Titel:

Bestimmtheit einer Allgemeinverfügung für ein Radfahrverbot

Normenketten:

BayNatSchG Art. 26 Abs. 2, Art. 27 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1, Art. 30 Abs. 2, Art. 31 Abs. 1
BayVwVfG Art. 37 Abs. 1
BV Art. 141 Abs. 1 S. 1
GG Art. 2 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1, Art. 29 Abs. 1, Art. 30 Abs. 2
StVO § 8 Abs. 1 Nr. 2

Leitsatz:

Die Unbestimmtheit einer Regelung führt lediglich zur Rechtswidrigkeit und nur zur Nichtigkeit bei völliger Unverständlichkeit und Undurchführbarkeit des Verwaltungsaktes oder wenn nicht erkennbar ist, wer oder wozu durch ihn verpflichtet werden soll und damit auch eine Nachbesserung durch einen bloßen Klarstellungsbescheid ausscheidet. (Rn. 41) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Mögliche Verletzung des Grundrechts auf Naturgenuss, Beschränkungen der Erholung in der freien Natur durch Allgemeinverfügung, Radfahrverbote nicht hinreichend bestimmt, Befreiung, Auslegung, Hinterlegung, Bestimmtheitsgebot, Radfahrer, Grundrecht auf Naturgenuss

Fundstelle:

BeckRS 2023, 42208

Tenor

1. Die Ziffern 1b) und c) der Allgemeinverfügung des Landratsamtes ... zur Regelung des Erholungsverkehrs am ... vom 12. Juli 2021 werden aufgehoben.

2. Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

3. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch den Kläger durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 v.H. des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 v.H. des zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

1
Der Kläger wendet sich gegen eine Allgemeinverfügung des Landratsamtes … (im Folgenden: Landratsamt), soweit diese das Radfahren am …berg verbietet.

2
Der Landkreis … plant in Zusammenarbeit mit dem Landkreis … im Bereich des …bergs im … Forst den Ausbau der dortigen touristischen Infrastruktur. Dazu sollen u.a. ein Mountainbike-Basecamp, mehrere Mountainbike-Trails, ein sog. Zauberteppich als Ersatz für den bestehenden Kinderlift und ein generationsübergreifender pädagogischer Bewegungspark errichtet werden.

3
Bezüglich dieses Vorhabens wurden von der … GmbH & Co. KG eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und eine spezielle artenschutzrechtliche Prüfung (saP) durchgeführt. Dem UVP-Bericht vom 6. August 2020 ist zu entnehmen, dass unter Berücksichtigung bestimmter Vermeidungs-, Gestaltungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen keine erheblichen Beeinträchtigungen für das Schutzgut „Tiere, Pflanzen und Biologische Vielfalt“ zu erwarten seien. Für die im Untersuchungsraum (potenziell) vorkommenden, störungsempfindlichen Arten Wildkatze, Luchs, Wolf, Auerhuhn und Schwarzstorch werde durch die Ausweisung eines störungsfreien Waldschutzgebiets auf insgesamt mindestens 1.000 ha am …berg das

Verbot der Störung verhindert. Ziel sei die Sicherung der Störungsarmut innerhalb der Flächen als Fortpflanzungsgebiete für Wildkatze, Luchs, Auerhuhn und Schwarzstorch sowie die Sicherung des …berggebiets als Wanderkorridor für Wolf, Luchs und Wildkatze (Seite 7 des UVP-Berichts).

4
Auch der saP-Bericht vom 6. August 2020 nimmt darauf Bezug, dass zum Ausgleich potenzieller betriebsbedingter Störungen für Wolf, Luchs, Wildkatze, Auerhuhn und Schwarzstorch, für die der …berg Lebensraum und Wandergebiet darstelle, im Umfeld des …bergs ein Wildschutzgebiet ausgewiesen werde. Ziel sei die Sicherung der Störungsarmut innerhalb der Flächen als Fortpflanzungsgebiete für Wildkatze, Luchs, Auerhuhn und Schwarzstorch sowie die Sicherung des …berggebietes als Wanderkorridor für Wolf, Luchs und Wildkatze. Zudem sollten Störungen des Schalen- und Rotwilds vermieden werden, um Verbissschäden zu reduzieren und den notwendigen Waldumbau zu gewährleisten. Das Wildschutzgebiet sei auf einer Gesamtfläche von mindestens 1000 ha auszuweisen und könne aus mehreren, miteinander verbundenen Teilflächen bestehen, die als Trittsteine innerhalb eines Biotopverbundes dienten. Die kleinste Teilfläche müsse dabei eine Größe von mindestens 100 ha aufweisen (Seite 15 f. des saP-Berichts).

5
Mit Allgemeinverfügung vom 12. Juli 2021, veröffentlicht im Amtsblatt des Landkreises … Nr. 44 vom 15. Juli 2021, erließ das Landratsamt zum Schutz der in Teilen des …berggebiets liegenden Fortpflanzungs- und Ruhegebiete für Wildkatze, Luchs, Auerhuhn und Schwarzstorch sowie der Wanderkorridore für Wolf, Luchs und Wildkatze Verbote unter anderem zum Radfahren auf Wegen und abseits von Wegen. Nach Ziffer 1 b) der Allgemeinverfügung ist es verboten, im Gebiet des Geltungsbereichs der Allgemeinverfügung in der Zeit vom 1. Februar bis zum 15. Juli eines jeden Jahres mit Fahrrädern zu fahren. Ausgenommen hiervon seien die in Anlage 3 aufgeführten Strecken. Die vom Verbot ausgenommenen Strecken seien auch aus der als Anlage 4 beigefügten Karte ersichtlich. Ziffer 1 c) der Allgemeinverfügung enthält ein ganzjähriges Verbot, das Gebiet im Geltungsbereich der Allgemeinverfügung außerhalb von Forststraßen und -wegen sowie von den in der Karte (Anlage 4) dargestellten Fahrradstrecken mit Fahrrädern zu befahren. In Ziffer 2 der Allgemeinverfügung ist die Größe des Schutzraums geregelt, nach Ziffer 3 der Allgemeinverfügung kann das Landratsamt unter bestimmten Voraussetzungen im Einzelfall eine Befreiung von den Verboten der Ziffern 1 a) bis e) erteilen. Ziffer 4 regelt, welche Handlungen unberührt von den Verboten der Ziffer 1 bleiben.

6
In den Gründen wird im Wesentlichen ausgeführt, beim …berg handele es sich um ein großes unzerschnittenes Waldgebiet, das von den verschiedensten Tieren als Rückzugs-, Ruhe-, und Fortpflanzungsgebiet genutzt werde. Dies gelte vor allem für Wildkatze, Luchs, Auerhuhn und Schwarzstorch. Weiter sei zu berücksichtigen, dass hier überregionale Wanderkorridore für Wolf, Luchs und Wildkatze verliefen. Um die Funktion dieser Lebensräume zu gewährleisten, sei es erforderlich, diese Bereiche von störenden Einflüssen durch Spaziergänger, Wanderer und Radfahrer freizuhalten. Besonders bedeutsam sei die Sicherung der Störungsarmut während der Fortpflanzungs- und Aufzuchtzeiten der Arten. Insbesondere im Zeitraum vom 1. Februar bis 15. Juli eines jeden Jahres sei deshalb das Verbot erforderlich, die Wege zu verlassen. Radfahrer verursachten im Vergleich zu Wanderern durch ihre höhere Geschwindigkeit und ihr plötzliches Erscheinen wesentlich stärkere Fluchtreaktionen bei Tieren. Auch seien Radfahrer im Vergleich zu Wanderern oft bereits sehr früh in den Morgenstunden bzw. sehr spät in der Abenddämmerung in abgelegenen Gebieten unterwegs und störten somit die betroffenen Tierarten gerade zu deren Hauptaktivitätszeiten besonders intensiv. Deshalb müsse die Nutzung der Radwege insbesondere während des Zeitraums vom 1. Februar bis 15. Juli im gesamten Schutzbereich, mit Ausnahme der speziell vom Verbot ausgenommenen Strecken, vollständig untersagt werden. Außerhalb des besonderen Schutzzeitraums sei das Radfahren nur auf den Forststraßen und -wegen sowie den markierten Radwegen gestattet, um Störungen der Rückzugsbereiche und Wanderkorridore der aufgezeigten Arten zu reduzieren. In diesem Zusammenhang werde ausdrücklich klargestellt, dass es sich bei sogenannten Holzrückegassen und -wegen auf dem gewachsenen Waldboden nicht um Wege handele und diese keine für das Befahren mit Fahrrädern geeigneten Wege darstellten. Bei Festlegung der vom Verbot für Fahrradfahrer nach Ziffer 1 b) ausgenommenen Wege sei die Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz vom 27. November 2020 berücksichtigt, sodass auf diesen Wegen eine sichere Nutzung durch Befahren mit Fahrrädern ohne Gefährdung oder unzumutbare Behinderung von Fußgängern möglich sei.

7
Die Regelungen der Allgemeinverfügung seien unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen verhältnismäßig. Das Radfahren im Wald außerhalb von geeigneten Straßen und Wegen sei bereits durch Art. 30 Abs. 2 des Gesetzes über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz – BayNatSchG) untersagt. Ein milderes Mittel, mit dem der gleiche Erfolg erzielt werden könne, sei nicht ersichtlich. Die Allgemeinverfügung sei unter Abwägung der Freiheitsrechte der Spaziergänger, Wanderer, Radfahrer und Hundehalter und unter Berücksichtigung des Rechts auf Naturgenuss einerseits und der Belange des Schutzes der betroffenen Tierarten andererseits in zeitlicher und räumlicher Hinsicht auf das naturschutzfachlich notwendige Maß begrenzt. Die ganzjährig befahrbaren Fahrradstrecken würden in Anlage 4 zur besseren Nachvollziehbarkeit auf einer landkreisübergreifenden Karte dargestellt.

8
Mit Schriftsatz seines Prozessbevollmächtigten vom 9. August 2021, eingegangen beim Bayerischen Verwaltungsgericht Bayreuth am selben Tag, ließ der Kläger Klage erheben und beantragte,

die Allgemeinverfügung des Beklagten Nr. 91 vom 12. Juli 2021, veröffentlicht im Amtsblatt des Landkreises … Nr. 44 vom 15. Juli 2021, in Ziffer 1 b) und c) aufzuheben.

9
Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, der Kläger wohne in der Nähe des …bergs, wo er regelmäßig Fahrrad (Mountainbike) fahre. Das Landratsamt greife mit der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung in unzulässiger Weise in das in Art. 141 Abs. 3 Satz 1 der Bayerischen Verfassung (BV) als Grundrecht verbürgte Recht auf Naturgenuss und Erholung in der freien Natur ein. Beschränkungen des Grundrechts müssten sich an einem normierten Schutzzweck orientieren, geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sein, sodass nicht jede Beschränkung im Sinne des Naturschutzes rechtlich zu rechtfertigen sei. Als Schutzzweck komme hier das Störungsverbot für besonders geschützte und bestimmte andere Tierarten aus Art. 44 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) in Frage. Andere Schutzzwecke, auf die sich die Allgemeinverfügung beziehen könnte, seien nicht ersichtlich. Vielmehr kreiere sie mit dem Ziel der „Sicherung der Störungsarmut“ einen eigenen Schutzzweck, der weit hierüber hinausgehe, ohne hierfür ermächtigt zu sein. Auch ein Rückgriff auf die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege nach Art. 1 und 1a BayNatSchG reichten als Begründung nicht aus. Die über das gesetzliche Wegegebot hinausgehenden Einschränkungen für Radfahrer seien nicht mehr geeignet diese Bereiche zu beruhigen und gingen über das erforderliche Maß hinaus. Im Gesamten stellten sich die in der Allgemeinverfügung enthaltenen Radfahrverbote als unverhältnismäßig und damit rechtswidrig heraus. Dies verletze den Kläger in seinen Rechten, weil er gern im streitgegenständlichen Gebiet Fahrrad fahren würde.

10
Der Beklagte beantragte mit Schriftsatz seiner Prozessbevollmächtigten vom 1. September 2021,

die Klage abzuweisen.

11
Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, die Klage sei unzulässig und unbegründet. Der Kläger sei bereits nicht klagebefugt. Zum einen habe der Kläger nicht geltend gemacht, durch die Allgemeinverfügung in seinen Rechten verletzt zu sein. Zum anderen sei eine Verletzung des in Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV verbürgten Rechts auf Naturgenuss und Erholung in der freien Natur offensichtlich ausgeschlossen. Ausweislich der Klageschrift wohne der Kläger in …, also im … Umland und somit fast 300 km bzw. 3,5 Autostunden vom gegenständlichen …berggebiet entfernt. Bei dem Grundrecht aus Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV handle es sich zwar um ein „Jedermanngrundrecht“, nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (BayVGH) sei jedoch in einem vergleichbaren Fall, welcher eine Klage auf Einschreiten gegen eine in der freien Natur aufgestellte Sperre gemäß Art. 33 BayNatSchG zum Gegenstand gehabt habe, erforderlich, dass der jeweilige Kläger von der in der Natur aufgestellten Sperre individuell betroffen sei. Jedenfalls müsse eine besondere Beziehung zu dem betreffenden Gebiet bestehen, damit sich der jeweilige Kläger von der Allgemeinheit der Erholungsuchenden unterscheide. Diese Auffassung des BayVGH habe der Bayerische Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH) bestätigt. Bei einem Betretungs- bzw. Radfahrverbot, welches seine Grundlage in Art. 31 Abs. 1 BayNatSchG habe, könne letztlich nichts Anderes gelten als bei einer Sperre nach Art. 33 BayNatSchG. Denn sowohl bei Art.

33 BayNatSchG als auch bei Art. 31 BayNatSchG handele es sich um Beschränkungsmöglichkeiten der in Art. 26 ff. BayNatSchG enthaltenen Rechte. Die Anforderungen, die der BayVGH an das Kriterium der individuellen Betroffenheit stelle, habe der Kläger mit seinem bisherigen Vortrag nicht erfüllt. Er habe nicht hinreichend konkret dargelegt, aus welchen Gründen er von dem Betretungs- und Radfahrverbot individuell betroffen sein sollte. Die Aussage, dass er gern im streitgegenständlichen Gebiet Fahrrad fahren würde, sei eine bloße Absichtserklärung und für die Darlegung der individuellen Betroffenheit nicht ausreichend. Vielmehr erwecke es den Eindruck, dass der Kläger als Sprecher der Region … für die … e.V., deren Bundesgeschäftsstellenadresse identisch mit der des Klägers sei, die Interessen anderer Radfahrer, also fremde Rechte in eigenem Namen geltend machen wolle. Popularklagen wolle § 42 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) aber gerade verhindern. Unabhängig davon sei der Kläger aber auch offensichtlich nicht in seinen Rechten verletzt. Das Radfahren, wie es vom Kläger betrieben werden solle, sei nicht vom sachlichen Schutzbereich des Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV erfasst. Angesichts dessen, dass der Kläger Sprecher der Region … für die … e.V. sei, sei davon auszugehen, dass er im streitgegenständlichen Gebiet nicht nur Fahrrad fahren, sondern Mountainbike fahren möchte. Dafür sprächen auch mehrere Zitate in der Klagebegründung. Mountainbike fahren diene jedoch rein sportlichen Zwecken und sei damit nicht mehr vom sachlichen Schutzbereich des Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV umfasst. So falle unter den Begriff des Radsports neben dem Straßenradrennen, dem Radmarathon und dem Bahnradsport auch das Mountainbike fahren. Ebenso werde das Mountainbike als Geländerad definiert, welches eher Sportgerät als Verkehrsmittel sei. Seit mehreren Jahrzehnten hätten sich Weltmeisterschaften und Weltcups für das Mountainbike etabliert. Darüber hinaus habe es sich nunmehr auch zur Breitensportart entwickelt. Als Breitensport würden wiederum sportliche Aktivitäten bezeichnet, die hauptsächlich der körperlichen Fitness, dem Ausgleich von Bewegungsmangel sowie dem Spaß am Sport dienten. Zwar sei Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV hinsichtlich seines sachlichen Schutzbereichs nicht abschließend. Dem trage das BayNatSchG dadurch Rechnung, dass Art. 26 Abs. 1 Satz 2 auf Art. 141 Abs. 3 BV und auf die folgenden Bestimmungen verweise. Die Art. 27 ff. BayNatSchG regelten also unter anderem Einzelheiten, die Art. 141 Abs. 2 BV offenlasse. Art. 29 BayNatSchG enthalte sodann auch eine Vorschrift, wonach zum Betreten im Sinne dieses Teils auch das Skifahren, das Schlittenfahren, das Reiten, das Ballspielen und ähnliche sportliche Betätigungen in der freien Natur zählten. Das Mountainbike fahren falle nicht darunter. Der Kläger dürfe also bereits aufgrund dieser Einschränkungen der Art. 28 Abs. 1 und Art. 30 Abs. 2 BayNatSchG nicht überall im Geltungsbereich der Allgemeinverfügung Fahrrad fahren, sondern nur auf geeigneten Wegen bzw. nur auf Straßen und geeigneten Wegen. Diese geeigneten Wege würden nun in Ziffer 1 b) der Allgemeinverfügung näher definiert. Die Ziffer 1 c) der Allgemeinverfügung stelle ohnehin nur eine bloße Wiederholung des Gesetzeswortlauts des Art. 30 Abs. 2 BayNatSchG dar. Der Kläger übersehe, dass er noch nie im gesamten Geltungsbereich der Allgemeinverfügung habe Mountainbike fahren dürfen.

12

Der Prozessbevollmächtigte des Klägers trug in der Replik vom 18. August 2022 unter anderem vor, der Kläger lebe nicht in … (bei …). Bei der in der Klageschrift angegebenen Adresse handele es sich um eine Geschäftsadresse des Klägers, nicht aber um seinen Lebensmittelpunkt. Der tatsächliche Lebensmittelpunkt befinde sich in …, wo der Kläger auch gemeldet sei. Dies liege ca. 20 km vom …berg entfernt. Der …berg sei die erste und nächstgelegene Möglichkeit, in der näheren Umgebung der Wohnadresse des Klägers Mountainbike zu fahren. Der Kläger sei klagebefugt, weil er als Anwohner zum …berg individuell betroffen sei. Entgegen der Annahme des Beklagten sei das Radfahren vom Schutzbereich des Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV erfasst. Eine Differenzierung nach „bloßem Fahrrad fahren“ und „Mountainbike fahren“ sei hier unangebracht. Wie der Beklagte ausführt, handele es sich beim Mountainbike fahren, wie es der Kläger betreibe, um Breitensport, der hauptsächlich der körperlichen Fitness, dem Ausgleich von Bewegungsmangel sowie dem Spaß am Sport und damit schon von der Definition her nicht nur rein sportlichen Zwecken diene. Nicht erfasst vom Schutzbereich des Grundrechts auf Erholung in der freien Natur wäre es nur, wenn es rein sportlichen Zwecken im Sinne eines Leistungssports oder Wettkampfsports dienen würde. Der Kläger sei sowohl sachlich als auch räumlich vom Schutzbereich des Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV erfasst. Dem trage der Gesetzgeber damit Rechnung, dass er das Radfahren gemäß Art. 29 und Art. 27 Abs. 2 Satz 1 BayNatSchG dem Betreten im Sinne des Gesetzes zuordne. Nach Art. 27 Abs. 1 BayNatSchG erstrecke sich das Betretungsrecht auf alle Teile der freien Natur. Entgegen der Auffassung des Beklagten hätten für Radfahrer vor Erlass der Allgemeinverfügung in deren Geltungsbereich auf den bestehenden Wegen keine Einschränkungen bestanden. Der Beklagte sei bei Erlass der Allgemeinverfügung bereits von vornherein unzulässig von einem deutlich reduzierten

räumlichen Schutzbereich für Radfahrer ausgegangen, indem er diesen durch eigene Definition von geeigneten Wegen auf bestimmte Wege beschränkt habe. Dadurch habe er sich selbst vermeintlich eine weitere Möglichkeit geschaffen, den Grundrechtsschutz für erholungsuchende Radfahrer von Beginn an nicht adäquat berücksichtigen zu müssen. Wenn Flächen nicht für die gestatteten Aktivitäten geeignet seien, entfalle das Nutzungsrecht aus faktischen Gründen. Es bestehe kein Anspruch auf einen bestimmten Zugang bzw. auf die Ermöglichung bestimmter Nutzungsarten. Die Formulierung des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG sei auch eindeutig, denn die Eignung beziehe sich ausschließlich auf die Möglichkeit die jeweilige Erholungsform auszuführen. Der Zweck der Formulierung sei primär, den Grundeigentümern über die Duldung hinaus keine weiteren Pflichten anzutragen, insbesondere keine Wege für bestimmte Nutzungsarten ausbauen oder unterhalten zu müssen. Im Übrigen sei nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber bei der Formulierung des Art. 28 Abs. 1 BayNatSchG etwaige Grundrechtseinschränkungen im Sinn gehabt hätte. Zudem würde es der von ihm in Art. 27 Abs. 2 BayNatSchG klar vorgegebenen und in der Gesetzesbegründung ausdrücklich erklärten Gesetzessystematik widersprechen.

13
In der Duplik vom 6. März 2023 erklärte die Prozessbevollmächtigte des Beklagten, die Ausführungen des Klägers bestätigten die Annahme, dass der Kläger im Geltungsbereich der Allgemeinverfügung Mountainbike-Sport auf unebenen und schmalen Wegen mit Gefälle ausüben möchte, was bereits nicht vom Schutzbereich des Rechts auf Erholung und Naturgenuss des Art. 141 Abs. 3 BV umfasst sei bzw. den Beschränkungen der Art. 28 Abs. 1 und Art. 30 Abs. 2 BayNatSchG unterliege. Nach wie vor sei nicht nachvollziehbar, was das Ziel der Klage sei, da das Radfahren des Klägers im streitgegenständlichen Gebiet durch die Allgemeinverfügung nicht per se ausgeschlossen sei und er außerdem sowohl als Mitglied der … e.V. als auch der … e.V. ein gewisses Mitspracherecht bei der Erstellung des Geltungsbereichs der Allgemeinverfügung gehabt habe.

14
Der Kläger sei nach wie vor nicht klagebefugt, da es weiterhin an der Geltendmachung einer Rechtsverletzung fehle. Es sei anzunehmen, dass der Kläger v.a. die Verletzung fremder Rechte geltend mache, was durch § 42 Abs. 2 VwGO aber ausgeschlossen sei. Der Prozessbevollmächtigte des Klägers habe in einem Telefonat zum Ausdruck gebracht, dass hinter dem Kläger die Mitglieder des Vereins … e.V. stünden, die das hiesige Verfahren befeuerten. Es spreche also viel dafür, dass der Kläger v.a. die fremden Rechte der Mitglieder dieses Vereins geltend mache. Unabhängig davon habe der Kläger aber auch keine eigene Rechtsverletzung ausreichend geltend gemacht. Das Radfahren bzw. Mountainbike fahren im streitgegenständlichen Gebiet sei durch die Allgemeinverfügung nicht gänzlich ausgeschlossen. Es sei nicht dargelegt, auf welchen vom Radfahrverbot erfassten Wegen der Kläger fahren möchte. Lediglich pauschal und unsubstantiiert zu behaupten, er wolle im streitgegenständlichen Gebiet Rad fahren, genüge nicht. Außerdem sei der Kläger offensichtlich nicht in seinen Rechten verletzt, weil er an einer Besprechung im Landratsamt teilgenommen habe, in welcher es um die Verlegung der Trails der … im Gebiet der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung gegangen sei. Dabei habe er seine Ideen und Vorschläge einbringen können. Die Besprechung habe mit einem einvernehmlichen Ergebnis geendet, so dass der Kläger letztlich sein Einverständnis zur Allgemeinverfügung zum Ausdruck gebracht habe, was ihm die Klagebefugnis entziehe. Wie aus der vom Kläger zitierten Rechtsprechung des BayVGH folge, sei das Radfahren, wie es der Kläger betreiben möchte, nicht vom Grundrecht auf Erholung und Naturgenuss erfasst. Durch die Formulierung „etwa“ komme zum Ausdruck, dass der Leistungs- oder Wettkampfsport, für welchen das Recht des Art. 141 Abs. 3 BV nicht gelte, nur beispielhaft genannt werde und nicht abschließend sei. Maßgeblich sei allein, dass ausschließlich sportliche Interessen nicht geschützt würden. Andere als sportliche Interessen verfolge der Kläger aber nicht. Das in Art. 27 Abs. 1 BayNatSchG geregelte Betretungsrecht umfasse nach Abs. 2 auch die Befugnisse nach Art. 28 und 29 BayNatSchG, jedoch beschränkt durch die allgemeinen Gesetze und Art. 30 bis 32 BayNatSchG. Nach Art. 28 Abs. 1 BayNatSchG umfasse das Betretungsrecht auch das Radfahren. Dadurch ändere sich aber nicht der Umfang des Betretungsrechts, der weiterhin an den Erholungszweck gekoppelt sei. Dem Erholungszweck diene eine Verhaltensweise aber nur, wenn sie Erholung durch das Erleben von Natur und Landschaft verschaffe, nicht aber, wenn eine Tätigkeit lediglich vor einer natürlichen Kulisse ausgeübt werde. Dies zugrunde gelegt, diene das Mountainbike fahren nicht dem Erholungszweck. Der Kläger benötige das streitgegenständliche Gebiet allein deshalb, weil es sich vermeintlich durch Bedingungen auszeichne, die für das Mountainbike fahren erforderlich seien. Die Erholung sei jedenfalls nicht Hauptzweck des Klägers, was aber erforderlich sei, wenn das Betreten der freien Landschaft und der Aufenthalt dort mehrere Motive

hätten. Im Übrigen sei das Mountainbike fahren auch kein Unterfall von Art. 29 BayNatSchG, wie der Kläger annehme. Unabhängig davon sei das durch Art. 29 BayNatSchG erweitere Betretungsrecht ebenfalls an den Erholungszweck gekoppelt, der beim Mountainbike fahren – wie vom Kläger beabsichtigt – jedenfalls nicht Hauptzweck sei. Entgegen den klägerischen Ausführungen sei mit der „ähnlichen sportlichen Betätigung“ auch keine weitere Kategorie geschaffen worden. Außerdem unterliege das Betretungsrecht für Radfahrer von vornherein gesetzlichen Einschränkungen. Art. 26 Abs. 2 BayNatSchG verpflichte jedermann, mit Natur und Landschaft pfleglich umzugehen. In Art. 27 ff. BayNatSchG seien die Beschränkungen konkret ausgestaltet. Das Radfahren im Wald regele Art. 30 Abs. 2 BayNatSchG, wonach die Eignung des Weges entscheidend sei. Hierfür komme es aber nicht darauf an, ob der Kläger subjektiv in der Lage sei, einen Weg mit dem Mountainbike zu befahren. Er habe deshalb auch bereits vor Erlass der Allgemeinverfügung gesetzlichen Beschränkungen hinsichtlich des Radfahrens unterlegen.

15
Unter dem 17. April 2023 trug der Prozessbevollmächtigte des Klägers weiter vor, die trotz der Allgemeinverfügung befahrbaren Wege stellten nur einen Bruchteil der vorhandenen Wege dar und schränkten die Wegeauswahl quantitativ wie qualitativ enorm ein. Es würden dabei nicht nur schmale Wege, sondern auch gut ausgebaute, flache und breite Wege vom Radfahrverbot umfasst. Der Kläger nutze das gegenständliche Gebiet nicht nur zum etwas sportlicheren Mountainbike fahren, das im Übrigen auch der Erholung diene und vom Schutzbereich des Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV umfasst sei, sondern auch zur Familienfreizeit mit der Familie. Bei den in Anlage 3 und 4 der Allgemeinverfügung ausgenommenen Wegen handele es sich überwiegend um das „…“. Dieses Wegenetz richte sich an technisch versierte Fahrer und sei für Freizeitradler und kleine Kinder zu schwierig.

16
Soweit der Beklagte ausführe, der Kläger habe seine Vorschläge und Ideen bei einem Gespräch im Landratsamt zur Verlegung der Trails der … einbringen können, erschließe sich nicht, wie dies die Rechtsverletzung des Klägers durch die Allgemeinverfügung beeinflussen sollte. Ein einvernehmliches Ergebnis sei bei dem vereinbarten Treffen nicht erzielt worden. Außerdem sei dem Kläger zu diesem Zeitpunkt auch noch nicht die vermeintliche Notwendigkeit von Sperrungen bekannt gewesen, da die saP und die UVP noch nicht vorgelegen hätten. Diese seien dem Kläger erst bei einem weiteren Treffen am 6. August 2020 im Landratsamt zur Einsicht vorgelegt worden. Die Schaffung einer Schutzzone als Ausgleichsmaßnahme sei darin erstmalig erwähnt worden. Auch seien große Teile der Schonbereiche und ihre Betretungsregelungen von den beteiligten Stellen bereits abgesprochen und fixiert gewesen. Zudem habe sich der Kläger im Nachgang zu den geplanten Wegsperrungen mündlich und schriftlich gegenüber dem Landratsamt geäußert und erklärt, sie hielten die Einschränkungen für rechtswidrig. Dieses Schreiben vom 25. November 2020 sei vom Vorstand des …vereins e.V., Sektion …, dem 1. Vorsitzenden der … e.V. und dem Vorsitzenden der … e.V. unterschrieben.

17
Daraufhin nahm die Prozessbevollmächtigte des Beklagten unter dem 6. Juli 2023 dahingehend Stellung, dass es dem Kläger nach wie vor nicht gelinge, seine Klagebefugnis substantiiert darzulegen. Es fehle weiterhin an der Geltendmachung einer Rechtsverletzung, die unabhängig davon aber auch offensichtlich ausgeschlossen sei. Der Kläger habe einmal mehr bestätigt, dass er nicht die Verletzung eigener, sondern die fremder Rechte geltend mache, was durch § 42 Abs. 2 VwGO aber gerade verhindert werden solle. So sei das Schreiben vom 25. November 2020 auch nicht von ihm unterschrieben worden. Zudem sei das Schreiben an das Landratsamt … gerichtet. Weiterhin fehle jede Angabe darüber, wo und wann der Kläger Rad fahren möchte. Die Aussage, es würden nicht nur schmale Wege, sondern auch gut ausgebaute, flache und breite Wege vom Radfahrverbot umfasst, widerspreche außerdem seinem im Schriftsatz vom 18. August 2022 geäußerten Wunsch, auf unebenen, schmalen Wegen mit Gefälle fahren zu wollen. Mit der von ihm vorgelegten Karte, die die offenen und gesperrten Wege darstellen solle, versuche der Kläger nun offenbar auch den Eindruck zu erwecken, dass weniger Wege befahren werden dürften als nach der Allgemeinverfügung erlaubt. So zeige ein Vergleich dieser Karte mit der Anlage 4 der Allgemeinverfügung, dass der Kläger bei der Darstellung der vom Radfahrverbot ausgenommenen Fahrradstrecken den Wegeverlauf entlang der Geltungsbereichsgrenzen bewusst nicht dargestellt habe. Außerdem seien die vom Radfahrverbot ausgenommenen Wege nicht korrekt dargestellt – so im nordöstlichen Bereich der Allgemeinverfügung bei der … und im östlichen Bereich am … Im Bereich westlich des …berggipfels sei die Ruhezone zudem nicht der offiziellen Karte entsprechend dargestellt.

18
Um darüber hinweg zu täuschen, dass der Kläger beim Mountainbike fahren ausschließlich sportliche Interessen verfolge, was nicht vom Schutzbereich des Rechts auf Erholung und Naturgenuss umfasst sei, werde nun behauptet, der Kläger nutze das Gebiet auch zur Familienfreizeit mit der Familie. Davon sei zuvor nie die Rede gewesen, so dass der Vortrag nun konstruiert wirke und nicht glaubhaft sei. Darüber hinaus zeige die vom Kläger vorgelegte Karte auch Wege, die nicht von der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung erfasst seien, sondern von der des Landratsamts … Angesichts dessen müsse davon ausgegangen werden, dass der Kläger im gesamten dargestellten Gebiet Fahrrad fahren möchte, was er mit dem hiesigen Klageverfahren nicht vollumfänglich erreichen könne.

19
Hinsichtlich des Verlaufs der mündlichen Verhandlung wird auf das Protokoll vom 13. Juli 2023 Bezug genommen. Ergänzend wird nach § 117 Abs. 3 Satz 2 VwGO auf die Gerichtsakte und die vorgelegten Behördenakten verwiesen.

Entscheidungsgründe

I.

20
Die Klage ist zulässig und begründet.

21
1. Die vorliegende Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO ist zulässig, insbesondere ist der Kläger gemäß § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt.

22
Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist die Klagebefugnis dann zu bejahen, wenn es das Klagevorbringen zumindest als möglich erscheinen lässt, dass die angefochtene Maßnahme eigene Rechte des Klägers verletzt (vgl. BVerwG, U.v. 27.1.1993 – 11 C 35/92 – BVerwGE 92, 32).

23
a) Die Möglichkeit einer Rechtsverletzung des Klägers ist hier schon im Hinblick auf sein Grundrecht auf Naturgenuss nach Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV gegeben. Gemäß Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV ist der Genuss der Naturschönheiten und die Erholung in der freien Natur, insbesondere das Betreten von Wald und Bergweide, das Befahren der Gewässer und die Aneignung wildwachsender Waldfrüchte in ortsüblichem Umfang jedermann gestattet.

24
aa) Es erscheint nicht von vornherein ausgeschlossen, dass der persönliche Schutzbereich dieses Grundrechts vorliegend eröffnet ist. Nach der Rechtsprechung des BayVGH setzt die Klagebefugnis im Fall einer in der freien Natur aufgestellten Sperre voraus, dass der jeweilige Kläger von dieser individuell betroffen ist (vgl. BayVGH, U.v. 12.12.2017 – 14 B 16.769 – juris Rn. 22). Ob in jedem Fall für die Bejahung einer individuellen Betroffenheit zu verlangen ist, dass derjenige, der die Beseitigung einer Sperre einklagen will, am jeweiligen Standort Adressat dieser Sperre geworden ist (vgl. zu dieser Anforderung bei verkehrsrechtlichen Anordnungen BVerwG, U.v. 21.8.2003 – 3 C 15.03 – DÖV 2004, 166; U.v. 23.9.2010 – 3 C 37.09 – BVerwGE 138, 21 Rn. 16), kann regelmäßig offen bleiben. Jedenfalls muss eine besondere Beziehung zu dem betreffenden Gebiet bestehen, damit sich der jeweilige Kläger von der Allgemeinheit der Erholungsuchenden unterscheidet. Wohnt der Kläger nicht in dem betreffenden Gebiet, muss er hinreichend konkret darlegen, aus welchen Gründen er von der Sperre individuell betroffen ist. Eine individuelle Betroffenheit kann sich dabei beispielsweise aus einem regelmäßigen Aufenthalt in dem betreffenden Gebiet, einer Zweit-/Ferienwohnung oder Verwandten vor Ort ergeben. Eine bloße Absichtserklärung, die betreffenden Wege mit dem Mountainbike befahren zu wollen, verschafft dem Kläger nicht die Stellung eines individuell von der Sperre betroffenen Erholungsuchenden.

25
Das vorliegende, auf § 3 Abs. 2 BNatschG i.V.m. Art. 31 Abs. 1 BayNatSchG gestützte Radfahrverbot kommt im Ergebnis einer in der freien Natur aufgestellten Sperre im Sinne des Art. 33 BayNatSchG gleich, da hierdurch auch die Nutzung bestimmter Wege beschränkt wird, was dafür spricht, die dargelegten Voraussetzungen auf den hiesigen Fall zu übertragen und eine individuelle Betroffenheit des Klägers für

eine mögliche Verletzung des Grundrechts auf Naturgenuss zu fordern. Diese könnte sich hier schon daraus ergeben, dass der Kläger in … – und nicht wie in der Klageschrift als Adresse angegeben in … bei … – wohnt. … befindet sich im Landkreis … und lediglich ca. 25 km vom …berg entfernt. Den Angaben des Klägers zufolge benötige er mit dem Auto für die Anfahrt 25 Minuten, mit dem Fahrrad entsprechend länger. Sowohl schriftsätzlich als auch in der mündlichen Verhandlung machte der Kläger darüber hinaus glaubhaft geltend, regelmäßig im Geltungsbereich der Allgemeinverfügung Mountainbike zu fahren. Sein Vortrag geht also weit über eine bloße Absichtserklärung, dort Fahrrad fahren zu wollen, hinaus. Er führte aus, dort alleine, mit Freunden oder seiner Familie unterwegs zu sein. Hierdurch unterscheidet sich der Kläger unzweifelhaft von der Allgemeinheit der Erholungsuchenden.

26
bb) Gleichermaßen scheint es nicht von vornherein ausgeschlossen, dass der Schutzbereich des Grundrechts auf Naturgenuss nach Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV auch in sachlicher Hinsicht eröffnet ist. Die Aufzählung des Betretens von Wald und Bergweide, des Befahrens der Gewässer und der Aneignung wildwachsender Waldfrüchte in ortsüblichem Umfang hat nur beispielhaften Charakter (BayVerfGH, E.v. 4.5.2012 – Vf. 10-VII-11 – BayVBl 2013, 207/210). Geschützt ist auch das Radfahren in freier Natur, soweit es der Erholung und nicht kommerziellen oder rein sportlichen Zwecken dient und soweit die Radfahrer – der Verpflichtung des Art. 141 Abs. 3 Satz 2 BV entsprechend – mit Natur und Landschaft pfleglich umgehen (BayVGH, U.v. 3.7.2015 – 11 B 14.2809 – juris Rn. 30 m.w.N.).

27
Hier trug der Kläger schriftsätzlich und in der mündlichen Verhandlung überzeugend vor, das Gebiet rein zur Erholung zu nutzen. Er nehme nicht an Wettkämpfen teil und trainiere auch nicht für solche. Von einer Nutzung zu rein sportlichen Zwecken ist damit nicht auszugehen, auch wenn der Kläger Mountainbike fährt, was sich in der Regel durch eine eher sportliche Fahrweise auszeichnet. Der nachvollziehbaren Erklärung des Prozessbevollmächtigten des Klägers zufolge stünden beim Breitensport, wie ihn der Kläger betreibt, aber die körperliche Fitness, der Ausgleich von Bewegungsmangel sowie der Spaß am Sport – und eben nicht der Wettkampf- oder Leistungsgedanke – im Mittelpunkt. Zudem kann dem Kläger nicht ohne Weiteres unterstellt werden, mit Natur und Landschaft nicht pfleglich umzugehen (zur Anforderung vgl. auch Art. 26 Abs. 2 Satz 1 BayNatSchG). Schließlich machte er nicht geltend, querfeldein Fahrrad fahren zu wollen, sondern trug vor, im fraglichen Gebiet alle Wege zu nutzen, die für ihn dort in Betracht kämen. Bergauf bevorzuge er tendenziell breitere Wege, bergab auch schmälere. Schmälere Wege nutze er auch, um seine Fahrtechnik zu verbessern. Wenn er mit seiner Familie unterwegs sei, nutze er zum Fahrrad fahren auch Waldwege, nicht jedoch besonders steinige oder verwurzelte Wege, da diese für seine Kinder nicht in Betracht kämen.

28
Im Übrigen lässt es das Klagevorbringen als möglich erscheinen, dass die streitgegenständlichen Regelungen den Kläger, der in … im Landkreis … wohnt und geltend macht, im Geltungsbereich der Allgemeinverfügung Fahrrad bzw. Mountainbike fahren zu wollen, in seiner allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG) bzw. Art. 101 BV verletzen.

29
b) Dabei macht der Kläger auch die Möglichkeit der Verletzung eigener (subjektiv-öffentlicher) Rechte geltend.

30
Soweit von Beklagtenseite darauf hingewiesen wurde, dass hinter dem Kläger die Mitglieder der … e.V. stünden, die das hiesige Verfahren befeuerten, steht dies der Klagebefugnis im vorliegenden Fall nicht entgegen. Der Kläger hat die Klage in eigenem Namen erhoben und beruft sich explizit auf das ihm zustehende Grundrecht auf Naturgenuss nach Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV, dessen Verletzung hier ebenso möglich scheint wie die Verletzung seines Grundrechts aus Art. 2 Abs. 1 GG bzw. 101 BV. Mithin fungiert der Kläger nicht als Prozessstandschafter für die Mitglieder des genannten Vereins, auch wenn er ausweislich dessen Homepage dem Sprecherkreis der Interessengemeinschaft … angehört (vgl. https://www. …; abgerufen am 11.09.2023) und ein Erfolg der Klage, die auf die Aufhebung des Radfahrverbots zielt, möglicherweise zugleich im Interesse anderer Mountainbikefahrer, etwa der Mitglieder des genannten Vereins oder der … e.V., liegt.

31

c) Die Klagebefugnis des Klägers entfällt entgegen der Ansicht des Beklagten nicht deshalb, weil er mit seinem Vorbringen präkludiert ist.

32
Der Beklagte macht geltend, der Kläger habe an einer Besprechung im Landratsamt teilgenommen, in welcher es um die Verlegung der Trails der … e.V. im Gebiet der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung gegangen sei. Dabei habe er seine Ideen und Vorschläge einbringen können. Die Besprechung habe mit einem einvernehmlichen Ergebnis geendet, so dass der Kläger letztlich sein Einverständnis zur Allgemeinverfügung zum Ausdruck gebracht habe, was ihm seine Klagebefugnis entziehe.

33
Eine entsprechende normative Anordnung, wie sie beispielsweise im Bauplanungsrecht existiert, findet sich für den vorliegenden Fall nicht, so dass schon unter diesem Gesichtspunkt eine materielle Präklusion im hiesigen Verfahren ausscheidet. Darüber hinaus bestreitet der Kläger, dass bei dem Treffen ein einvernehmliches Ergebnis erzielt worden sei und trägt außerdem vor, ihm sei zu diesem Zeitpunkt auch noch nicht die von Beklagtenseite angenommene Notwendigkeit von Sperrungen bekannt gewesen, da die saP und die UVP noch nicht vorgelegen hätten. Letztlich scheint es fernliegend, dem Kläger die Geltendmachung von eigenen Rechten absprechen zu wollen, weil er an einer Besprechung mit dem Landratsamt teilgenommen habe, bei der er die Interessen der Mitglieder der … e.V., der Interessengemeinschaft der Radfahrer im …, vertreten sollte. Schließlich tritt er im vorliegenden Verfahren eben nicht als Prozessstandschafter auf (siehe oben). Damit kann offenbleiben, ob die an das Landratsamt … gerichtete „Stellungnahme …berg“ im Schreiben vom 25. November 2020 unter dem Briefkopf der … e.V. einschließlich der darin geäußerten Bedenken gegen die streitgegenständliche Allgemeinverfügung auch dem Kläger zugerechnet werden kann.

34
Eine Verwirkung des Klagerechts des Klägers, die zum Entfallen des Rechtsschutzinteresses führen könnte (vgl. BVerwG, U.v. 30.8.2018 – 2 C 10.17 – juris Rn. 21), kommt aufgrund seiner Teilnahme an der Besprechung im Landratsamt ebenso nicht in Frage. Denn es sind keine besonderen Umstände – etwa in zeitlicher Hinsicht im Sinne einer verspäteten Geltendmachung – erkennbar, die diese Geltendmachung als Verstoß gegen Treu und Glauben erscheinen lassen würden.

35
2. Die Klage ist auch begründet.

36
Die Ziffern 1 b) und c) der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung sind rechtswidrig und verletzen den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Beide Regelungen genügen nicht dem verfahrensrechtlichen Bestimmtheitsgebot des Art. 37 Abs. 1 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG).

37
Gemäß Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG müssen Verwaltungsakte, zu denen auch die vorliegend in Teilen angegriffene Allgemeinverfügung zählt (Art. 35 Satz 2 BayVwVfG), inhaltlich hinreichend bestimmt sein. Inhaltlich hinreichende Bestimmtheit setzt voraus, dass insbesondere für den Adressaten des Verwaltungsakts die von der Behörde getroffene Regelung so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar ist, dass er sein Verhalten danach richten kann. Es reicht aus, wenn sich die Regelung aus dem gesamten Inhalt des Bescheids, insbesondere seiner Begründung sowie den weiteren, den Beteiligten bekannten oder ohne Weiteres erkennbaren Umständen unzweifelhaft erkennen lässt. Im Einzelnen richten sich die Anforderungen an die notwendige Bestimmtheit nach den Besonderheiten des jeweils anzuwendenden und mit dem Verwaltungsakt umzusetzenden materiellen Rechts (BVerwG, U.v. 3.12.2003 – 6 C 20.02 – BVerwGE 119, 282/284 m.w.N.).

38
a) Ziffer 1 b) der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung regelt das Radfahren auf Wegen. Die Unbestimmtheit der Regelung ergibt sich hier aus einer Divergenz zwischen den in der Anlage 3 bezeichneten und den in der Anlage 4 dargestellten vom Radfahrverbot ausgenommenen Strecken. So findet die laut Anlage 4 ausgenommene, von … über … und … zum …berg verlaufende, Fahrradstrecke

keine Entsprechung in den Wegbeschreibungen unter Nr. 1 bis 7 der Anlage 3 zur Allgemeinverfügung. Dies wurde von Seiten des Beklagten im Rahmen der mündlichen Verhandlung auch bestätigt und damit erklärt, dass die Anlage 3 die schon vorab als Radwege bezeichneten Wege enthalte, während dieser eine Weg im Laufe des Verfahrens mit aufgenommen worden sei. Der Auffassung des Beklagtenvertreters, dass aufgrund des Wortes „auch“ in Ziffer 1 b) hinreichend klar sei, dass der Weg vom Radfahrverbot ausgenommen sei, kann jedoch nicht gefolgt werden. Weder ist der Wortlaut in Ziffer 1 b) der Allgemeinverfügung diesbezüglich eindeutig noch sind der Begründung entsprechende Anhaltspunkte zu entnehmen.

39
In Ziffer 1 b) der Allgemeinverfügung erfolgt unzweifelhaft eine Verweisung sowohl auf die Anlage 3 als auch auf die Anlage 4. Dabei wird nach Überzeugung des Gerichts der Eindruck erweckt, dass die nach diesen Anlagen vom Radfahrverbot ausgenommenen Strecken deckungsgleich sind und in Anlage 4 lediglich eine andere, nämlich kartografische Darstellungsweise gewählt wurde. Hierfür spricht insbesondere die Formulierung in Ziffer 1 b), wonach die ausgenommenen Strecken „auch aus der als Anlage 4 beigefügten Karte (…) ersichtlich“ sind sowie die Überschriften „Anlage 3 – Radfahren ganzjährig gestattet“ und „Anlage 4 – Fahrradstreckenplan“. Außerdem stimmen die in den Anlagen 3 und 4 aufgeführten Strecken – bis auf den einen, oben genannten Weg – auch tatsächlich überein, was ebenfalls nicht ohne Weiteres erkennen lässt, dass durch die Anlage 4 zusätzliche Strecken vom Verbot ausgenommen werden sollten. Hätte man dies regeln wollen, wäre eine entsprechende Formulierung in Ziffer 1 b) oder zumindest ein Hinweis in der Begründung angezeigt gewesen. Jedoch sind auch der Begründung zur Allgemeinverfügung keinerlei Ausführungen zur genauen Streckenführung oder dem Verhältnis der beiden Anlagen zueinander zu entnehmen. Vielmehr wird hier lediglich abschließend erklärt, dass die ganzjährig befahrbaren Fahrradstrecken in Anlage 4 zur besseren Nachvollziehbarkeit auf einer landkreisübergreifenden Karte dargestellt würden. Die Regelungen dieser Verfügung gölten aber nur für das Gebiet des Landkreises … Bei der in Ziffer 1 b) gewählten Formulierung bleibt letztlich unklar, ob die nur in der Anlage 4 markierte, nicht jedoch von der Beschreibung der Wege unter Nr. 1 bis 7 der Anlage 3 umfasste, Strecke vom Radfahrverbot ausgenommen ist oder nicht.

40
Damit ist die gesamte Regelung in Ziffer 1 b) der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung unbestimmt. Angesichts dessen, dass die auf Art. 31 Abs. 1 BayNatSchG gestützte Beschränkung der Erholung in der freien Natur im Ermessen der unteren Naturschutzbehörde steht, ist es dem Gericht verwehrt, die Regelung etwa dahingehend geltungserhaltend auszulegen, dass einer der beiden maßgeblichen Anlagen der Vorrang einzuräumen wäre. Es ist vielmehr Sache des Beklagten, dies im Rahmen seiner Ermessensausübung zu entscheiden oder gegebenenfalls eine umfassende Neuregelung vorzunehmen.

41
Die Unbestimmtheit der Regelung führt hier lediglich zu ihrer Rechtswidrigkeit, nicht aber zur Nichtigkeit. Letztere ist lediglich bei völliger Unverständlichkeit und Undurchführbarkeit des Verwaltungsaktes oder dann anzunehmen, wenn nicht erkennbar ist, wer oder wozu durch ihn verpflichtet werden soll und damit auch eine Nachbesserung durch einen bloßen Klarstellungsbescheid ausscheidet (vgl. U. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Aufl. 2023, § 37 Rn. 40 ff; Schröder in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand August 2022, § 37 Rn. 46; jeweils m.w.N.). Derart gravierend stellen sich die Mängel der Ziffer 1 b) der Allgemeinverfügung jedoch nicht dar, da insbesondere Anwendungsbereich und Adressaten klar erkennbar sind und die Regelung vom räumlichen Umfang der Ausnahmen abgesehen grundsätzlich verständlich und vollziehbar erscheint.

42
b) Nach Ziffer 1 c) der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung, die das „Radfahren abseits von Wegen“ regelt, ist es ganzjährig verboten, das Gebiet im Geltungsbereich der Allgemeinverfügung außerhalb von Forststraßen und -wegen sowie von den in der Karte (Anlage 4) dargestellten Fahrradstrecken mit Fahrrädern zu befahren. Da diese Ziffer nur auf die in der Karte (Anlage 4) dargestellten Fahrradstrecken – und nicht auf die Anlage 3 – verweist, ergeben sich diesbezüglich keine Bedenken hinsichtlich der Bestimmtheit. Allerdings ist die Formulierung „Forststraßen und -wegen“ nicht hinreichend bestimmt im Sinne von Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG.

43

Eine gesetzliche Definition dieser Begriffe existiert nicht. Entgegen den Ausführungen des Beklagtenvertreters in der mündlichen Verhandlung bietet auch das Bundesnaturschutzgesetz keine Orientierung bei deren Auslegung. Die Ansicht der Beklagtenseite, mit Forstwegen seien sämtliche Waldwege gemeint, wird lediglich von Art. 2 Abs. 1 des Bayerischen Waldgesetzes (BayWaldG) gestützt, in dem „Wald“ mit „Forst“ gleichgesetzt wird, was allerdings wiederum die Frage aufwirft, was genau unter „Waldwegen“ zu verstehen ist. Hierzu erklärte der Beklagtenvertreter, es seien auch Trampelpfade und Wanderwege umfasst. Die Verwendung des Begriffs „Waldwege“ in anderen Gesetzen lässt jedoch darauf schließen, dass diese befahrbar sein müssten. So spricht Art. 3 Abs. 1 Nr. 4 des Bayerischen Straßen- und Wegegesetzes (BayStrWG) von „öffentlichen Feld- und Waldwegen“, die in Art. 53 Nr. 1 BayStrWG („sonstige öffentliche Straßen“) als „Straßen, die der Bewirtschaftung von Feld- und Waldgrundstücken dienen“ definiert sind. Weiter regelt § 8 Abs. 1 Nr. 2 StVO eine Ausnahme vom Grundsatz „Rechts vor Links“ für Fahrzeuge, „die aus einem Feld- oder Waldweg auf eine andere Straße kommen“. Geht man dementsprechend von einer Befahrbarkeit der Waldwege bzw. „Forstwege“ aus, lässt sich nicht mehr erklären, warum in Ziffer 1 c) der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung zusätzlich von „Forststraßen“ die Rede ist und worin der Unterschied zwischen beiden bestehen soll, was weitere Bedenken hinsichtlich der Bestimmtheit der Regelung aufwirft.

44
Nähere Ausführungen dazu, welche Wege mit „Forststraßen und -wege“ gemeint sind, sind auch der Begründung der Allgemeinverfügung nicht zu entnehmen. Dort erfolgt lediglich die Klarstellung, dass es sich bei sog. Holzrückegassen und -wegen auf dem gewachsenen Waldboden nicht um Wege handle und diese keine für das Befahren mit Fahrrädern geeigneten Wege darstellten. Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit wird ausgeführt, dass dem Einzelnen, soweit ihm das Verlassen der Wege untersagt wird, nur vorenthalten werde, sich in „unwegsames Gelände“ zu begeben. Dies könnte die (weite) Auslegung des Beklagten stützen, wenn nicht im folgenden Satz eine Relativierung hin zu „geeigneten Straßen und Wegen“ stattfinden würde, indem erklärt wird, dass das Radfahren im Wald außerhalb dieser bereits durch Art. 30 Abs. 2 BayNatSchG untersagt sei. Letztlich lässt die Verwendung des Begriffs „Wege“ einerseits und die Formulierung (für das Befahren mit Fahrrädern) „geeignete Wege“ anderseits darauf schließen, dass es sich nicht bei allen Wegen im Geltungsbereich der Allgemeinverfügung um geeignete Wege im Sinne des Art. 30 Abs. 2 Satz 1 BayNatSchG handelt, was auch tatsächlich so sein dürfte, allerdings der von Beklagtenseite geäußerten Ansicht widerspricht.

45
Ebenso steht die kumulative Aufzählung („sowie“) der „Forststraßen und -wege“ mit „den in der Karte (Anlage 4) dargestellten Fahrradstrecken“ in der Ziffer 1 c) nicht mit der weiten Auslegung des Beklagten im Einklang. Folgt man dieser Auslegung, dürfte es sich bei sämtlichen in der Karte (Anlage 4) dargestellten Fahrradstrecken wohl um „Forstwege“ im Sinne der Ziffer 1 c) handeln. Die gewählte Formulierung erweckt jedoch den Eindruck, dass die kartografisch dargestellten Strecken nicht schon unter die zuvor genannten Begriffe „Forststraße“ oder „Forstweg“ fallen, da andernfalls eine Erwähnung dieser Strecken bei der Regelung des Radfahrens abseits von Wegen überflüssig gewesen wäre bzw. lediglich in Form eines klarstellenden Hinweises hätte erfolgen können. Jedenfalls führt die Darstellung der Fahrradstrecken auf der Karte in Anlage 4 zur Allgemeinverfügung nicht dazu, dass deren Ziffer 1 c) hinreichend bestimmt ist, da dem Fahrradstreckenplan eben nur die ganzjährig befahrbaren Strecken zu entnehmen sind.

46
Auch der Kläger ging wohl von einer engeren Auslegung der Begriffe „Forststraßen“ und „Forstwege“ aus, indem sein Bevollmächtigter im Schriftsatz vom 17. April 2023 unter vorheriger Bezugnahme auf die Ziffern 1 b) und c) der Allgemeinverfügung ausführte, dass die trotz Allgemeinverfügung befahrbaren Wege „nur einen Bruchteil der vorhandenen Wege“ darstellten und die Wegeauswahl „quantitativ wie qualitativ enorm“ einschränkten. Es würden dabei nicht nur schmale Wege, sondern auch gut ausgebaute, flache und breite Wege vom Radfahrverbot umfasst. Zur Verdeutlichung wurde eine Karte mit den offenen (gelb markiert) und gesperrten Wegen (rot markiert) beigefügt. Der in der mündlichen Verhandlung dargestellten Auffassung des Beklagten zufolge fielen jedoch alle rot markierten Wege nicht unter das Verbot der Ziffer 1 c), so dass sie grundsätzlich befahren werden dürften.

47
Offen bleibt im Übrigen die Frage, ob auch landwirtschaftliche Wege, die nicht der Forst-, sondern der Landwirtschaft dienen, von der Formulierung in Ziffer 1 c) der Allgemeinverfügung erfasst sein sollten. Eine

enge Wortlautauslegung spricht dagegen, auch wenn ein solches Verständnis den Ausführungen des Beklagten in der mündlichen Verhandlung zufolge wohl nicht in seinem Sinne sein dürfte.

48
Dies zugrunde gelegt ist demjenigen, der im Geltungsbereich der Allgemeinverfügung Fahrrad fahren möchte, nicht hinreichend klar, welche Wege unter „Forststraßen und -wege“ fallen, was zur Unbestimmtheit der Ziffer 1 c) der Allgemeinverfügung führt. Diese Unbestimmtheit hat auch hier die Rechtswidrigkeit – und nicht die Nichtigkeit – der Regelung zur Folge, da keine völlige Unverständlichkeit und Undurchführbarkeit vorliegt, sondern lediglich Unklarheit darüber, welche Strecken genau mit „Forststraßen und -wegen“ gemeint sind.

49
Damit kommt es auf die materielle Rechtmäßigkeit der angegriffenen Regelungen der Allgemeinverfügung einschließlich der übrigen von Klägerseite aufgeworfenen Fragen, insbesondere zur Verhältnismäßigkeit, nicht mehr entscheidungserheblich an.

II.

50
Als unterliegender Beteiligter hat der Beklagte die Kosten des Verfahrens zu tragen (§ 154 Abs. 1 VwGO).

III.

51
Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 709 Satz 2 und § 711 Satz 1 und 2 der Zivilprozessordnung (ZPO).