

Titel:

Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung, Klagebefugnis von Umweltverbänden, Abschuss und Abfang von Bibern, Artenschutz, Ausnahme durch Allgemeinverfügung, Mitwirkungsrechts von anerkannten Naturschutzvereinigungen, Allgemeinverfügung, Verbändebeteiligung, Vorläufiger Rechtsschutz, Interessenabwägung, Sofortvollzug, Mitwirkungsrechte

Normenketten:

VwGO § 80 Abs. 5

BNatSchG § 63

BayNatSchG Art. 45

BNatSchG § 45 Abs. 7

AAV § 2 Abs. 3

VwVfG § 28 Abs. 2

Schlagworte:

Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung, Klagebefugnis von Umweltverbänden, Abschuss und Abfang von Bibern, Artenschutz, Ausnahme durch Allgemeinverfügung, Mitwirkungsrechts von anerkannten Naturschutzvereinigungen, Allgemeinverfügung, Verbändebeteiligung, Vorläufiger Rechtsschutz, Interessenabwägung, Sofortvollzug, Mitwirkungsrechte

Tenor

I. Die aufschiebende Wirkung der Klage des Antragstellers vom 9. Oktober 2024 gegen die Allgemeinverfügung des Landratsamts ... vom 11. September 2024 wird wiederhergestellt.

II. Der Antrag auf Erlass einer Zwischenverfügung wird abgelehnt.

III. Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

IV. Der Streitwert wird auf 2.500,00 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Der Antragsteller wendet sich als anerkannte Umweltvereinigung gegen eine Allgemeinverfügung des Antragsgegners, mit der gestattet wird, Biber in der Zeit vom 1. September bis 15. März nachzustellen, zu fangen und zu töten.

2

Ausweislich einer Zusammenstellung in der Behördenakte kam es im Landkreis ... seit dem Jahr 2017 zu ca. 26 Vorfällen durch Aktivitäten von Bibern, die verschiedene Straßenabschnitte, Strecken der DB , gewerbliche Fischzuchtanlagen und landwirtschaftliche Flächen betrafen. Die Vorfälle führten zu Einzelentnahmebescheiden, mit denen in acht Fällen eine Biberentnahme, in siebzehn Fällen eine Dammentfernung und in einem Fall die Verfüllung von Biberröhren genehmigt wurde.

3

Auf eine Anfrage der unteren Naturschutzbehörde vom 21. Dezember 2023 zur Gefährdung der Verkehrssicherheit von Straßenabschnitten durch Biberaktivitäten an die A. GmbH des Bundes, Niederlassung, Außenstelle K... , teilte diese mit E-Mail vom 2. Januar 2024 mit, dass südlich des Parkplatzes ... an der A... ein Bach unter der Autobahnböschung verlaufe, der durch einen Biber am Böschungsfuß angestaut worden sei. Der Damm sei in Absprache mit der unteren Naturschutzbehörde beseitigt worden. Weitere Aktivitäten des Bibers, die zu einer Gefährdung der Verkehrssicherheit der Autobahn führen könnten, lägen im Landkreis ... nicht vor. An den Regenrückhaltebecken der A. GmbH

gebe es immer wieder Probleme mit Biberaktivitäten, kleinere Räumungen von Biberholz würden eigenständig durchgeführt, größere Maßnahmen würden mit der unteren Naturschutzbehörde besprochen.

4

Eine gleichartige Anfrage der unteren Naturschutzbehörde an das Straßenbauamt K... vom 21. Dezember 2023 blieb nach Aktenlage unbeantwortet.

5

Mit Schreiben vom 23. Mai 2024 wies das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz die unteren Naturschutzbehörden des Freistaats Bayern darauf hin, dass diese nach § 2 Abs. 3 der artenschutzrechtlichen Ausnahmeverordnung vom 3. Juni 2008 (GVBl. S. 327, BayRS 791-1-11-U) zuletzt geändert durch Verordnung vom 30. Juli 2023 (GVBl. S. 335) weitere Bereiche festsetzen sollen, in denen Biber aus den nach § 2 Abs. 1 Satz 1 AAV genannten Gründen ohne weitere Genehmigung entnommen werden dürfen. Im Hinblick auf die Formulierung „soll“ seien die unteren Naturschutzbehörden bei Erfüllung aller gesetzlichen Voraussetzungen in der Regel verpflichtet, entsprechende Bereiche durch Allgemeinverfügung festzusetzen. Es werde gebeten, in den einschlägigen Fällen von der Möglichkeit Gebrauch zu machen.

6

In einem Aktenvermerk der unteren Naturschutzbehörde vom 27. August 2024 zur Mitwirkung von anerkannten Naturschutzvereinigungen bei Erlass einer entsprechenden Allgemeinverfügung wurde festgehalten, dass durch den Erlass einer Allgemeinverfügung zur Entnahme von Bibern an Fischteichanlagen in A... , B... und W... sowie im 30 Meter-Bereich von Bundes-, Staats- und Kreisstraßen keine erheblichen Auswirkungen auf die Natur, insbesondere auf die Biberpopulation des Landkreises ... zu erwarten seien. Es handele sich bei der beabsichtigten Allgemeinverfügung um einen Fall mit geringer Tragweite, die den Aufwand für eine Mitwirkung der anerkannten Naturschutzvereinigungen nicht erforderlich mache. Im Landkreis sei eine große und stabile Biberpopulation vorhanden, die nach den aktuellen Daten auf mindestens 800 bis 1.000 Tiere geschätzt werde. Die Entnahme solle im 30 Meter-Bereich von Bundes-, Staats- und Kreisstraßen und Schienenwegen zulässig sein; häufig würden Biberreviere jedoch deutlich weiter entfernt liegen, so dass die Allgemeinverfügung ohnehin nur in einem relativ überschaubaren Bereich Anwendung finde. Biber dürften schon nach § 2 Abs. 1 AAV ohne Erlass einer Allgemeinverfügung getötet werden. Das Mitwirkungsrecht der Naturschutzvereinigungen bezwecke grundsätzlich, die Sachkunde und das Engagement der Vereinigungen nutzbar zu machen. Die untere Naturschutzbehörde sei jedoch mit qualifizierten Naturschutzfachkräften ausgestattet. Es sei nicht zu erwarten, dass seitens der anerkannten Naturschutzvereinigungen ein anderer nennenswerter Beitrag geliefert werden könne, der die Qualität der behördlichen Entscheidung im Rahmen des Bibermanagements verbessere. Es könne daher von der Beteiligung der anerkannten Naturschutzvereinigungen abgesehen werden.

7

Im Amtsblatt des Landkreises ... machte das Landratsamt ... am 11. September 2024 eine „Allgemeinverfügung Biber gemäß § 2 der artenschutzrechtlichen Ausnahmeverordnung“ bekannt. Die Allgemeinverfügung hat folgenden Inhalt:

8

Ziffer I.

9

Zur Abwendung erheblicher wirtschaftlicher Schäden, im Interesse der Gesundheit des Menschen sowie aus Gründen der öffentlichen Sicherheit wird nach Maßgabe der Ziffern II. bis VIII. der Allgemeinverfügung abweichend von § 44 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 BNatSchG gestattet, Bibern (*Castor fiber*) in der Zeit vom 1. September bis 15. März nachzustellen, sie zu fangen und zu töten.

10

Ziffer. II.

11

Maßnahmen nach Ziffer. I. sind erlaubt

12

1. bei erwerbswirtschaftlich genutzten Fischteichanlagen in den Gemeinden A... , B... und W...
entsprechend der Eintragung in beiliegenden Lageplänen auf den in rot markierten Grundstücken bzw.
Grundstücksteilflächen der Anlage 1 Ziffer 1,

13

2. an Bundes-, Staats- und Kreisstraßen im Landkreis ... im Abstand von 30 Metern zum Fahrbahnrand
(siehe Anlage 1 Ziffer 2). Ausgenommen hiervon sind Bereiche in Naturschutzgebieten nach § 23
BNatSchG, FFH-Gebieten und europäischen Vogelschutzgebieten gemäß der Bayerischen Natura 2000-
Verordnung,

14

3. an Abschnitten von Schienenanlagen im Abstand von 30 Metern zum Gleisbett (siehe Anlage 1 Ziffer 2).
Ausgenommen hiervon sind Bereiche in Naturschutzgebieten nach § 23 BNatSchG, FFH-Gebieten und
europäischen Vogelschutzgebieten gemäß der Bayerischen Natura 2000-Verordnung.

15

Ziffer III.

16

Zu Maßnahmen nach Ziffer I. ist berechtigt, wer

17

1. die erforderlichen Kenntnisse nachweisen kann und 18
2. von der Unteren Naturschutzbehörde am Landratsamt ... hierzu bestellt ist. Ein Abschuss erfolgt im
Benehmen mit dem jagdausübungsberechtigten Revierinhaber und dem jeweiligen Grundstückseigentümer.

18

Ziffer IV.

19

Für den Fang von Bibern dürfen nur geeignete Fallen verwendet werden. Beim Abschuss müssen
Büchsenpatronen verwendet werden, deren Kaliber mindestens 6,5 mm beträgt. Im Kaliber 6,5 mm und
darüber müssen die Büchsenpatronen eine Auftreffenergie auf 100 m (E 100) von mindestens 2000 Joule
haben. Beim Töten von in Fallen gefangenen Bibern mit Pistolen oder Revolvern sowie bei der Abgabe von
Fangschüssen mit Pistolen und Revolvern muss die Mündungsenergie der Geschosse mindestens 200
Joule betragen. Die Bestimmungen über verbotene Fangmethoden, Verfahren und Geräte (§ 4 Abs. 7
Bundesartenschutzverordnung – BArtSchV) bleiben unberührt.

20

Ziffer V.

21

Der Fang- und Abschussort, wie Gewässer oder Gewässerabschnitt und Gewässertyp, sowie Fang- und
Abschussdatum, die Anzahl der jeweils gefangenen und getöteten Biber sowie Informationen über die
Entsorgung bzw. den Verbleib der getöteten Tiere sind der unteren Naturschutzbehörde unverzüglich
mitzuteilen.

22

Ziffer VI. enthält den Hinweis, dass gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 AAV Biberdämme, soweit besetzte
Biberburgen nicht beeinträchtigt werden, und nicht besetzte Biberburgen abweichend von § 44 Abs. 1 Nrn.
2 und 3 BNatSchG beseitigt werden dürfen.

23

Bei Maßnahmen nach Ziffer VI. ist folgendes zu beachten:

24

1. Die Dammentnahmen dürfen nicht bei Frost durchgeführt werden.

25

2. Falls sich im Aufstaubereich des Biberdamms Frosch- oder Krötenlaich befindet, darf der Damm nur nach
Umsetzen des Laichs in ein anderes Stillgewässer entfernt werden

26

Ziffer VII.

27

Der Widerruf der Allgemeinverfügung wird ganz oder teilweise vorbehalten, sofern sich nachteilige Auswirkungen auf die Biberpopulation zeigen sollten.

28

Ziffer VIII.

29

Die Allgemeinverfügung tritt am Tag nach ihrer Bekanntmachung in Kraft. Sie tritt mit Ablauf des 15.07.2027 außer Kraft.

30

Zur Begründung wurde ausgeführt, dass sich im Landkreis ... das Bibervorkommen in den letzten Jahren deutlich erhöht habe. Durch die flächige Ausbreitung der Tiere seien in der Vergangenheit bereits mehrere Gefahrensituationen entstanden. Im Jahr 2023 hätten Biber den Bahndamm an der Strecke S... – O... massiv unterhöhlt und dadurch die Standsicherheit des Bahndamms erheblich beeinträchtigt. Im Jahr 2020 hätten sich Biberröhren vom angrenzenden Bachlauf auf den Bereich von Trinkwasserbrunnen erstreckt. Im Jahr 2022 seien in diesem Bereich meterlange Tunnel entdeckt worden, die dem Biber zuzurechnen seien. Im Jahr 2024 sei ein Traktor in einer der zahlreichen Biberröhren eingebrochen. Auch bei den Bundes-, Staats- und Kreisstraßen sei es in den vergangenen Jahren immer wieder zu erheblichen Gefährdungen der Sicherheit des öffentlichen Verkehrs durch Biberaktivitäten direkt im Umfeld der Straßen gekommen. Bei den aufgeführten Fischteichanlagen handele es sich um erwerbswirtschaftlich genutzte Anlagen, die infolge der Aktivitäten des Bibers entweder bereits erhebliche wirtschaftliche Schäden hinnehmen mussten oder bei denen mit einem Eintritt solcher Schadensfälle mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit zu rechnen sei. Der Biber sei gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 13 Buchst. b) aa) und Nr. 14 Buchst. b) Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) i. V. m. Anhang IV der RL 92/43/EWG (FFHRichtlinie) besonders und streng geschützt. Es sei daher nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG verboten, ihm nachzustellen, ihn zu fangen, zu verletzen oder zu töten. Von diesem Verbot solle das Landratsamt als untere Naturschutzbehörde nach § 2 Abs. 3 Satz 1 der artenschutzrechtlichen Ausnahmeverordnung (AAV) bei Vorliegen der entsprechenden Tatbestandsvoraussetzungen bestimmte Bereiche definieren, innerhalb derer der Biber nach den Bestimmungen des § 2 AAV entnommen werden dürfe. Dies gelte für erwerbswirtschaftlich genutzte Fischteichanlagen, Abschnitte von angelegten Be- und Entwässerungsgräben sowie Abschnitten von öffentlichen Straßen. Voraussetzung sei, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gebe und die Populationen des Bibers in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen (§ 2 Abs. 3 Satz 2 AAV). Die Voraussetzungen des § 2 Abs. 3 AAV für eine Ausnahme vom Verbot des § 44 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 BNatSchG lägen vor. Eine anderweitige zumutbare und zufriedenstellende Alternative sei aus naturschutzfachlicher Sicht nicht erfolgversprechend. Die Wahrung eines günstigen Erhaltungszustandes der Biberpopulation sei grundsätzlich gegeben, auch wenn einzelne Tiere entnommen würden. An den Straßenabschnitten seien Präventivmaßnahmen (Einbau von Gittern oder Verlegung der Straßen) zur Entschärfung der Gefahrensituationen faktisch undurchführbar. Nachdem gem. § 2 Abs. 3 AAV Abschnitte von öffentlichen Straßen festgesetzt werden sollen, um die öffentliche Sicherheit und die Gesundheit des Menschen zu wahren, müsse dies auch analog für den weiteren öffentlichen Verkehr gelten. Auch Bahnlinien dienten mit ihrer Infrastruktur dem öffentlichen Verkehr und bedürften daher besonderem Schutz. Bei unglücklichem Zusammentreffen der vom Biber verursachten Einwirkungen auf die genannten Fischzuchtanlagen, könne innerhalb von wenigen Stunden der gesamte Fischbesatz verloren gehen und damit – wie im Bereich einer Fischzuchtanlage in G... in den Jahren 2022 und 2023 bereits geschehen – ein wirtschaftlicher Schaden von mehreren 10.000,00 EUR entstehen. Präventionsmaßnahmen, seien in den genannten Bereichen entweder nicht durchführbar, nicht hinreichend erfolgversprechend oder nicht mit vertretbarem Aufwand zu erbringen. Die Allgemeinverfügung werde aus Gründen der öffentlichen Sicherheit erlassen und sei zur Umsetzung eines effizienten Bibermanagements und zur Akzeptanzförderung des Bibers erforderlich. Mildere Mittel seien nicht ersichtlich. Zugriffe auf den Biber seien von Mitte März bis Ende August aus tierschutzrechtlichen Gründen unzulässig. Davon abweichend dürften nach § 2 Abs. 1 Satz 2 AAV Biberdämme und nicht besetzte Biberburgen ohne zeitliche Beschränkung beseitigt werden. Der Widerrufsvorbehalt wurde auf Art. 36 Abs.

2 Nr. 3 BayVwVfG gestützt. Anlage 1 der Allgemeinverfügung enthält eine (nicht maßstabgerechte) Kartendarstellung der Biberentnahmebereiche.

31

Am 9. Oktober 2024 erhob die Antragstellerin gegen die Allgemeinverfügung Klage. Daraufhin ordnete das Landratsamt mit Bescheid vom 14. Oktober 2024 für die Ziffern I. bis V. der Allgemeinverfügung die sofortige Vollziehung an. Die Anordnung wurde im Amtsblatt Nr. C... des Landratsamts ... vom 15. Oktober 2024 veröffentlicht.

32

Zur Begründung wird ausgeführt, die sofortige Vollziehung der Allgemeinverfügung liege im öffentlichen Interesse, da durch die Aktivitäten des Bibers erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung bestünden. Die Bibervorkommen hätten bereits erhebliche Schäden an der Verkehrsinfrastruktur verursacht, insbesondere an Bahndämmen und Straßen. Laut einer Schätzung der DB würden sich die Kosten für die Sanierung des Bahndamms auf der Strecke S... – O... auf mehrere Millionen Euro belaufen. Die Dringlichkeit der Anordnung ergebe sich aus der Notwendigkeit, weitere schwere Schäden oder Unfälle zu verhindern. Jede Verzögerung könnte potentiell lebensbedrohliche Situationen für Verkehrsteilnehmer verursachen. Es bestünde auch eine Gefährdung der Trinkwasserversorgung, da bereits im Herbst/Winter 2020 ein Biber in den Fassungsbereich der Trinkwasserbrunnen des Zweckverbands eingedrungen sei. Im Jahr 2022 seien meterlange Tunnel und Löcher festgestellt worden, die eine Gefahr für die Integrität der Trinkwasseranlage darstellen würden. Eine schnelle Handlungsweise sei notwendig, um eine Gefährdung der Bevölkerung durch verunreinigtes Trinkwasser zu verhindern. Die gewerblich genutzten Fischteichanlagen hätten entweder bereits erhebliche Schäden durch Biberaktivitäten erlitten oder seien von solchen Schäden bedroht. Eine Verzögerung von Schutzmaßnahmen könne zu erheblichen finanziellen Verlusten führen, die den Fortbestand der Betriebe gefährdeten. Das Einbrechen eines Traktors in einer Biberröhre zeige, dass auch im landwirtschaftlichen Bereich erhebliche Gefahren bestünden. Angesichts der akuten Bedrohung durch Biberschäden sei die Eilbedürftigkeit evident. Der Sofortvollzug sei auch verhältnismäßig, da das öffentliche Interesse an einer Vermeidung von Gefahren für Leben und Gesundheit, der Schutz der wirtschaftlichen Existenzgrundlagen betroffener Betriebe und der Sicherstellung der öffentlichen Infrastruktur gegenüber den Auswirkungen der Biberschäden höher zu bewerten seien, als der grundrechtliche Schutz der Tiere nach Art. 20a GG.

33

Am 21. Oktober 2024 stellte der Antragsteller beim Bayerischen Verwaltungsgericht Augsburg einen Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO und beantragt,

34

1. Die aufschiebende Wirkung der Klage des Antragstellers vom 9. Oktober 2024 gegen die Allgemeinverfügung Biber gemäß § 45 Abs. 7 Satz 4 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) i.V.m. § 2 Abs. 3 der Artenschutzrechtlichen Ausnahmeverordnung (AAV), Art. 3 Abs. 1 und Art. 35 Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) des Landratsamts, mit der abweichend von § 44 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 BNatSchG gestattet wird, Biber (Castor fiber) in der Zeit vom 1. September bis 15. März nachzustellen, sie zu fangen und zu töten, veröffentlicht im Amtsblatt Nr. B... des LRA ... in S... vom 11. September 2024, wird wiederhergestellt.

35

2. Als Zwischenverfügung wird beantragt, dem Antragsgegner zur Vermeidung vollendeter Tatsachen aufzugeben, bis zu einer Entscheidung des Gerichts über den Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes nach § 80 Abs. 5 VwGO von der Allgemeinverfügung Biber gemäß § 45 Abs. 7 Satz 4 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) i.V.m. § 2 Abs. 3 der artenschutzrechtlichen Ausnahmeverordnung (AAV), Art. 3 Abs. 1 und Art. 35 Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) des Landratsamts, mit der abweichend von § 44 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 BNatSchG gestattet wird, Biber (Castor fiber) in der Zeit vom 1. September bis 15. März nachzustellen, sie zu fangen und zu töten, veröffentlicht im Amtsblatt Nr. B... des LRA ... in S... vom 11. September 2024, keinen Gebrauch zu machen und den zur Entnahme berechtigten Personenkreis hierüber zu informieren.

36

Zur Begründung wird vorgetragen, der Antragsteller sei als anerkannte Naturschutz- und Umweltvereinigung im Sinne des § 3 UmwRG, §§ 63, 64 BNatSchG antragsbefugt und sei nach seiner

Satzung landesweit im Freistaat Bayern tätig. Er mache Verstöße gegen naturschutzrechtliche Bestimmungen des nationalen Rechts und des Unionsrechts geltend und werde durch die Allgemeinverfügung in seinem von der Anerkennung umfassten satzungsgemäßen Aufgaben- und Tätigkeitsbereich berührt. Die Antragsbefugnis ergebe sich auch aus § 2 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG. Außerdem sei ihm im Verfahren zum Erlass der Allgemeinverfügung keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden. Der Antrag sei auch begründet. Die streitgegenständliche Allgemeinverfügung auf Grundlage von § 2 AAV stelle eine artenschutzrechtliche Ausnahme im Sinne des § 45 Abs. 7 BNatSchG dar, sodass gemäß § 63 Abs. 2 Nr. 4b BNatSchG dem Antragsteller als eine nach § 3 UmwRG von dem Freistaat Bayern anerkannten Naturschutzvereinigung Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten hätte gewährt werden müssen. Dieser zwingende Verfahrensschritt sei nicht durchgeführt worden. Eine Begründung für die fehlende Verbändebeteiligung enthalte die Allgemeinverfügung nicht. Hinsichtlich der unterbliebenen Verbändeanhörung fehle es bereits an den Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 45 Satz 1 BayNatSchG. Insbesondere seien angesichts der zugelassenen unbegrenzten Anzahl an Tötungstatbeständen durch die Allgemeinverfügung nicht lediglich geringfügige Auswirkungen auf die Natur zu erwarten. Die fehlende Verbändebeteiligung sei nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs beachtlich. Denn es könne nicht festgestellt werden, dass eine Beteiligung der Verbände mit Sicherheit ohne Einfluss auf das Ergebnis der artenschutzrechtlichen Ausnahme geblieben wäre. Weiterhin sei der Geltungsbereich der Allgemeinverfügung unbestimmt, dies betreffe insbesondere die kartenmäßige Darstellung im Amtsblatt des Antragsgegners. Diese würden – mit Ausnahme der drei Fischzuchtanlagen – den Richtlinien zum Bibermanagement nicht entsprechen. Die Allgemeinverfügung erfülle nicht die Tatbestandsvoraussetzungen von § 2 Abs. 3 AAV, die zwingend zusammen mit den dahinterstehenden gesetzlichen Voraussetzungen des § 45 Abs. 7 BNatSchG sowie den europarechtlichen Maßgaben von Art. 16 RL 92/43/EWG (FFH-Richtlinie) zu lesen seien. Eine Zulassung der Ausnahmen durch Rechtsverordnung könne nicht zu einer Umgehung der materiellrechtlichen Standards führen, die im Rahmen einer Einzelfallentscheidung nach § 45 Abs. 7 Satz 1 BNatSchG einzuhalten seien. Der Anordnung bezüglich der Schienenanlagen fehle es an einer tauglichen Rechtsgrundlage. § 2 AAV lege abschließend fest, an welchen Anlagen und Infrastrukturen Maßnahmen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 AAV erlaubt seien. Schienenanlagen seien nicht aufgeführt. Eine Begründung für die Ausnahmeregelung in Ziffer II. Nr. 2 fehle. Es werde lediglich darauf abgestellt, dass es im direkten Umfeld von Bundes-, Staats- und Kreisstraßen immer wieder durch Biberaktivitäten zu Gefährdungssituationen gekommen sei. Dies stelle keinen hinreichenden Grund für den Abschuss und den Abfang von Bibern entlang sämtlicher Bundes-, Staats- und Kreisstraßen dar. Für das Vorliegen der Ausnahmenvoraussetzungen trage die Behörde die Beweislast. Für die pauschale Freigabe des Bibers zum Abschuss und Abfangen an sämtlichen Bundes-, Staats- und Kreisstraßen im Landkreis ... im Abstand von 30 Meter zum Fahrbahnrand verstoße gegen die tatbestandlichen Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage in § 2 Abs. 3 S. 1 AAV, die sich nur auf einzelne Straßenabschnitte beziehe. Bezüglich der gewerblichen Fischzuchtanlagen sei nicht belegt, dass tatsächlich erhebliche wirtschaftliche Schäden, wie von § 2 Abs. 1 Satz 1 AAV gefordert, zu erwarten seien. Auch fehle es an der erforderlichen Gefahrenprognose. Gemäß § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG dürfe eine Ausnahme nur zugelassen werden, wenn zumutbare Alternativen nicht gegeben seien. Eine Alternativenprüfung sei hinsichtlich Ziffer II. Nr. 1 bis 3 jedoch nicht erfolgt. Die Richtlinien des Antragsgegners zum Bibermanagement für Beeinträchtigung von Verkehrswegen würden auf mögliche Abhilfemaßnahmen hinweisen. Es sei nicht ersichtlich, warum diese Abhilfemaßnahmen pauschal und von vornherein bei allen Bundes-, Staats- und Kreisstraßen im Landkreis ... nicht in Betracht kommen sollen. Auch fehle eine Begründung für die Abstandsangabe von 30 m. Schließlich sei auch die in der Allgemeinverfügung festgesetzte Dauer bis zum 15. Juli 2027 unverhältnismäßig. Auch fehle die Prüfung des Erhaltungszustands. Sie wäre jedoch erforderlich gewesen, zumal die Allgemeinverfügung keinerlei zahlenmäßige Begrenzung der Abschüsse vorsehe und zweieinhalb Jahre gelte. Eine Natura-2000-Verträglichkeitsprüfung sei ebenfalls nicht erfolgt. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung sei ihrerseits rechtswidrig, weil ein Sofortvollzugsinteresse des Antragsgegners nicht feststellbar ist. Die Begründung der Sofortvollzugsanordnung gehe inhaltlich nicht über die Begründung der Allgemeinverfügung hinaus. Die Erwägungen zur Trinkwasserversorgung seien sachfremd, weil die zugrundeliegende Allgemeinverfügung Einrichtungen der Trinkwasserversorgung in ihrem Anwendungsbereich nach Ziffer II. nicht erfasse. Bei tatsächlich absehbaren Gefahren verbleibe stets die Möglichkeit von Einzelabschussgenehmigungen, so dass eine sofortige Vollziehung eines „Sammelbescheides“ nicht gerechtfertigt sei. Die Voraussetzungen für den Erlass einer Zwischenverfügung lägen vor. Mit den zu erwartenden unzähligen Abschüssen von Bibern

bis zu einer Entscheidung der Kammer im Eilverfahren drohe ein schwerer und unabwendbarer Nachteil. Mit der Tötung der Tiere würden irreversible Zustände geschaffen.

37

Der Antragsgegner beantragt,

38

die Anträge abzulehnen.

39

Die Allgemeinverfügung sei formell rechtmäßig. Der Freistaat Bayern habe von der in § 63 Abs. 4 BNatSchG eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht und in Art. 45 BayNatSchG eine Ausnahme von der grundsätzlichen Pflicht zur Anhörung anerkannter Naturschutzvereinigungen geregelt. So könne von einer Beteiligung der anerkannten Naturschutzverbände abgesehen werden, wenn keine oder nur geringfügige Auswirkungen auf Natur und Landschaft zu erwarten seien. Das Landratsamt ... habe dies geprüft und entsprechend Art. 45 Satz 2 BayNatSchG dokumentiert. Der Landkreis ... sei inzwischen nahezu flächendeckend mit Bibern besetzt. Es sei eine große und stabile Biberpopulation vorhanden. Aktuell werde die Zahl der Biber aufgrund der vorhandenen Daten auf mindestens 800 bis 1000 Tiere geschätzt. Eine Entnahme von Bibern sei nach der Allgemeinverfügung nur im 30 Meter-Bereich von Bundes-, Staats- und Kreisstraßen sowie von Schienenwegen zulässig. Die Allgemeinverfügung werde aufgrund dieser Einschränkung nur in einem relativ überschaubaren Bereich zum Tragen kommen. Ohne Allgemeinverfügung würden in den definierten Bereichen zur Abwendung erheblicher wirtschaftlicher Schäden und aus Gründen der öffentlichen Sicherheit entsprechende Einzelanordnungen erlassen. Hilfsweise wäre die Nichtbeteiligung der anerkannten Naturschutzverbände nach Art. 46 BayVwVfG unbeachtlich. Bei der Regelung in § 2 Abs. 3 AAV handele es sich um eine Sollvorschrift, so dass die Behörden bei Erfüllung aller gesetzlichen Voraussetzungen in der Regel verpflichtet seien, entsprechende Bereiche durch Allgemeinverfügung festzusetzen. Eine atypische Situation liege nicht vor. Durch die gestiegene Biberpopulation komme es immer wieder zu Schäden im unmittelbaren Umgriff von wichtigen Verkehrsverbindungen und damit auch einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit. Eine vorherige Beteiligung der Umweltverbände hätte in der Sache daher zu keiner anderen Entscheidung geführt. Die Allgemeinverfügung sei hinreichend bestimmt. Die Regelungen seien inhaltlich vollständig und unzweideutig. Es sei ohne weiteres auch ohne weitere Detail-Lagepläne erkennbar, welche Straßen im Landkreis ... erfasst sind. Die Allgemeinverfügung sei auch materiell rechtmäßig. Die Ausnahme für erwerbswirtschaftlich genutzte Fischteichanlagen erfülle die Voraussetzungen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 AAV. In den Jahren 2022 und 2023 seien im Landkreis insgesamt 61.000,00 EUR Schaden durch Biber an Fischzuchtanlagen entstanden. Aufgrund der sehr hohen Biberpopulation sei es nur eine Frage der Zeit, bis auch in anderen Fällen an Fischzuchten mit ähnlichen Schäden zu rechnen ist. Anderweitige zufriedenstellende Lösungen als die Biberentnahme seien im Umgriff der Fischzuchtanlagen nicht gegeben. Der günstige Erhaltungszustand von Bibern im ... werde durch die Entnahmen nahe der Fischzuchtanlagen nicht gefährdet. Die jährliche Zuwachsrate bei Biberpopulationen in Bayern liege bei etwa 20-25%. Bei einem Bestand von 800 bis 1000 Bibern betrage der rechnerische Zuwachs jährlich etwa 200 Jungbiber. Die in § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG enthaltene Regelung berechne in Anknüpfung an Art. 16 Abs. 1 lit. c FFH-RL und Art. 9 Abs. 1 lit. a VRL zur Erteilung einer Ausnahme, wenn dies im Interesse der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit, einschließlich der Landesverteidigung und des Schutzes der Zivilbevölkerung oder maßgeblich günstiger Auswirkungen auf die Umwelt erforderlich ist. Gerade die in Ziffer II.2 geregelten Straßen dienen dem überörtlichen Verkehr und seien im ländlichen Raum von erheblicher Bedeutung. Bibervorkommen in unmittelbarer Nähe zu solchen wichtigen Infrastruktureinrichtungen stellten in mehrerer Hinsicht eine Gefahr dar (Überflutungen, Vereisung, Baumfällungen). Anderweitige zufriedenstellende Lösungen seien nicht gegeben. Der Fang und die Umsiedlung von Bibern scheide aufgrund fehlender freier Biberlebensräume aus. Bei hoher innerartlicher Konkurrenz um Lebensraum seien Vergrämungen nicht erfolversprechend. Der günstige Erhaltungszustand von Bibern sei nicht gefährdet. Die Ausnahme im Bereich von Schienenanlagen im Abstand von 30 Meter zum Gleisbett sei von § 2 Abs. 3 AAV gedeckt. Die Regelung lasse dem Wortlaut nach zwar nur Entnahmen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit an Straßen zu. Dass das Schienennetz als wesentlicher Bestandteil des Verkehrsnetzes nicht in die Allgemeinverfügung aufgenommen wurde, stelle eine planwidrige Regelungslücke dar, die durch die analoge Anwendung geschlossen werde. Hilfsweise stelle § 45 Abs. 7 BNatSchG eine alternative Rechtsgrundlage dar, deren Voraussetzungen

gegeben seien. Eine Natura-2000 Verträglichkeitsprüfung sei vorliegend nicht erforderlich. Die in Ziffer II.1 geregelten Bereiche befänden sich außerhalb europarechtlich geschützter FFH-Gebiete. In einem Fall ohne tatsächliche Anzeichen für signifikante Auswirkungen auf ein FFH-Gebiet, wie im vorliegenden Fall, sei eine FFH-Verträglichkeitsabschätzung nicht verhältnismäßig und gesetzlich nicht erforderlich. Die Anordnung des Sofortvollzugs sei formell und materiell rechtmäßig. Je gewichtiger die potenziell gefährdeten Rechtsgüter und je geringer die Einflussmöglichkeiten auf die Schadensquelle seien, umso eher sei es angezeigt, präventiv die Entfaltung der schadensträchtigen Aktivität mit sofortiger Wirkung zu unterbinden. Für bestimmte Arten behördlicher Anordnungen könne das Erlassinteresse mit dem Vollzugsinteresse identisch sein. Dies gelte dann, wenn der Gesetzeszweck ohne Anordnung der Vollziehung nicht erreicht werden könne. Die Allgemeinverfügung diene unter anderem dazu, Gefahren im Straßen- und Schienenverkehr auf wichtigen Verkehrsachsen im ... zu beseitigen. Die Voraussetzungen für eine Zwischenverfügung seien nicht gegeben. Die Annahme, dass bis zu einer Entscheidung des Gerichts im Eilverfahren an sämtlichen Bundes-, Staats- und Kreisstraßen, den Schienenwegen und den geregelten Fischzuchtanlagen Jäger mit der erforderlichen Zusatzausbildung patrouillieren und innerhalb weniger Tage den Biberbestand im ... derart dezimieren, dass die lokale Population gefährdet ist, sei schlicht abstrus.

40

Der Antragsteller nahm mit weiterem Schriftsatz vom 28. Oktober 2024 zu den Ausführungen des Antragsgegners Stellung und vertieft seine bereits vorgetragenen Argumente. Es seien keinerlei Abschnitte von Straßen oder Gleisanlagen ersichtlich, die grundsätzlich in ihrer Verkehrssicherheit durch den Biber beeinträchtigt werden. Soweit in Einzelfällen eine konkrete Gefahrenlage bestanden habe, sei diese durch die in der Verfahrensakte enthaltenen Einzelbescheide gelöst worden. Die Behördenakte enthalte weder Angaben zu Präventivmaßnahmen, noch zu Prüfungen von Alternativen, zum konkreten Erhaltungszustand der Biber oder Erwägungen zum behördlichen Ermessen. Damit dokumentiere die Behördenakte keinerlei Prüfvorgänge des Antragsgegners zu den gesetzlichen Voraussetzungen der Allgemeinverfügung.

41

Mit Schriftsatz vom 29. Oktober 2024 erwiderte der Antragsgegner und weist darauf hin, dass die geringe Anzahl von Ausnahmeverfahren in den vergangenen Jahren dem Erlass einer Allgemeinverfügung nicht entgegenstehe. § 2 Abs. 3 AAV stelle nicht auf eine Anzahl von Fällen in der Vergangenheit ab, sondern allein darauf, ob dies zur Abwehr erheblicher wirtschaftlicher Schäden, im Interesse der menschlichen Gesundheit sowie aus Gründen der öffentlichen Sicherheit erforderlich sei. In die Allgemeinverfügung seien nur die Gebiete aufgenommen worden, in denen auch entsprechende Einzelanordnungen getroffen worden wären. Von einer Anhörung der anerkannten Naturschutzverbände sei kein nennenswerter Beitrag zu erwarten, da in den geregelten Fällen das öffentliche Interesse, insbesondere die öffentliche Sicherheit, überwiege.

42

Bezüglich des weiteren Vorbringens der Beteiligten und der Einzelheiten im Übrigen wird auf die in der Gerichtsakte enthaltenen Schriftsätze und die beigezogene Behördenakte verwiesen.

II.

43

A. Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage des Antragstellers gegen die Allgemeinverfügung vom 11. September 2024 hat Erfolg.

44

1. Der Antrag ist zulässig.

45

a) Zwar hatte die am 9. Oktober 2024 durch den Antragsteller zulässig erhobene Anfechtungsklage zunächst zur Folge, dass die Allgemeinverfügung aufgrund der aufschiebenden Wirkung der Klage nicht vollziehbar war. Jedoch hat der Antragsgegner durch Allgemeinverfügung vom 14. Oktober 2024, bekanntgemacht im Amtsblatt Nr. C... des Landratsamts ... vom 15. Oktober 2024, den sofortigen Vollzug der Allgemeinverfügung vom 11. September 2024 angeordnet. Der Antrag nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage ist somit statthaft.

46

b) Der Antragsteller ist als eine in Bayern anerkannte Naturschutzvereinigung, die nach ihrer Satzung landesweit tätig ist, nach § 63 Abs. 2 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) i.V.m. § 3 des Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-RL 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – UmwRG) gemäß § 42 Abs. 2 VwGO antragsbefugt. Er kann einen aus dem Beteiligungsrecht nach § 63 Abs. 2 BNatSchG folgenden Aufhebungsanspruch hinsichtlich der streitgegenständlichen, für sofort vollziehbar erklärten Allgemeinverfügung geltend machen.

47

Nach § 63 Abs. 2 Nr. 4b BNatSchG ist einer nach § 3 UmwRG anerkannten Naturschutzvereinigung vor der Zulassung einer Ausnahme nach § 45 Abs. 7 Satz 1 durch Rechtsverordnung oder Allgemeinverfügung Gelegenheit zur Stellungnahme sowie zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben, soweit sie durch das Vorhaben in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt wird. Mit dieser Vorschrift ist nicht lediglich eine objektive Pflicht der zuständigen Behörde geschaffen worden, den anerkannten Verband im Rahmen ihres Verfahrens zum Zwecke der umfassenden Information und der Beschaffung verbesserter Entscheidungsgrundlagen anzuhören und zu beteiligen. Diese Vorschrift räumt dem Antragsteller ein selbstständig durchsetzbares, subjektivöffentliches Recht auf Beteiligung am Verfahren ein. Ein nach dem Bundesnaturschutzgesetz zu beteiligender Naturschutzverein ist befugt, eine unterbliebene oder den gesetzlichen Anforderungen nicht voll entsprechende Beteiligung im Wege der Anfechtung der verfahrensabschließenden Entscheidung geltend zu machen (BVerwG, U.v. 31.10.1990 – 4 C 7.88 – juris Rn. 24 zur Vorgängervorschrift des § 29 BNatSchG m.w.N.).

48

Der Antragsteller beruft sich auf seine ihm zustehenden Mitwirkungsrechte und macht somit Verstöße gegen naturschutzrechtliche Bestimmungen des nationalen Rechts und des Unionsrechts geltend. Auch wird er durch die streitgegenständliche Allgemeinverfügung in seinem satzungsgemäßen Aufgaben- und Tätigkeitsbereich berührt.

49

2. Der Antrag ist auch begründet.

50

a) Nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann das Gericht in den Fällen, in denen die sofortige Vollziehung eines Verwaltungsakts angeordnet ist, die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs gegen den zugrundeliegenden Bescheid ganz oder teilweise wiederherstellen bzw. in den Fällen, in denen die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs kraft Gesetzes entfällt, die aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs anordnen. Das Gericht prüft dabei im Fall des Antrags auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung, ob die formellen Voraussetzungen für die Anordnung der sofortigen Vollziehung gegeben sind und trifft im Übrigen jeweils eine Abwägungsentscheidung. Bei der im Rahmen dieser Entscheidung gebotenen Interessenabwägung kommt den Erfolgsaussichten des Verfahrens in der Hauptsache besondere Bedeutung zu. Bleibt das Hauptsacheverfahren mit hoher Wahrscheinlichkeit erfolglos, so wird die Abwägung in der Regel zum Nachteil des Betroffenen ausfallen. Hat der Rechtsbehelf in der Hauptsache hingegen voraussichtlich Erfolg, so ist dessen aufschiebende Wirkung wiederherzustellen bzw. anzuordnen. Wenn sich bei der im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzverfahrens allein möglichen, aber auch ausreichenden summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage dagegen weder die offensichtliche Rechtswidrigkeit noch die offensichtliche Rechtmäßigkeit der angefochtenen Verfügung feststellen lässt, hängt der Ausgang des Verfahrens vom Ergebnis einer vom Gericht vorzunehmenden weiteren Interessenabwägung ab (vgl. BayVGh, B.v. 5.3.2015 – 10 CS 14.2244 – juris).

51

b) Die Anordnung der sofortigen Vollziehung durch Bescheid vom 14. Oktober 2024 ist formell rechtmäßig.

52

aa) Formelle Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Vollziehungsanordnung der Behörde ist, dass für das besondere Interesse an der Anordnung des Sofortvollzugs nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO eine schriftliche Begründung gemäß § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO gegeben worden ist. Der Sinn und Zweck dieses Begründungserfordernisses besteht zum einen darin, dass sich die Behörde den Ausnahmecharakter der Vollziehungsanordnung bewusst macht und mit besonderer Sorgfalt prüft, ob vorrangige öffentliche Interessen eine Vollziehung bereits vor Eintritt der Unanfechtbarkeit des Verwaltungsakts notwendig

erscheinen lassen, und zum anderen darin, dem Gericht die Überprüfung der Argumente der Behörde zu ermöglichen. Dementsprechend muss aus der Begründung nachvollziehbar hervorgehen, dass und aus welchen besonderen Gründen die Behörde im konkreten Einzelfall dem besonderen öffentlichen Interesse an der sofortigen Vollziehung des Verwaltungsakts Vorrang vor dem Aussetzungsinteresse des Betroffenen einräumt. Pauschale, formelhafte und für eine beliebige Vielzahl von Fallgestaltungen anwendbare Formulierungen genügen den gesetzlichen Anforderungen im Regelfall nicht. Auf die inhaltliche Richtigkeit der von der Behörde für die Anordnung des Sofortvollzugs gegebenen Begründung kommt es hingegen nicht an (vgl. VGH BW, B.v. 2.12.2005 – 10 S 644/05 – juris).

53

bb) Die zur Begründung der Sofortvollzugsanordnung angeführten fallbezogenen Aspekte tragen den gesetzlichen Anforderungen von § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO in ausreichender Weise Rechnung und sind geeignet, das Vollzugsinteresse nachvollziehbar zu belegen. Der Antragsgegner hat – bezogen auf die einzelnen Anordnungen – dargelegt, warum aus seiner Sicht wegen der durch Biber an Straßen, Bahndämmen, Fischteichanlagen, in der Landwirtschaft und der Trinkwasserversorgung verursachten Schäden die sofortige Vollziehung im öffentlichen Interesse dringend geboten ist. Die Begründung stellt auf den vorliegenden Einzelfall ab und lässt erkennen, was den Antragsgegner zum Erlass der Anordnung bewogen hat und dass sich die Behörde des Ausnahmecharakters der Anordnung des Sofortvollzugs bewusst war. Dass hierbei im Wesentlichen dieselben Überlegungen zum Tragen kommen, die tatbestandlich den Abschuss der Biber überhaupt rechtfertigen, ergibt sich als zwingende Folge der hohen Anforderungen an eine artenschutzrechtliche Ausnahme. Ob die vom Antragsgegner angeführten Gründe inhaltlich tragen, ist hingegen keine Frage des Begründungserfordernisses des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO, sondern im Rahmen der besonderen Dringlichkeit der Vollziehung des Verwaltungsaktes und damit beim Vorliegen eines besonderen Vollzugsinteresses zu würdigen.

54

c) Bei der gebotenen Interessenabwägung unter besonderer Berücksichtigung der Erfolgsaussichten des in der Hauptsache zulässig erhobenen Rechtsbehelfs ist maßgebend, dass bei der anzustellenden Prüfung der tatsächlichen Verhältnisse, wie sie sich aus dem Vortrag der Beteiligten sowie aus den vorgelegten Behördenakten ergeben, im Eilverfahren nicht ausräumbare Zweifel an der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Allgemeinverfügung bestehen.

55

aa) Die Allgemeinverfügung vom 11. September 2024 stützt sich auf § 2 Abs. 2 i.V.m. § 2 Abs. 3 AAV. § 2 Abs. 1 AAV gestattet zur Abwendung erheblicher wirtschaftlicher Schäden sowie aus Gründen der öffentlichen Sicherheit nach Maßgabe der Absätze 2 bis 7 abweichend von den artenschutzrechtlichen Verboten, Bibern in der Zeit vom 1. September bis 15. März nachzustellen, sie zu fangen und zu töten. Nach § 2 Abs. 3 AAV kann die Kreisverwaltungsbehörde als untere Naturschutzbehörde erwerbswirtschaftlich genutzte Fischteichanlagen, Abschnitte von angelegten Be- und Entwässerungsgräben sowie Abschnitte von öffentlichen Straßen festsetzen, bei denen Maßnahmen nach Absatz 1 zur Abwendung erheblicher wirtschaftlicher Schäden oder aus Gründen der öffentlichen Sicherheit erforderlich sind. Dies setzt voraus, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt und die Populationen des Bibers in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen.

56

bb) Die Allgemeinverfügung ist bereits deswegen rechtswidrig, weil die nach § 63 Abs. 2 Nr. 4b BNatSchG erforderliche Beteiligung des Antragsstellers unterblieben ist und die Voraussetzungen für ein Absehen von den eingeräumten Mitwirkungsrechten nach Art. 45 BayNatSchG nicht vorliegen.

57

(1) Nach § 63 Abs. 2 Nr. 4b BNatSchG ist einer nach § 3 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes von einem Land anerkannten Naturschutzvereinigung, die nach ihrer Satzung landesweit tätig ist, vor der Zulassung einer Ausnahme nach § 45 Abs. 7 Satz 1 durch Rechtsverordnung oder Allgemeinverfügung Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben. Nach § 63 Abs. 4 BNatSchG können die Länder bestimmen, dass in Fällen, in denen Auswirkungen auf Natur und Landschaft nicht oder nur in geringfügigem Umfang zu erwarten sind, von einer Mitwirkung abgesehen werden kann. Von dieser Öffnungsklausel hat der Bayerische Gesetzgeber in Art. 45 BayNatSchG

Gebrauch gemacht. Dort ist – in Übereinstimmung mit der Formulierung in § 63 Abs. 4 BNatSchG – bestimmt, dass für den Fall, dass keine oder nur geringfügige Auswirkungen auf Natur und Landschaft zu erwarten sind, von einer Mitwirkung anerkannter Naturschutzvereinigungen nach § 63 Abs. 2 BNatSchG abgesehen werden kann. Wird von einer Mitwirkung abgesehen, ist dies zu begründen.

58

Die in § 63 Abs. 4 BNatSchG den Ländern eingeräumte Öffnungsklausel gibt lediglich die Möglichkeit, Bagatellfälle und Marginalien von der Vereinsbeteiligung auszunehmen (Gellermann in Landmann/Rohmer, UmweltR, 104. EL Juni 2024, BNatSchG § 63 Rn. 40, beckonline). Denn § 63 BNatSchG begründet ein qualifiziertes Anhörungsrecht, das anerkannten Vereinigungen Gelegenheit gibt, als Sachwalter für die Natur Sorge dafür zu tragen, dass die Belange des Naturschutzes über ihre ohnehin vorgeschriebene Berücksichtigung durch die Behörden hinaus in besonderer Weise und notfalls auch gegen den behördlichen Willen zur Geltung gebracht werden können (Gellermann in Landmann/Rohmer, UmweltR, 104. EL Juni 2024, BNatSchG § 63 Rn. 3, beckonline). Diese besonders hervorgehobene Rechtsposition des Anhörungs- und Mitwirkungsrechts zeigt sich auch darin, dass eine Verletzung dieser Mitwirkungsrechte anerkannter Naturschutzvereinigungen ein Klagerecht im Sinn von § 42 Abs. 2 VwGO eröffnet und somit der Verletzung der Mitwirkungsrechte ein gerichtlich durchsetzbares Recht dieser Vereinigungen korrespondiert.

59

(2) Bei Erlass der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung ist eine Mitwirkung der Antragstellerin als anerkannte Naturschutzvereinigung im Sinn von § 63 Abs. 2 BNatSchG unstreitig nicht erfolgt. Der Antragsgegner beruft sich hierbei auf die Regelung in Art. 45 BayNatSchG, nach der von einer Mitwirkung anerkannter Naturschutzvereinigungen nach § 63 Abs. 2 BNatSchG abgesehen werden kann, wenn durch die Maßnahme keine oder nur geringfügige Auswirkungen auf Natur und Landschaft zu erwarten sind. Wie sich dem in der Behördenakte enthaltenen Aktenvermerk vom 27. August 2024 entnehmen lässt, kam der Antragsgegner zu der Einschätzung, dass der Erlass der beabsichtigten, streitgegenständlichen Allgemeinverfügung keine erheblichen Auswirkungen auf die Biberpopulation des Landkreises ... erwarten lasse und aufgrund der geringen Tragweite den Aufwand für eine Mitwirkung der anerkannten Naturschutzvereinigungen nicht erforderlich mache. Die untere Naturschutzbehörde sei mit qualifizierten Naturschutzfachkräften ausgestattet. Es sei nicht zu erwarten, dass seitens der anerkannten Naturschutzvereinigungen ein anderer nennenswerter Beitrag geliefert werden könne, der die Qualität der behördlichen Entscheidung im Rahmen des Bibermanagements verbessere.

60

Diese Erwägungen können ein Absehen der Verbändebeteiligung nach § 63 Abs. 4 BNatSchG i.V.m. Art. 45 BayNatSchG nicht begründen. Wie bereits ausgeführt wurde, kann nach § 63 Abs. 4 BNatSchG i.V.m. Art. 45 BayNatSchG nur in sogenannten Bagatellfällen von der Mitwirkung anerkannter Naturschutzvereinigungen abgesehen werden. Eine Ausnahme gemäß § 63 Abs. 4 BNatSchG i.V.m. Art. 45 BayNatSchG scheidet von vornherein aus, wenn die Maßnahmen gegen eine streng geschützte Art gerichtet sind, da in diesem Fall gerade nicht „nur geringfügige Auswirkungen auf Natur und Landschaft“ zu erwarten sind (BayVGH, U.v. 18.7.2024 – 14 N 23.1190 – juris Rn. 73). Der Biber ist gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 13 Buchst. b) aa) und Nr. 14 Buchst. b) BNatSchG i.V.m. Anhang IV der RL 92/43/EWG (FFH-Richtlinie) besonders und streng geschützt. Es ist nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG verboten, ihm nachzustellen, ihn zu fangen, zu verletzen oder zu töten. Die streitgegenständliche Allgemeinverfügung, die über einen Zeitraum von drei Jahren an allen Bundes-, Staats- und Kreisstraßen sowie Schienenanlagen im Landkreis ... im Abstand von 30 Metern zum Fahrbahnrand bzw. Gleisbett sowie an drei erwerbswirtschaftlich genutzten Fischteichanlagen gestattet, die streng geschützte Art Biber in der Zeit vom 1. September bis 15. März und über einen Zeitraum von 2,5 Jahren ohne zahlenmäßige Begrenzung nachzustellen, zu fangen und zu töten, erfüllt augenscheinlich nicht das Kriterium eines Bagatellfalls, bei dem von vornherein von einer Beteiligung anerkannter Naturschutzverbände abgesehen werden kann.

61

Im Übrigen fehlt es auch an der nach Art. 45 Satz 2 BayNatSchG erforderlichen Begründung, was die Behörde dazu erwogen hat, von der gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligung anerkannter Naturschutzvereinigungen abzusehen. Dieser gesetzlich ausdrücklich vorgesehenen Begründungspflicht wird nicht dadurch Rechnung getragen, dass der Antragsgegner seine Erwägungen in einem behördeninternen Aktenvermerk festgehalten hat.

62

(3) Das Absehen von einer Beteiligung des Antragstellers findet auch keine Rechtfertigung in § 63 Abs. 3 Satz 1 BNatSchG i.V.m. § 28 Abs. 2 Nr. 1 oder Nr. 2 VwVfG, da keiner der in § 63 Abs. 3 Satz 1 BNatSchG i.V.m. § 28 Abs. 2 Nr. 1 oder Nr. 2 VwVfG genannten Ausnahmetatbestände vorliegt. Die Prüfung der Voraussetzungen gebietet ein gestuftes Vorgehen. Zunächst ist auf der Tatbestandsseite – gerichtlich voll nachprüfbar – festzustellen, ob nach den Umständen des Einzelfalls die Anhörung nicht geboten ist. Sind die tatbestandlichen Voraussetzungen, auch bei Vorliegen eines Regelbeispiels, gegeben, ist auf der zweiten Stufe das Ermessen auszuüben und darüber zu entscheiden, ob eine Anhörung, die von Rechts wegen nicht zwingend geboten ist, gleichwohl durchgeführt wird. Angesichts der hohen rechtsstaatlichen Bedeutung der Anhörung sind zum einen die Regelbeispiele restriktiv auszulegen, und zum anderen ist bei der Ermessensausübung der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz strikt zu beachten (BVerwG, U.v. 22.2.2022 – 4 A 7/20 – juris Rn. 21).

63

(a) Bei Erlass der Allgemeinverfügung war keine Gefahr im Verzug i.S.v. § 28 Abs. 2 Nr. 1 Alt. 1 VwVfG i.V.m. § 63 Abs. 3 Satz 1 BNatSchG gegeben. Gefahr im Verzug im Sinne von § 28 Abs. 2 Nr. 1 Alt. 1 VwVfG ist anzunehmen, wenn durch eine vorherige Anhörung auch bei Gewährung kürzester Anhörungsfristen ein Zeitverlust einträte, der mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Folge hätte, dass die behördliche Maßnahme zu spät käme, um ihren Zweck noch zu erreichen. Ob eine sofortige Entscheidung objektiv notwendig war oder die Behörde eine sofortige Entscheidung zumindest für notwendig halten durfte, ist vom Gericht aus ex-ante-Sicht zu beurteilen. Hierbei ist wegen der Bedeutung des Anhörungsrechts als tragenden Prinzips des rechtsstaatlichen Verfahrens ein strenger Maßstab anzulegen (BVerwG, U.v. 14.3.2023 – 8 A 2.22 – BVerwGE 178, 46 Rn. 21 m.w.N.). Weder die Allgemeinverfügung vom 11. September 2024 noch die Stellungnahmen des Antragsgegners enthalten Erwägungen darüber, dass der Erlass der Allgemeinverfügung so dringlich war, dass ein Absehen von jeglicher Beteiligung des Antragstellers erforderlich war, weil andernfalls die behördliche Maßnahme zu spät gekommen wäre, um ihren Zweck zu erreichen. Im Übrigen ist eine im Sinn von § 28 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG gegebenen Dringlichkeit für eine landkreisweit geltende Allgemeinverfügung auch unter Berücksichtigung der vom Antragsgegner aufgelisteten Bibervorkommnisse nicht erkennbar. Außerdem hätte die Möglichkeit bestanden, durch Einzelausnahmeregelungen einer plötzlich auftretenden Gefahrensituation zu begegnen. Auch wurden die A. GmbH des Bundes, Niederlassung, Außenstelle K... und das Straßenbauamt K... bereits im Dezember 2023 im Hinblick auf die Absicht, eine Allgemeinverfügung auf der Grundlage von § 2 Abs. 3 AAV zu erlassen, um Stellungnahme zu Bibervorfällen gebeten. Es hätte bis zum Erlass der Allgemeinverfügung am 11. September 2024 somit ausreichend Zeit bestanden, auch den Antragsteller im Verfahren zu beteiligen.

64

(b) Es bestand auch kein sonstiges öffentliches Interesse i.S.v. § 28 Abs. 2 Nr. 1 Alt. 2 VwVfG i.V.m. § 63 Abs. 3 Satz 1 BNatSchG, welches ein Absehen von der vorgeschriebenen Beteiligung des Antragstellers gerechtfertigt hätte.

65

Die öffentlichen Interessen i.S.v. § 28 Abs. 2 Nr. 1 Alt. 2 VwVfG i.V.m. § 63 Abs. 3 Satz 1 BNatSchG, aus denen heraus eine sofortige Entscheidung (auch ohne Gefahr im Verzug) unter Absehen von einer Beteiligung gerechtfertigt sein kann, stehen nicht abschließend fest; § 28 Abs. 2 Nr. 1 Alt. 2 VwVfG hat insoweit Auffangcharakter. Der Hauptanwendungsfall liegt in Konstellationen, in denen der mit der beabsichtigten Maßnahme bezweckte Erfolg durch die mit einer Anhörung verbundene Unterrichtung der Betroffenen über den bevorstehenden Eingriff oder aufgrund des durch die Beteiligung bedingten Zeitverlusts selbst bei Gewährung kürzester Anhörungsfristen gefährdet würde (vgl. BVerwG, U.v. 18.10.1988 – 1 A 89.83 – BVerwGE 80, 299/304 m.w.N.). Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit kann dabei nicht jedes beliebige öffentliche Interesse ein Absehen von einer gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligung rechtfertigen – vielmehr muss ein solches im jeweiligen Fall hinreichend gewichtig sein, um das Absehen von einer Beteiligung i.S.v. § 28 Abs. 2 Nr. 1 Alt. 2 VwVfG i.V.m. § 63 Abs. 3 Satz 1 BNatSchG „notwendig“ erscheinen zu lassen (BayVG, U.v. 18.7.2024 – 14 N 23.1190 – juris Rn. 61). Dass der Erlass der Allgemeinverfügung im öffentlichen Interesse erfolgt, ist für ein Absehen der Anhörung nach § 28 Abs. 2 Nr. 1 Alt. 2 VwVfG nicht ausreichend. Denn dem vom Antragsgegner angeführten öffentlichen Interesse am Erlass der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung zur Sicherstellung gefahrfreier Straßen- und Schienennutzung sowie im Interesse erwerbswirtschaftlicher Fischzucht, steht das unionsrechtlich

vorgegebene unzweifelhaft öffentliche artenschutzrechtliche Interesse an einem „günstigen Erhaltungszustand“ des Bibers als einer streng geschützten Art gegenüber (vgl. insbesondere Art. 12, 16 FFH-Richtlinie). Diesem Ziel dient auch das als subjektivöffentliches Recht ausgestaltete, von § 63 Abs. 2 Nr. 4b BNatSchG vorgeschriebene Anhörungsrecht anerkannter Naturschutzvereinigungen. Es stehen keine hinreichend gewichtigen und gegenläufigen öffentlichen Interessen im Raum, die es rechtfertigen würden, die gesetzlich vorgeschriebene Anhörung vollständig zu unterlassen und nicht einmal kürzeste Beteiligungsfristen einzuräumen.

66

(c) Die Voraussetzungen für ein Absehen von einer Beteiligung von auf Landesebene anerkannten Naturschutzverbänden gemäß § 63 Abs. 3 Satz 1 BNatSchG i.V.m. § 28 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG liegen offensichtlich nicht vor.

67

(d) Ungeachtet der Tatsache, dass die Voraussetzungen für ein Absehen von einer Beteiligung nicht vorliegen, fehlt es auch an der nach § 28 Abs. 2 VwVfG erforderlichen Begründung der Ermessensentscheidung der Behörde (BVerwG, U.v. 15.12.1983 – 3 C 27.82 – juris Rn. 63; U.v. 22.2.2022 – 4 A 7.20 – juris Rn. 21). Sie bedarf einer Abwägung aller für und gegen den Verzicht auf die Anhörung sprechenden Gesichtspunkte sowie einer Begründung, die erkennen lässt, auf welchen Erwägungen das Absehen von der Anhörung beruht (BVerwG, U.v. 21.8.2023 – 6 A 3.21 – juris Rn. 76 m.w.N.; NdsOVG, B.v. 12.4.2024 – 4 ME 73/24 – juris Rn. 11). Demnach hätte der Antragsgegner sich in der Begründung des angefochtenen Bescheids dazu äußern müssen, aus welchen Erwägungen er von der Anhörung bzw. Beteiligung von auf Landesebene anerkannten Naturschutzverbänden absieht. Daran fehlt es hier.

68

(4) Offenbleiben kann, ob ein analoger Rückgriff auf den Rechtsgedanken des Art. 46 BayVwVfG (i.V.m. dem Rechtsgedanken von § 4 Abs. 1a oder Abs. 5 UmwRG) möglich ist, wenn entgegen der gesetzlichen Regelung in § 63 Abs. 2 Nr. 4b BNatSchG von einer Beteiligung einer Naturschutzvereinigung in unzulässiger Weise abgesehen wird (vgl. BayVGh, U.v. 30.4.2024 -14 N 23.1502 u.a. – juris Rn. 60 m.w.N.). Denn selbst wenn diese Möglichkeit zugunsten des Antragsgegners unterstellt wird, ist vorliegend jedenfalls nicht offensichtlich, dass die Verletzung des Beteiligungsrechts des Antragstellers offensichtlich die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat. Daran ändert auch der Einwand des Antragsgegners nichts, dass es sich bei der Ermächtigungsgrundlage in § 2 Abs. 3 AAV um eine „Soll“-Vorschrift handelt, was zur Folge habe, dass die unteren Naturschutzbehörden bei Vorliegen der Voraussetzungen in der Regel verpflichtet seien, entsprechende Bereiche durch Allgemeinverfügung festzusetzen. Denn die Beteiligungsrechte der Naturschutzverbände betreffen nicht nur die Frage, ob die untere Naturschutzbehörde überhaupt tätig wird, sondern sollen ganz maßgeblich auch zur inhaltlichen Ausgestaltung der angestrebten Regelung, insbesondere ihres räumlichen Geltungsbereichs, ihren Beitrag leisten.

69

cc) Der Antragsteller die Rechtswidrigkeit der Allgemeinverfügung geltend machen, weil er sich auf die Verletzung seines durch § 63 Abs. 2 Nr. 4b BNatSchG garantierten, subjektivöffentliches Beteiligungsrecht berufen kann (vgl. BayVGh, U.v. 30.4.2024 – 14 N 23.1502 u.a. – juris Rn. 61 m.w.N.), das dadurch verletzt worden ist, dass der Antragsgegner ihn im Verwaltungsverfahren nicht beteiligt hat.

70

dd) Da die Allgemeinverfügung vom 11. September 2024 bereits wegen der unterbliebenen Beteiligung des Antragstellers rechtswidrig ist, kommt es auf die vom Antragsteller aufgeworfenen Fragen zur materiellen Rechtmäßigkeit nicht mehr entscheidungserheblich an.

71

B. Dem Antrag auf Erlass einer Zwischenverfügung war hingegen nicht zu entsprechen.

72

Mit dem Erlass einer Zwischenverfügung kann während eines anhängigen Eilverfahrens eine Regelung für den Zeitraum zwischen Eingang des Eilverfahrens bei Gericht und der gerichtlichen Entscheidung über den Eilantrag getroffen werden. Die Befugnis zum Erlass eines solchen Hängebeschlusses ergibt sich unmittelbar aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG (vgl. BVerfG, B.v. 11.10.2013 – 1 BvR 2616/13 – juris; HessVGh,

B.v. 7.10.2014 – 8 B 1686/14 – juris). Der Erlass eines Hängebeschlusses ist zulässig und geboten, wenn das Eilverfahren nicht entscheidungsreif, der Eilantrag nicht von vornherein aussichtslos ist und ohne die befristete Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung die Gewährung des durch Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gebotenen effektiven Rechtsschutzes gefährdet wäre, weil irreversible Zustände oder schwere unabwendbare Nachteile einzutreten drohen.

73

Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht gegeben. Zum einen ist der Eilantrag entscheidungsreif, zum anderen drohte bis zum Erlass der gerichtlichen Eilentscheidung keine Gefährdung des effektiven Rechtsschutzes, da nicht zu erwarten war, dass deswegen irreversible Zustände oder schwere unabwendbare Nachteile für den Antragssteller entstünden. Der Antragsteller macht im Ergebnis geltend, dass die streitgegenständliche Allgemeinverfügung die Voraussetzungen für eine Ausnahmegenehmigung auf der Grundlage von § 2 Abs. 3 AAV i.V.m. § 45 Abs. 7 BNatSchG nicht erfülle, da nicht gewährleistet sei, dass sich der Erhaltungszustand der strenggeschützten Art Biber nicht verschlechtere. Ein möglicherweise unwiederbringlich gesteigertes Risiko, dass sich der Erhaltungszustand der Art Biber bis zum Ergehen der hier vorliegenden Entscheidung irreversibel verschlechtert, vermochte das Gericht nicht zu erkennen.

74

C. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 VwGO. Eine gesonderte Kostenentscheidung hinsichtlich der beantragten Zwischenverfügung ist nicht veranlasst, da die hierfür entstehenden Kosten Teil der Kosten des vorläufigen Rechtsschutzverfahrens an sich sind (vgl. VGH BW, B.v. 16.9.2022 – 14 S 1991/22 – juris Rn. 9).

75

D. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 3 Nr. 2 i. V. m. § 52 Abs. 2 GKG, wobei im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nur die Hälfte des Streitwerts eines Hauptsacheverfahrens anzusetzen ist (vgl. Ziff. II.1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit i.d.F. vom 31. Mai/1. Juni 2012 und 18. Juli 2013).