. Der Beklagte sei an die Festlegungen im EU-Durchführungsbeschluss gebunden. Er dürfe jedenfalls nicht dahinter zurückbleiben, da es sich bei dem EU-Durchführungsbeschluss um einen Beschluss im Sinne von Art. 288 Abs. 4 AEUV handele, der für die Mitgliedstaaten und damit letztlich für den Beklagten verbindlich sei, Art. 10 EU-Durchführungsbeschluss. Soweit der Kläger vortrage, es sei fachlich unbegründet, im Befallsgebiet M. vorbeugend Linden, Buchen, Eschen, Erlen und Hainbuchen zu fällen, verkenne er zum Einen, dass den Anordnungsbehörden insoweit kein fachlicher Prüfungs- bzw. Entscheidungsspielraum zugestanden habe. Art. 7 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 des EU-Durchführungsbeschlusses gebe eindeutig vor, dass bei Hinweisen auf das Vorkommen eines Schadorganismus – hierfür genügt bereits Anzeichen eines Befalls an Wirtspflanzen – unverzüglich abgegrenzte Gebiete einzurichten seien. Innerhalb dieser Gebiete seien nach Art. 7 Abs. 3 i.V.m. Anhang III Abschnitt 3 Nr. 1 Buchst. b des EU-Durchführungsbeschlusses alle spezifizierten Pflanzen innerhalb eines Umkreises von 100 Metern um befallene Pflanzen zu fällen. Nach den Vorgaben des EU-Durchführungsbeschlusses sei für die Anordnung der Fällung einer nichtbefallenen Pflanze mithin nicht auf den festgestellten Grad des Befallsverdachts oder ihre Eignung zur Larvenentwicklung abzustellen, sondern ausschließlich darauf, ob es sich bei der betreffenden Pflanze um eine spezifizierte Pflanze handele, die sich in einem Umkreis von 100 Meter Radius um befallene Pflanzen befinde.

26

Zum anderen sei auch aus fachlicher und rechtlicher Sicht die Notwendigkeit der Einhaltung der Vorgaben des EU-Durchführungsbeschlusses nicht anzuzweifeln. Wie die Leitlinie des JKI unter Nr. 3.2 (Seite 5, ebenso in Anhang 4 der Leitlinie) ausführe, befallt der Schadorganismus weitgehend gesunde Gehölze eines breiten Wirtsspektrums. Bis zur Veröffentlichung der Leitlinie seien in Deutschland schwerpunktmäßig Ahornarten, Rosskastanie, Pappel, Birke und Weide befallen worden. Dies sei jedoch nicht abschließend, da der Käfer auf andere Laubholzgattungen ausweiche. So sei beispielsweise in Bayern die Gattung Sorbus in die Liste der spezifizierten Pflanzen über den EU-Durchführungsbeschluss hinausgehend aufgenommen worden, da in Bayern bereits eine solche Gattung befallen gewesen sei. Die Ausführungen des Klägers führten zu keiner abweichenden Beurteilung. Aus der Zusammenfassung der Textauszüge der Studie von V.D. GAAG und LOOMANS (2014) gehe hervor, dass es unterschiedliche Aussagen zur Wirtseignung einiger Gattungen gebe und ein vollständiger Entwicklungsstatus nicht ausgeschlossen werden könne. Da es sich vorliegend um besonderes Sicherheitsrecht und damit um Gefahrenabwehr handele, sei es weder aus fachlicher noch aus rechtlicher Sicht zu rechtfertigen, auf die unverzügliche Fällung aller spezifizierten Pflanzen im 100 Meter-Umkreis zu verzichten. Selbst der EU-Durchführungsbeschluss führe in Erwägungsgrund 4 aus: „Darüber hinaus ermöglicht der derzeitige wissenschaftliche Kenntnisstand die Ermittlung der Pflanzen, die wahrscheinlich als Wirt des spezifizierten Organismus dienen. Im Interesse der Sicherheit sollten daher die von diesem Beschluss erfassten Wirtspflanzen festgelegt werden.“ Aus Sicht des Beklagten sei es im Interesse der Sicherheit, insbesondere zur effektiven Gefahrenabwehr und zur Eindämmung der weiteren Ausbreitung des ALB notwendig, die Maßnahmen hinsichtlich sämtlicher spezifizierter Pflanzen anzuordnen. So habe auch die Bekämpfungspraxis der letzten Jahre gezeigt, dass nur durch die konsequente und unverzügliche Anordnung von Maßnahmen bezüglich aller spezifizierten Baumarten (nicht nur der sog. BIG-FIVE) die weitere Ausbreitung des ALB wirksam verhindert werden können. So hätten beispielsweise die Maßnahmen in Neubiberg einschließlich Waldperlach (Befallsgebiet Neubiberg) wieder bereits nach fünf Jahren eingestellt und der Quarantänestatus für das abgegrenzte Gebiet nach Ablauf der vierjährigen Mindestzeit wieder aufgehoben werden können, vgl. Art. 7 Abs. 1 i.V.m.

Anhang III Abschnitt 1 Nr. 4 des EU-Durchführungsbeschlusses. Jede Abweichung von dieser Vorgehensweise sei aus Sicht des Beklagten fahrlässig und führe zu einem nicht kalkulierbaren Ausbreitungsrisiko des ALB.

27

Der Vortrag des Klägers, es sei ein unverhältnismäßiger Aufwand, Wirtspflanzen im Abstand von zwei Monaten zu kontrollieren, führe ebenfalls nicht zur Rechtswidrigkeit der Allgemeinverfügung. Die Anordnung stütze sich auf Anhang III Abschnitt 3 Nr. 1 Buchst. h des EU-Durchführungsbeschlusses, der für Wirtspflanzen eine intensive Überwachung fordere.

28

Mit Schriftsatz vom 6. Februar 2020 beantragte der Bevollmächtigte des Beigeladenen im Eilverfahren, die Anträge des Klägers vom 12.12.2019 abzulehnen.

29

Der Bevollmächtigte führte aus, der Beigeladene habe Anspruch auf eine effektive, erfolgreiche und möglichst schnelle Bekämpfung des ALB, denn er sei von einer möglichen weiteren Ausbreitung des ALB betroffen, insbesondere im Hinblick auf seinen nur 200 Meter von der Fällzone entfernten Wald. Auch wenn der Wald nicht befallen würde, würde bei einem erneuten Auftreten des ALB die Quarantänezeit verlängert und eventuell das Gebiet erweitert. Vor dem Hintergrund der JKI-Leitlinie, die besage, dass der ALB neben dem schwerpunktmäßigen Befall der BIG FIVE auch auf andere Laubholzgattungen ausweiche, wäre es höchst kontraproduktiv und riskant, sollte das erkennende Gericht den Anträgen des Klägers auf eine „Schädlingsbekämpfung light“ im Eilverfahren stattgeben. Es genüge, wenn ab Frühjahr 2020 auch nur eine einzige oder einzelne Käferlarven schlüpften und die Ausbreitung mit Eiablagen jenseits der BIG FIVE – Bäumen fortsetzten. Der Beklagte weise zu Recht darauf hin, dass nicht ausgeschlossen werden könne, dass Laubbäume jenseits der BIG-FIVE, soweit sie in der Liste der spezifizierten Pflanzen enthalten seien, eine vollständige Entwicklung durchlaufen könnten. Im Übrigen schließe sich der Beigeladene den Ausführungen des Beklagten im Schriftsatz vom 3. Februar 2020, Seite 5 oben, an. Der Antrag auf Akteneinsicht und Vorlage des erhobenen Baumkatasters sei für eine effektive Bekämpfung des ALB sinnvoll, daher beantrage er diesbezüglich nicht die Abweisung des Antrags. Schließlich bat der Beigeladene um eine zügige Entscheidung des erkennenden Gerichts, weil die Bäume möglichst vor Beginn des Frühlings, d.h. vor dem Ausschwärmen der Käfer, entnommen werden sollten. Dies würde auch dem Natur- und Vogelschutz dienen.

30

Mit Schriftsatz vom 10. Februar 2020 nahm der Kläger im Eilverfahren erneut Stellung. Er führte u.a. aus, dass das vom Beklagten vorgebrachte Argument der Gefahrenabwehr rechtlich fehlerhaft sei und hier nicht greifen könne, da von Gehölzen, bei denen nachweislich kein kompletter Entwicklungszyklus durchlaufen werden könne, weder eine Gefahr einer Ausbreitung des ALB, noch die Gefahr einer Schädigung von Dritten durch absterbende Äste bestehe. So sei die Fällung aller spezifizierten Gehölze nicht für eine effektive Bekämpfung zwingend erforderlich, da sich der ALB im Wesentlichen nur in den sog. „BIG-FIVE“ erfolgreich vermehre. Zudem sei bisher kein Fall bekannt, bei dem eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch Astbrüche von vom ALB befallenen Bäumen verursacht worden sei. Erst nach einem länger anhaltenden Befall könne ein Gehölz bruchgefährdet werden. Außerdem seien Wipfeldürren und Astabsterberscheinungen ebenso wie die Ausbohrlöcher im Rahmen von regelmäßig durchzuführenden Baumkontrollen im Rahmen der Verkehrssicherungspflicht an Orten mit berechtigter Sicherheitserwartung leicht vorab zu erkennen.

31

Mit Beschluss vom 12. Februar 2020 (Az. M 32 S 19.6233) lehnte das Verwaltungsgericht München den Eilantrag ab. Das Gericht stützte seine Entscheidung hauptsächlich auf die fehlenden Erfolgsaussichten in der Hauptsache. Gegen den Beschluss wurde keine Beschwerde eingelegt.

32

Aufgrund der Allgemeinverfügung wurden in Miesbach in der Folgezeit laut einer Sendung des Bayerischen Fernsehens aus dem Jahr 2020 5000 Bäume und Gehölze gefällt.

33

Mit Schreiben vom 30. November 2021 teilte der Kläger dem Gericht mit, es gebe einen aktuellen Aufsatz von ehemaligen Mitarbeitern des Bayerischen Landesamts für Landwirtschaft mit dem Titel „Spezifizierte Wirtsbaumarten des Asiatischen Laubholzbockkäfers“. Darin würden Zweifel an der Erforderlichkeit der Fällung bestimmter, auf der Liste des EU-Durchführungsbeschlusses genannten Baumarten zur Bekämpfung des ALB genannt. In dem beigefügten Artikel ist ausgeführt, dass in zwei Übersichtsarbeiten von Van der Gaag & Loomans sowie Sjöman et. al. aus dem Jahr 2014 angegeben sei, dass an Linden bisher keine vollständige Entwicklung oder Ausbohrlöcher des ALB beobachtet worden sei. Auch Ric et al. sowie Smith et al. hätten 2007 bzw. 2009 ausgeführt, dass Junglarven des ALB nicht in der Lage seien, in den Holzkörper von Linden vorzudringen, sondern noch im Kambialbereich absterben würden. Auch an Buchen sei nach Kenntnis der Autoren in Bayern nie ein Befall festgestellt worden. Laut Van der Gaag & Loomans (2014) liege bislang nur ein Nachweis an Buchen aus einem Befallsgebiet in Österreich vor.

34

Mit Beschluss vom 2. August 2023 wurde Herr F.B. zum Klageverfahren beigelegt.

35

Am 12. September 2023 fand die mündliche Verhandlung statt, in der die Vertretung des Klägers zunächst ausführte, es gehe in der vorliegenden Klage um die Feststellung, ob die Anordnung verhältnismäßig war. Es werde auch das angeordnete Monitoring angegriffen. Nach dem Hinweis des Gerichts, dass bezüglich der gefälltten Bäume das Rechtsschutzbedürfnis für die Klage fehle und diesbezüglich nur eine Klageänderung in eine Fortsetzungsfeststellungsklage in Betracht komme, führte die Vertretung des Klägers aus, es bestehe eine Wiederholungsgefahr. Zum einen gebe es in der Quarantänezone weitere Grundstücke des Klägers mit gemischtem Baumbestand. Im Fall eines neuen Befalls wäre der Kläger erneut gezwungen, alle spezifizierten Pflanzen zu fällen. Zum anderen sei davon auszugehen, dass es darüber hinaus im Landkreis weitere Flächen des Klägers mit gemischtem Laubholzbestand gebe, die bei fortbestehendem EU-Durchführungsbeschluss von einer neuen Allgemeinverfügung betroffen sein könnten. Zur Begründetheit der Klage führte die Klageseite aus, es bestünden erhebliche Zweifel an der Europarechtskonformität der Allgemeinverfügung. Es bestehe bei den spezifizierten Pflanzen, die nicht zu den BIG-FIVE gehören, keine Erforderlichkeit der Fällung. Nur bei den sog. BIG-FIVE könnten die Larven des ALB einen vollständigen Entwicklungszyklus durchlaufen; jedenfalls gebe es bei Buche und Linde keinen Nachweis, dass ein vollständiger Entwicklungszyklus durchlaufen werden könne. Aus dem vorgelegten Artikel von Frau Dr. B. ergebe sich, dass es ein vollständiges Verzeichnis über die Befallsstadien aller gefälltten Bäume und die Anzahl der jeweils befallenen Bäume und über die Arten des jeweiligen Befalls gebe. Hierzu führte die Beklagtenseite aus, der ALB sei nicht nur ein europaweites Problem, das auf unterschiedliche Weise bekämpft werde. Für eine umfassende Bewertung müssten jeweils Bäume der verschiedenen Gattungen gefunden werden, in denen sämtliche Larvenentwicklungsstadien erkennbar seien. Eine Übersicht über die Intensität des Befalls bzw. die festgestellten Larvenstadien gebe es nicht bzw. kenne die Beklagtenseite nicht.

36

Im Anschluss daran stellte die Vertretung des Klägers folgende Anträge:

37

Es wird beantragt, festzustellen, dass die Allgemeinverfügung über Maßnahmen zur Bekämpfung des asiatischen Laubholzbockkäfers der Landesanstalt für Landwirtschaft (öffentlich bekannt gemacht am ...11.2019) hinsichtlich der Verpflichtungen aus Ziffer 3 für alle spezifizierten Pflanzen aus Ziffer 1c, die nicht den Pflanzengattungen der sogenannten BIG-FIVE angehören, rechtswidrig war.

38

Der Beklagte beantragte Klageabweisung.

39

Der Beigeladene beantragte ebenfalls Klageabweisung.

40

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Gerichtsakten (einschließlich der Akte des Eilverfahrens M 32 S 19.6233) sowie die beigezogenen Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

41

Der Klageantrag war gem. § 88 VwGO dahingehend auszulegen, dass nur bezüglich der Verpflichtung zur Fällung und Entsorgung der Bäume die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Allgemeinverfügung begehrt wird; hinsichtlich der Verpflichtung zur Kontrolle und Anzeige (sog. „Monitoring“) bleibt es bei der mit Schriftsatz vom 12. Dezember 2019 beantragten Aufhebung, da insoweit keine Erledigung eingetreten ist.

42

Soweit sich die Klage gegen die Verpflichtung zur Fällung und Entsorgung der Bäume in der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung vom 15. November 2019 wendet, ist sie als Fortsetzungsfeststellungsklage zulässig (s. unten Nr. 1), aber unbegründet (s. unten Nr. 2). Soweit sich die Klage gegen die Verpflichtung zur Kontrolle und Anzeige in der Allgemeinverfügung wendet (sog. „Monitoring“), ist sie als Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO zulässig, da sich diese Verpflichtung durch die Fällung und Entsorgung der Bäume nicht erledigt hat. Die Anfechtungsklage ist aber unbegründet, da die Allgemeinverfügung formell und materiell rechtmäßig ist und den Kläger nicht in seinen Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Hierzu wird auf die Ausführungen unter Nr. 2 verwiesen.

43

1. Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist zulässig.

44

1.1. Nach Umstellung des Klageantrags ist die Klage als Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO statthaft.

45

Eine Erledigung nach Klageerhebung ist eingetreten, da die Fällung und Entsorgung der vom ALB befallenen Pflanzen und der als befallsverdächtig geltenden Pflanzen 2020 erfolgt ist.

46

1.2. Der Kläger ist als kommunale Gebietskörperschaft nach § 42 Abs. 2 VwGO analog klagebefugt, da er als Grundstückseigentümer von der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung betroffen ist und auf Grund der darin enthaltenen belastenden Regelungen eine mögliche Verletzung seines Eigentumsrechts aus Art. 103 BV geltend machen kann. Denn der Kläger befindet sich im konkreten Streitfall in einer Schutzsituation, die das betreffende Grundrecht voraussetzt und handelt insoweit nicht in Ausübung von Hoheitsgewalt (vgl. Graß in PdK Bay B-2, LKrO, Stand Juli 2019, Art. 1 Rn. 4; Schulz in PdK Bay B-1, GO, Stand Juni 2018, Art. 1 Rn. 5 ff.; BayVerfGH, E.v. 12.1.1998 – Vf. 24-VII-94 – BayVBl. 1998 S. 207, 208).

47

1.3. Der Kläger verfügt auch über das erforderliche Fortsetzungsfeststellungsinteresse unter dem Gesichtspunkt einer Wiederholungsgefahr. Für das Fortsetzungsfeststellungsinteresse genügt jedes nach Lage des Falles anzuerkennende schutzwürdige Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Art, wobei es Sache des Klägers ist, die Umstände darzulegen, aus denen sich das Fortsetzungsfeststellungsinteresse ergibt (vgl. BVerwG, U.v. 15.11.1990 – 3 C 49/87 – juris Rn. 25; Schübel-Pfister in Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 16. Aufl. 2022, § 113 VwGO Rn. 109 m.w.N.).

48

Eine Wiederholungsgefahr liegt vor, wenn die konkrete Gefahr besteht, dass die Behörde in naher Zukunft bei einem erneuten Auftreten des ALB eine inhaltlich gleichartige Allgemeinverfügung erlassen könnte. Die Gleichartigkeit einer Verwaltungsentscheidung kann grundsätzlich nur dann angenommen werden, wenn sich die tatsächlichen und rechtlichen Interessen seit dem Erlass der erledigten Verwaltungsentscheidung nicht geändert haben und diese Verhältnisse auch noch im Zeitpunkt der zukünftig zu erwartenden Verwaltungsentscheidung vorliegen werden oder wenn auch trotz veränderter Verhältnisse eine auf gleichartigen Erwägungen beruhende Entscheidung der Behörde zu erwarten ist, weil sie eine entsprechende Absicht zu erkennen gegeben hat. Für die Annahme einer Wiederholungsgefahr ist demnach erforderlich, dass die für die Beurteilung maßgeblichen rechtlichen und tatsächlichen Umstände im Wesentlichen unverändert geblieben sind. Ist ungewiss, ob in Zukunft noch einmal die gleichen tatsächlichen Verhältnisse eintreten wie im Zeitpunkt des erledigten Verwaltungsakts, kann ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse nicht aus einer Wiederholungsgefahr hergeleitet werden. Eine nur vage Möglichkeit einer sich im Wesentlichen wiederholenden Situation reicht für die Bejahung einer

Wiederholungsgefahr nicht aus. Ob eine Wiederholungsgefahr vorliegt, beurteilt sich nach den Umständen des konkreten Einzelfalls (vgl. BayVGH, U.v. 8.12.2020 – 7 B 19.1497 – juris Rn. 20 ff. m.w.N.).

49

Von einer derartigen konkreten Wiederholungsgefahr ist hier auszugehen, da aufgrund des weiterhin geltenden Durchführungsbeschlusses (EU) 2015/893 der Kommission vom 9. Juni 2015 über Maßnahmen zum Schutz der Union gegen die Einschleppung und Ausbreitung von *Anoplophora glabripennis* (Motschulsky) [Asiatischer Laubholzbockkäfer] und der fortbestehenden Leitlinie des Julius Kühn-Instituts bei einer Ausbreitung des ALB in der Quarantänezone erneut nicht zu den sog. BIG-FIVE gehörende spezifizierte Pflanzen i.S.v. Art. 1 a des EUDurchführungsbeschlusses und der in der Leitlinie des Julius Kühn-Instituts genannten Pflanzen auf Grundstücken des Klägers von der Fäll- und Entsorgungspflicht betroffen sein können. Die begehrte Feststellung trägt zur Klärung der Rechtmäßigkeit und des Anwendungsumfangs von Art. 1 a des EU-Durchführungsbeschlusses für künftige Maßnahmen zur Bekämpfung des ALB bei.

50

2. Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist jedoch unbegründet, da die Allgemeinverfügung vom 15. November 2019 nicht rechtswidrig war und den Kläger nicht in seinen Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO).

51

Die Allgemeinverfügung ist formell und materiell rechtmäßig.

52

Die Zuständigkeit des Beklagten zum Erlass der Allgemeinverfügung ergibt sich aus Art. 5 Abs. 3 Nr. 2b ZuVLFG.

53

Einschlägige Rechtsgrundlage für die Anordnungen in Nr. 1 bis 3 der Allgemeinverfügung ist § 8 i.V.m. § 6 Abs. 1, § 63 PflSchG. Nach § 8 PflSchG kann die zuständige Behörde zur Bekämpfung von Schadorganismen oder zur Verhütung der Ein- oder Verschleppung sowie der Ansiedlung von Schadorganismen Maßnahmen nach § 6 Abs. 1 und § 7 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Satz 2 Nr. 1 Buchst. a bis d und Nr. 2 Buchst. a bis f PflSchG anordnen, soweit eine Regelung durch Rechtsverordnung nach § 6 Abs. 1 oder 3 oder § 7 Abs. 1 Satz 1 PflSchG nicht getroffen ist oder eine durch Rechtsverordnung nach § 6 Abs. 1 oder 3 oder § 7 Abs. 1 Satz 1 PflSchG getroffene Regelung nicht entgegensteht. Die Anordnung dieser Maßnahmen steht nach § 8 PflSchG im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Behörde („...kann... anordnen...“). Beim ALB handelt es sich um einen Schadorganismus i.S.d. § 8 PflSchG i.V.m. Art. 3 Nr. 7 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates (ABl. L 309 S. 1) [Pflanzenschutzmittel-VO]. Eine Rechtsverordnung zur Bekämpfung des ALB existiert nicht. Maßnahmen nach § 8 PflSchG i.V.m. § 6 Abs. 1 PflSchG sind insbesondere die Verpflichtung, das Auftreten oder den Verdacht des Auftretens des ALB der zuständigen Behörde anzuzeigen (Nr. 1), die Verpflichtung der Verfügungsberechtigten und Besitzer, Befallsgegenstände und Grundstücke auf das Auftreten vom ALB zu überwachen, zu untersuchen oder untersuchen zu lassen (Nr. 2), den ALB zu bekämpfen oder bekämpfen zu lassen sowie die Anordnung bestimmter Pflanzenschutzmittel, Pflanzenschutzgeräte oder Verfahren hierfür (Nr. 3), das Vernichten, Entseuchen oder Entwesens von Befallsgegenständen und das Entseuchen oder Entwesens des Bodens, von Kultursubstraten oder von Gebäuden oder Räumen, die Anordnung bestimmter Mittel, Geräte oder Verfahren hierfür (Nr. 5), den Anbau bestimmter Pflanzenarten zu verbieten oder zu beschränken (Nr. 9), die Anordnung, dass befallene, befallsverdächtige oder befallsgefährdete Grundstücke von bestimmten Pflanzen freizumachen oder freizuhalten sind (Nr. 11) sowie das Befördern, das Inverkehrbringen und das Lagern bestimmter Schadorganismen und Befallsgegenstände zu verbieten, zu beschränken oder von einer Genehmigung oder Anzeige abhängig zu machen (Nr. 12). Nach § 63 Abs. 1 Satz 1 PflSchG haben natürliche und juristische Personen und nichtrechtsfähige Personenvereinigungen der zuständigen Behörde auf Verlangen die Auskünfte zu erteilen, die zur Durchführung der nach dem PflSchG übertragenen Aufgaben erforderlich sind. Gem. § 63 Abs. 2, Abs. 3 PflSchG besteht für Beauftragte der Behörde ein Betretungsrecht sowie ein Recht zur Untersuchung und zur Probenentnahme. Zu beachten ist weiterhin der EU-Durchführungsbeschluss (s.u.).

54

Die Entscheidung des Beklagten zur Anordnung der getroffenen Maßnahmen (insb. Fällung von befallsverdächtigen Pflanzen und Monitoring der spezifizierten Pflanzen (Nr. 1 c der Allgemeinverfügung) wird von diesen Rechtsgrundlagen getragen. Die Rechtsgrundlagen ihrerseits verstoßen nicht gegen höherrangiges (EU-) Recht.

55

2.1. Soweit der Kläger vorträgt, die vorbeugende Fällung aller spezifizierter Pflanzen sowie das Monitoring alle spezifizierten Pflanzen einschließender Wirtspflanzen sei fachlich nicht erforderlich und führe zur Rechtswidrigkeit der Allgemeinverfügung, dringt er damit nicht durch.

56

Die Allgemeinverfügung stützt sich bezüglich der Auswahl der spezifizierten Pflanzen (Nr. 1 c der Allgemeinverfügung) auf Art. 1 Buchst. a des EU-Durchführungsbeschlusses. Dieser Beschluss ist gem. Art. 288 Abs. 4 AEUV in all seinen Teilen verbindlich, wobei sie nur für bestimmte Adressaten verbindlich sind, sofern sie sich an solche richten. Ausweislich seines Art. 10 richtet sich der Durchführungsbeschluss an die Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Diese sind zur Beachtung und Durchführung des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts nach dem in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Grundsatz der Unionstreue verpflichtet und haben daher alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben, zu ergreifen. Dies bedeutet konkret, dass die Mitgliedstaaten dem Unionsrecht im innerstaatlichen Rechtsraum effektive Geltung zu verschaffen und ihm im Kollisionsfall den Vorrang vor dem nationalen Recht einzuräumen und die eigenen Handlungskompetenzen den Einschränkungen zu unterwerfen haben, die die Verträge und die Rechtsakte der Union auferlegen (vgl. VG Magdeburg, U.v. 19.6.2017 – 1 A 3289/16 – juris Rn. 36). Danach hat der Beklagte den EU-Durchführungsbeschluss auch im vorliegenden Fall zu beachten. Dieser bestimmt in Anhang III Abschnitt 3 Nr. 1 Buchst. b, dass die Mitgliedstaaten zur Ausrottung des ALB in abgegrenzten Gebieten die Maßnahme der Fällung aller spezifizierter Pflanzen innerhalb eines Umkreises von 100 m Radius um befallene Pflanzen treffen, wobei in Art. 1 Buchst. a die Liste der spezifizierten Pflanzen festgeschrieben wird. Die Anordnung dieser Maßnahme steht nach dem EU-Durchführungsbeschluss nicht im Ermessen der Behörde, sondern ist zwingend („...treffen...“). Daher war der Beklagte nicht nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet, in die Allgemeinverfügung die Liste des EU-Durchführungsbeschlusses zu übernehmen. Das Ermessen nach § 8 PflSchG stand dem Beklagte wegen des Anwendungsvorrangs des EU-Durchführungsbeschlusses nicht mehr zu. Etwas fachliche Zweifel an der Aufnahme der Pflanzenarten in die Liste sind an dieser Stelle damit nicht relevant.

57

2.2. Dem erkennenden Gericht liegen auch keine Anhaltspunkte dafür vor – und wurden seitens des Klägers auch nicht substantiiert vorgetragen –, dass der EU-Durchführungsbeschluss oder die diesem zu Grunde liegende RL 2000/29/EG des Rates vom 8. Mai 2000 über Maßnahmen zum Schutz der Gemeinschaft gegen die Einschleppung und Ausbreitung von Schadorganismen der Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse (ABl. L 169 vom 10.7.2000, S. 1.) [Pflanzenschadorganismen-Schutzrichtlinie] gegen höherrangiges Recht verstoßen. Insbesondere ist eine Verletzung des Eigentumsrechts nach Art. 17 EU-GR-Charta nicht ersichtlich. Daher ist eine Vorlage nach Art. 267 AEUV im streitgegenständlichen Verfahren nicht angezeigt.

58

Zwar soll nach Angabe des Klägers außerhalb der nicht zu den sog. BIG-FIVE gehörenden spezifizierten Pflanzengattungen nur in seltenen Fällen bei Kuchenbaum, Hasel und Ulmen festgestellt worden sein, dass der ALB einen vollständigen Entwicklungszyklus durchlaufen kann. Bei Erlen, Hainbuchen sei es ungeklärt geblieben, ob der ALB einen vollständigen Entwicklungszyklus durchlaufen kann. Bei Buchen, Eschen, Blasen-eschen und Platanen seien Ausbohrlöcher festgestellt, bei Linden immerhin Eiablagen. Die Rechtswidrigkeit der Allgemeinverfügung hinsichtlich der Verpflichtungen aus Ziffer 3 für alle spezifizierten Pflanzen aus Ziffer 1c, die nicht den Pflanzengattungen der sog. BIG-FIVE angehören, kann daraus aber nicht hergeleitet werden. Die Aufnahme von solchen, nicht der genannten fachlichen Voraussetzung entsprechenden zusätzlichen Pflanzengattungen in die Liste der spezifizierten Pflanzen verfolgt den legitimen Zweck der Bekämpfung des ALB, eines Schadorganismus, zur Abwendung der Verkehrsgefährdung sowie zum Schutz von Leib und Leben sowie Eigentum. Ein wissenschaftlicher Nachweis, dass der ALB bei allen in der Liste aufgeführten spezifizierten Pflanzen unter europäischen

Klimabedingungen einen vollständigen Entwicklungszyklus durchlaufen kann (vgl. JKI-Leitlinie S. 5, Anhang 4, S. 33), ist jedoch nicht erforderlich. Denn der EU-Durchführungsbeschluss erwähnt diese einschränkende fachliche Voraussetzung für die Aufnahme von Pflanzen in die Liste spezifizierter Pflanzen nicht. Es liegen auch keine wissenschaftlichen Beweise vor, dass in Hinblick auf die Verbreitung des ALB von nicht zu den sog. BIG-FIVE gehörenden spezifizierten Pflanzen aus Ziffer 1 c der Allgemeinverfügung keinerlei Gefahr ausgeht; erst recht gibt es keine wissenschaftlichen Beweise, dass ihre vorbeugende Beseitigung keinerlei Auswirkung auf die Verbreitung des ALB haben kann. Die Anordnung der Maßnahmen auch in Bezug auf diese Pflanzengattungen ist auch geeignet, um den ALB zu bekämpfen, der in der Vergangenheit jede der genannten Gattungen in Europa befallen hat. Zwar werden schwerpunktmäßig Ahornarten, Rosskastanie, Pappel, Birke und Weide befallen, jedoch weicht der Käfer auch auf andere Laubholzgattungen aus, so dass es plausibel ist, dass auch solche Gattungen in die Liste Aufnahme gefunden haben. Zudem erscheint die Aufnahme dieser Pflanzengattungen erforderlich, da es für eine effektive und schnelle Bekämpfung des ALB kein milderes Mittel geben dürfte, als alle spezifizierten Pflanzen sowie Pflanzen der Gattung Sorbus spp. zu fällen bzw. engmaschig zu überwachen, unabhängig davon, ob der Käfer darin nachgewiesenermaßen einen vollständigen Entwicklungszyklus durchführen kann oder nur einen Teil davon. Im Übrigen spricht Erwägungsgrund 5 Satz 2 Delegierte Verordnung (EU) 2019/1702 der Kommission vom 1. August 2019 zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2016/2031 des Europäischen Parlaments und des Rates durch die Aufstellung einer Liste der prioritären Schädlinge, nach dem der ALB einer von 20 Schädlingen ist, „deren potenzielle wirtschaftliche, ökologische oder soziale Folgen für das Gebiet der Union am schwerwiegendsten sind“, dafür, dass eine unverzügliche und möglichst effektive – d.h. alle als spezifizierte Pflanzen gelistete Gattungen umfassende – Gefahrenabwehr stattzufinden habe. Im Übrigen gibt es derzeit in der EU keine anderen, milderen und gleich wirksamen zugelassenen Mittel, z.B. Insektizide, zur Bekämpfung des ALB (vgl. JKI-Leitlinie S. 17, 22, S. 71).

59

Schließlich erscheint diese Vorgehensweise im Vergleich zu den verfolgten Zwecken trotz der wirtschaftlichen und ökologischen Betroffenheiten sowie negativen Auswirkungen auf das Ortsbild angemessen, d.h. verhältnismäßig im engeren Sinn. Dies gilt angesichts der erheblichen ökologischen und ökonomischen Schäden eines Befalls auch nur einer einzigen nicht zu den sog. BIG-FIVE gehörenden spezifizierten Pflanze und einer Fortpflanzung des ALB darin auch bezüglich der angeordneten Kontrollverpflichtung (Ziffer 3.1 der Allgemeinverfügung). Jedenfalls liegt im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ein Verstoß des EU-Durchführungsbeschlusses gegen höherrangiges Recht nicht vor; andere Verstöße sind nicht erkennbar und wurden auch nicht substantiiert vorgetragen.

60

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 und 3, § 162 Abs. 3 VwGO. Der Kläger hat als unterlegener Teil die Kosten des Verfahrens zu tragen. Da der Beigeladene einen eigenen Sachantrag gestellt und sich damit einem Kostenrisiko ausgesetzt hat, entspricht es der Billigkeit, die außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen dem Kläger aufzuerlegen (§ 154 Abs. 3, § 162 Abs. 3 VwGO). Die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 ff ZPO.