

BAUMANN RECHTSANWÄLTE - Partnerschaftsgesellschaft mbB
Annastraße 28 - 97072 Würzburg

Verwaltungsgericht Augsburg
Kornhausgasse 4
86152 Augsburg

Ihr Zeichen

RA Dr. Eric Weiser-Saulin
Telefon 0931 460 46-63
weiser-saulin@baumann-rechtsanwaelte.de

Unser Zeichen
44/25EW/EW

Datum
24. März 2025

Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes nach § 80 Abs. 5 VwGO

In der Verwaltungsrechtsache

**des BUND Naturschutz in Bayern e.V., vertreten durch den Landes-
geschäftsführer Peter Rottner, Dr.-Johann-Maier-Straße 4, 93049
Regensburg**

- Antragsteller -

**Prozessbevollmächtigte: BAUMANN Rechtsanwälte PartG mbB,
Annastraße 28, 97072 Würzburg**

g e g e n

**den Freistaat Bayern, vertreten durch das Landratsamt Oberallgäu,
dieses vertreten durch die Landrätin Indra Baier-Müller, Oberallgäu-
er Platz 2, 87527 Sonthofen**

- Antragsgegner -

w e g e n

**Allgemeinverfügung Biber gemäß § 2 der artenschutzrechtlichen
Ausnahmeverordnung;**

hier: Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung

BAUMANN RECHTSANWÄLTE
Partnerschaftsgesellschaft mbB
Partnerschaftsregister Nr. PR 90,
AG Würzburg

Dr. Franziska Heß* L, wü
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht
Anja Schilling* wü
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht
Thomas Jäger* wü
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Simone Lesch wü
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht
Dr. Eric Weiser-Saulin wü
Rechtsanwalt
Philipp Amon wü
Rechtsanwalt
Lisa Hörtzsch L
Rechtsanwältin
Stephan Stock L
Rechtsanwalt
Dr. Martin Wiesmann L
Rechtsanwalt
Ariadni von Fournier wü
Rechtsanwältin

In Kooperation:
Prof. Dr. Alexander Brigola
Prof. Dr. Christian Heitsch

* Partner i. S. d. PartGG

■ **HAUPTSITZ WÜRZBURG**
Annastraße 28 - 97072 Würzburg
Telefon 0931 / 46 0 46-0
Telefax 0931 / 730442-47 (zentral)
■ **ZWEIGSTELLE LEIPZIG**
Harkortstraße 7 - 04107 Leipzig
Telefon 0341 / 14 96 97-60
Telefax 0931 / 730442-47 (zentral)

Bankverbindung:
Sparkasse Mainfranken
IBAN: DE55 7905 0000 0047 7862 98
BIC: BYLADEM1SWU

Bürozeiten:
Montag-Donnerstag: 8.00 Uhr – 18.00 Uhr
Freitag: 8.00 Uhr – 15.30 Uhr

www.baumann-rechtsanwaelte.de

zeigen wir an, dass wir die rechtlichen Interessen des Antragstellers anwaltlich vertreten und legen eine auf uns bezogene Vollmacht vor (**Anlage Ast. 1**).

Namens und im Auftrag des Antragstellers **b e a n t r a g e n** wir:

1. **Die aufschiebende Wirkung der Klage des Antragstellers vom 12.02.2025 (VG Augsburg, Au 9 K 25.360) 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 Landratsamt Oberallgäu, mit der abweichend von § 44 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 BNatSchG gestattet wird, Biber (Castor fiber) in der Zeit vom 01. September bis 15. März nachzustellen, sie zu fangen und zu töten, veröffentlicht im Amtsblatt Nr. 7 des LRA Oberallgäu vom 11.02.2025, wird wiederhergestellt.**
2. **Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.**

B e g r ü n d u n g

Zur besseren Übersichtlichkeit findet sich eine Gliederung am Ende des Schriftsatzes.

Soweit nachfolgend auf die Behördenakte Bezug genommen wird ist diese sowohl dem Antragsgegnern als auch der Kammer im Hauptsacheverfahren VG Augsburg, Au 9 K 25.360 bekannt und liegt dort vor. Sollte die Kammer eine zusätzliche Vorlage der Unterlagen auch im Eilverfahren für notwendig erachten wird die förmliche Beiziehung der Akten angeregt.

A. Sachverhalt

Der Antragsteller wendet sich als anerkannte Umweltvereinigung gemäß § 3 UmwRG gegen die Allgemeinverfügung des Antragsgegnern.

Der Antragsgegner veröffentlichte bereits im Amtsblatt Nr. 38 des LRA Oberallgäu in Sonthofen vom 11.09.2024 eine 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 Landratsamt Oberallgäu, mit der abweichend von § 44 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 BNatSchG gestattet wird, Biber (Castor fiber) in der Zeit vom 01. September bis 15. März nachzustellen, sie zu fangen und zu töten.

Hiergegen wendete sich der Antragsteller erfolgreich im Verfahren Au 9 S 24.2604, in welchem die Kammer mit Beschluss vom 08.11.2024 die aufschiebende Wirkung der Klage des Antragstellers vom 9. Oktober 2024 (Az. AU K 24.2459) gegen die Allgemeinverfügung des Landratsamts Oberallgäu vom 11. September 2024 wiederherstellte. Die Kammer äußerte sich in dem dortigen Beschluss allein zur formellen Rechtswidrigkeit der angegriffenen Allgemeinverfügung aufgrund der unterlassenen Verbändebeteiligung durch den Antragsgegnern und lies die aufgeworfenen Fragen zur materiellen Rechtmäßigkeit

offen, weil es hierauf nicht mehr ankam.

In der Folge führte der Antragsgegner am 22.11.2024 ein Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren durch. Gegenstand des Beteiligungsverfahrens war allein die Allgemeinverfügung vom 11. September 2024 mit Lageplan. Weitere Unterlagen wurden den Verbänden nicht übermittelt.

Glaubhaftmachung: Behördenakte, Bl. 356 ff.

Im Zuge des Verbändebeteiligungsverfahrens äußerte sich auch Antragsteller mit Stellungnahme vom 13.12.2025. Er verwies auf seine im gerichtlichen Verfahren abgegebenen Äußerungen, sowie auf die unzureichende Beteiligung mangels Vorlage ausreichender Unterlagen.

Glaubhaftmachung: Behördenakte, Bl. 117 bis 122

Die hier verfahrensgegenständliche Allgemeinverfügung wurde im Vergleich zur Allgemeinverfügung vom 11. September 2024 geringfügig verändert und vom Antragsgegner im Amtsblatt Nr. 7 des LRA Oberallgäu vom 11.02.2025 öffentlich bekannt gemacht. Sie regelt insbesondere in Ziff. II. die Gestattung nach Maßgabe der Nrn. III bis VI der Allgemeinverfügung

„abweichend von § 44 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 BNatSchG (...), Bibern (Castor fiber) in der Zeit vom 01. September bis 15. März nachzustellen, sie zu fangen und zu töten.“

Glaubhaftmachung: Allgemeinverfügung Biber
Anlage Ast. 2

Ziff. III der Allgemeinverfügung legt den Umgriff und Eingriffsbereich der Biberentnahmen zusammen mit Anlage 1 der Allgemeinverfügung wie folgt fest:

III. Maßnahmen nach Nr. II sind erlaubt

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

Glaubhaftmachung: Allgemeinverfügung Biber
Anlage Ast. 2

Die Ziffern III. 1 und III. 2 der neuen Allgemeinverfügung Biber sind damit identisch mit den Ziffern II. 2 und II. 3. der Allgemeinverfügung Biber vom 11. September 2024 (Bl. 939 der Behördenakte). Umfang und Geltungsbereich haben sich in keiner Weise verändert, was auch aus der als Anlage 1 beigefügten Karte der Allgemeinverfügung Biber (neu) ersichtlich ist.

Glaubhaftmachung: Allgemeinverfügung Biber
Anlage Ast. 2

Allgemeinverfügung Biber vom 11.09.2024
Bl. 939 ff. der Behördenakte

Der Antragsgegner hat allein die Regelungen zu den Fischteichen die noch in Ziff. II. 1. der Allgemeinverfügung Biber vom 11. September 2024 enthalten war gestrichen. Ansonsten beschränken sich die Änderungen der neuen Allgemeinverfügung im Vergleich zur Allgemeinverfügung Biber vom 11. September 2024 auf eine Ergänzung der Begründung.

Glaubhaftmachung: Allgemeinverfügung Biber
Anlage Ast. 2

Allgemeinverfügung Biber vom 11.09.2024
Bl. 939 ff. der Behördenakte

Das Landratsamt Oberallgäu begründet die Allgemeinverfügung mit der Notwendigkeit, erhebliche wirtschaftliche Schäden abzuwenden, die Gesundheit des Menschen zu schützen und die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten.

So sei im Landkreis Oberallgäu eine stark wachsende Biberpopulation zu verzeichnen, die mittlerweile annähernd alle verfügbaren Biberreviere belege. Dies führe vermehrt zu innerartlichen Kämpfen, verletzten Tieren sowie zu einem erhöhten Beratungs- und Genehmigungsbedarf für Dammbeseitigungen. Durch die flächige Ausbreitung der Biber seien bereits wiederholt Gefahrensituationen an der Verkehrsinfrastruktur entstanden. So hätten Biber im Jahr 2023 beispielsweise den Bahndamm an der Strecke Sonthofen - Oberstdorf unterhöhlt, wodurch die Standsicherheit der Bahnanlagen massiv beeinträchtigt worden sei. Die Deutsche Bahn habe zudem darauf hingewiesen, dass die bürokratischen Genehmigungsverfahren für eine Biberentnahme häufig wertvolle Zeit kosten würden, während akute Gefahren sofortiges Handeln erforderten.

Auch an Bundes-, Staats- und Kreisstraßen bestehe durch Biberröhren und Biberdämme ein hohes Risiko. So könne angestautes Wasser in Straßendämme eindringen, diese destabilisieren und bei Frost aufbrechen, was zu gefährlichen Verkehrsverhältnissen führen könne. Das Tiefbauamt Oberallgäu habe darauf hingewiesen, dass solche Stauungen im Bereich von Straßen dazu führen könnten, dass Fahrzeuge in tiefe Wasserstellen geraten, was für die Insassen lebensbedrohlich sei.

Darüber hinaus sei die öffentliche Trinkwasserversorgung betroffen. So seien bereits Biberröhren in den Fassungsbereich der Fernwasserversorgung Oberes Allgäu eingedrungen, was zu einer Gefährdung der Wasserqualität geführt habe.

Das Landratsamt führt weiter aus, dass alternative Maßnahmen wie Vergrämungen oder bauliche Sicherungen in der Vergangenheit nicht nachhaltig erfolgreich gewesen seien. Die hohe Bestandsdichte der Biber sowie die innerartliche Konkurrenz führten dazu, dass frei werdende Reviere umgehend wieder besetzt würden. Vergrämungen hätten sich als ineffektiv erwiesen, da die Biber nach kurzer Zeit in dasselbe Gebiet zurückkehrten.

Zudem sei eine FFH-Verträglichkeitsprüfung nicht erforderlich, da sich die Entnahme einzelner Biber außerhalb von FFH-Gebieten nicht negativ auf die Erhaltungsziele auswirken würde. Der günstige Erhaltungszustand der Biberpopulation sei nicht gefährdet, da die jährliche Zuwachsrate weiterhin bei 20-25 % liege und einzelne Entnahmen lediglich die natürliche Mortalität kompensierten.

Glaubhaftmachung: Allgemeinverfügung Biber
Anlage Ast. 2

Mit den Äußerungen der Umweltverbände die im Rahmen des Beteiligungsverfahrens abgegeben wurden (Bl. 115 bis 139 der Behördenakte) setzt sich die Begründung der Allgemeinverfügung demgegenüber nicht auseinander. Die Einwände werden lediglich auf Seite 14 kurz zusammengefasst und eine Auseinandersetzung angekündigt. Eine solche erfolgt jedoch tatsächlich nicht

Glaubhaftmachung: Allgemeinverfügung Biber
Anlage Ast. 2

Die Behördenakte enthält auf Bl. 866 f. eine Auflistung aller Fälle, die der Antragsgegner dem Erlass der ersten Allgemeinverfügung vom 11. September 2024 zugrunde gelegt hatte. Die Liste enthält insgesamt 26 verschiedene Grundstücke, an denen in den Jahren 2017 bis 2024 Einzelausnahmebescheide erlassen wurden. Soweit zwei Daten angegeben sind, betrifft dies überwiegend Verlängerungsbescheide von bereits zuvor erteilten Ausnahmegenehmigungen.

Wie sich des Weiteren aus der Auflistung aus Bl. 866 der Behördenakte ergibt, betreffen die Zeilen

- 1, 3 bis 9 und 11, insgesamt **9 Fälle der Biberentnahme**
- 2, 10, 11 und 13 bis 26, insgesamt **17 Fälle der Dammentnahme** und
- 12, **einen Fall in dem Biberröhren verfüllt** wurden.

Glaubhaftmachung: Bl. 866 der Behördenakte

Weitere Fälle sind wie folgt in der Behördenakte dokumentiert, wobei eine Genehmigung auf Antrag einer Gemeinde erging und drei Genehmigungen auf Antrag der Kreistiefbauverwaltung:

- Bescheid vom 30.10.2024 (auf Antrag vom 25.10.2024)

„Der Gemeinde Burgberg wird die Genehmigung zu Fang und Abschuss von Bibern in dem rot markierten Bereich des Lageplans, entlang des Brunnensbachs westlich der Bundesstraße 19 erteilt.“

Glaubhaftmachung: Behördenakte, Bl. 491 bis 496

- Bescheid vom 19.12.2024 (auf Antrag vom 16.12.2024)

„Der Kreistiefbauverwaltung des Landkreises Oberallgäu wird die Genehmigung zu Fang und Abschuss von Bibern auf den im beigefügten Lageplan rot markierten Bereich in der Gemeinde Betzigau erteilt.“

Glaubhaftmachung: Behördenakte Bl. 96 bis 100

- Bescheid vom 19.12.2024 (auf Antrag vom 14.11.2024)

„Der Kreistiefbauverwaltung des Landkreises Oberallgäu wird die Genehmigung zu Fang und Abschuss von Bibern auf den im beigefügten Lageplan rot markierten Bereich in der Gemeinde Durach-Bodelsberg an der Kreisstraße OA 11 erteilt.“

Glaubhaftmachung: Behördenakte Bl. 90 bis 95

- Bescheid vom 19.12.2024 (auf Antrag vom 16.12.2024)

„Der Kreistiefbauverwaltung des Landkreises Oberallgäu wird die Genehmigung zu Fang und Abschuss von Bibern auf den im beigefügten Lageplan rot markierten Bereich in der Gemeinde Buchenberg an der Kreisstraße OA 20 Eschach erteilt.“

Glaubhaftmachung: Behördenakte Bl. 85 bis 89

Damit stützt sich die angegriffene Allgemeinverfügung nunmehr auf die dort dargelegten Vorfälle der Jahre 2017 bis 2024, d.h. einen Zeitraum von 7 Jahren, bei denen in 13 Fällen im ganzen Landkreis Oberallgäu über eine jeweils grundstücksbezogene Einzelausnahme die Biberentnahme gestattet wurde und 17 Fälle, in denen eine Dammentnahme zugelassen wurde.

Aus welchem Grund es zu dem Erlass der Allgemeinverfügung am 11. September 2024 kam, geht aus der Behördenakte nicht hervor. Mit E-Mail vom 21.12.2023 hat der Antragsgegner sowohl die Autobahn GmbH des Bundes, als auch das staatliche Bauamt Kempten angeschrieben und seine Absicht mitgeteilt, den Erlass einer Allgemeinverfügung zu prüfen.

Glaubhaftmachung: Bl. 967 der Behördenakte

Die Behörden wurden gebeten, Flächen mitzuteilen, auf denen Gefahren für die Verkehrssicherheit an Straßen bekannt seien, sowie Lagepläne einzureichen und die Flurnummern und eine Beschreibung der (zu erwartenden) Schäden der Biber mitzuteilen. Einen Ausschnitt dieses Schreibens fügen wir nachfolgend bei:

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Namen der Unteren Naturschutzbehörde Oberallgäu darf ich Sie um Ihre Mitwirkung bitten.

Es wird derzeit geprüft, inwiefern durch den Biber gefährdete Straßenabschnitte im Raum Oberallgäu bestehen. Konkret sieht der Gesetzgeber die Möglichkeit der Biberentnahme an Abschnitten von öffentlichen Straßen vor, wenn

A, keine anderweitige zufriedenstellende Lösungsmöglichkeit besteht und
B, durch das Handeln des Bibers eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit bzw. der Gesundheit des Menschen besteht. (§ 2 Artenschutzrechtliche Ausnahmereordnung)

Sollten Ihnen Flächen bekannt sein, bei welchen die Verkehrssicherheit der Straßen durch den Biber beeinträchtigt sein könnten, melden Sie diese bitte an uns.

Unsere Naturschutzfachkräfte / Biberberater werden die genannten Flächen dann unter den oben genannten Aspekten prüfen.

Bei Angabe der Flächen sind für uns folgende Informationen wichtig:

Betroffene Flurnummern / Lageplan

Was macht der Biber (Dämme, Überschwemmung, Röhren...)?

Welcher Schaden wird erwartet / ist in der Vergangenheit bereits eingetreten

Ansprechpartner/-in

Es wäre wünschenswert wenn Sie uns die Angaben bis Ende Januar, dem 25.01.2024, an Naturschutz@lra-oa.bayern.de zukommen lassen können.

Glaubhaftmachung: Bl. 967 der Behördenakte

Die einzige Rückmeldung erfolgte mit E-Mail vom 02.01.2024 von der Autobahn GmbH des Bundes wie folgt:

Von: Zulauf, Sabine <Sabine.Zulauf@autobahn.de>

Gesendet: Dienstag, 2. Januar 2024 12:01

An: GP_Naturschutz <naturschutz@lra-oa.bayern.de>

Cc: Winkler, Christian <Christian.Winkler@autobahn.de>; Baumeister, Markus <Markus.Baumeister@autobahn.de>;

Schüppel, Markus <Markus.Schueppel@autobahn.de>; Müller, Jan Benedikt <JanBenedikt.Mueller@autobahn.de>

Betreff: [EXTERNAL]Anfrage bzgl. Biberproblematik an Straßen im Oberallgäu

ACHTUNG: Diese E-Mail stammt von einem externen Absender. Seien Sie besonders achtsam in Bezug auf eventuell enthaltene Links und/oder Anlagen.

Sehr geehrter Herr Butscher,

Sie hatten in ihrer Email vom 21.12.2023 gebeten, Meldung zu machen, falls die Verkehrssicherheit von Straßenabschnitten durch Biberaktivität gefährdet ist.

Für die Autobahn GmbH betrifft dies die A7 von Füssen bis nach Dietmannsried und die A980 von der AS Waltenhofen bis Weitnau.

Südlich des Parkplatz Oberzollhaus, A7 verläuft ein Bach unter der Autobahnböschung. Dieser wurde durch den Biber am Böschungsfuß angestaut.

Der Damm wurde bereits in Absprache mit der UNB, LRA Oberallgäu, beseitigt.

Weitere Aktivitäten des Bibers, die zu einer Verkehrssicherheit der Autobahn führen könnten, liegen im Moment im Landkreis Oberallgäu nicht vor.

Immer wieder gibt es Probleme mit Biberaktivität an den Regen-Rückhaltebecken der Autobahn GmbH. Kleinere Räumungsmaßnahmen von „Biberholz“ an den Ausläufen der Becken werden durch die Autobahnmeisterei durchgeführt. Größere Maßnahmen werden jeweils mit der UNB besprochen.

Glaubhaftmachung: Bl. 965 der Behördenakte

Damit legt die Autobahn GmbH dar, dass abgesehen von einer bereits gelösten Biberproblematik an der A 7 keine Biberaktivitäten an den Autobahnen vorliegen, die zu einer Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit der Autobahnen führen könnten.

Eine Rückmeldung des staatlichen Bauamtes Kempten war in der Behördenakte zunächst

nicht enthalten, ebenso finden sich keinerlei Aufstellungen zu konkreten Flächen oder Abschnitten für Kreisstraßen in der Behördenakte.

Der Antragsgegner hat im Rahmen des Beteiligungsverfahrens wohl auch die Kreistiefbauverwaltung und die Deutsche Bahn AG nochmals zur Biber-Allgemeinverfügung angefragt. Diese Anfrage ist in der übermittelten Behördenakte nicht enthalten.

Wir fordern den Antragsgegner daher auf mitzuteilen, wie diese Anfrage erfolgt ist, mit welchem Wortlaut und im Falle einer schriftlichen Aufforderung zur Übersendung des entsprechenden Schreibens über das Gericht.

Die Kreistiefbauverwaltung nimmt in ihrem Schreiben vom 08.01.2025 nicht auf konkrete Anlässe oder Gefahrenstellen Bezug, sondern äußert sich allgemein „zur Thematik Biber“

Glaubhaftmachung: Bl. 83 der Behördenakte

Die Kreisbauverwaltung erläutert dann auch lediglich allgemeine Auswirkungen von künstlich angestauten Gewässern und deren abstrakte Gefahren für Verkehrsteilnehmer („Ertrinken etc.“).

Glaubhaftmachung: Bl. 83 der Behördenakte

Des Weiteren legt die Kreisbauverwaltung explizit dar, mit welchen Alternativen auch auf Grundlage des technischen Regelwerks (Richtlinien für passiven Schutz an Straßen durch Fahrzeug-Rückhaltesysteme – RPS) den von ihr geschilderten abstrakten Gefahren begegnet werden könnte:

„Wir wären daher gezwungen aufgrund der Verkehrssicherungspflicht eine Schutzplanke herzustellen um den Schutz der Fahrzeuginsassen zu gewährleisten. (siehe RPS Punkt 1 Abs. 2)“

Glaubhaftmachung: Bl. 83 der Behördenakte

Die Deutsche Bahn AG äußert sich in ihrer Stellungnahme vom 22.01.2025 ebenfalls lediglich allgemein „zu dem Anliegen der dauerhaften Entnahmegenehmigung von Bibern an Bahnanlagen“, geht jedoch ebenfalls nicht auf konkrete Abschnitte von Bahnanlagen ein.

Glaubhaftmachung: Bl. 81 der Behördenakte

Die Deutsche Bahn AG hält die Biber-Allgemeinverfügung nunmehr für „notwendig“, teilt aber gleichzeitig mit:

„Weiter errichten wir wo es geht Biberschutzgitter oder verlegen Gräben, da uns bewusst ist, dass wir dieses Problem langfristig nur mit einer Koexistenz lösen können.“

Damit zeigt auch die Deutsche Bahn AG in ihrer Stellungnahme vom 22.01.2025 nicht auf, an welchen Abschnitten im Landkreis Oberallgäu und damit im Anwendungsbereich der Allgemeinverfügung Alternativen wie Biberschutzgitter oder das Verlegen von Gräben aktuell nicht möglich sei.

Glaubhaftmachung: Bl. 81 der Behördenakte

Die Behördenakte enthält weder Angaben zu Präventivmaßnahmen noch zu Alternativenprüfungen, zum konkreten Erhaltungszustand der Biber oder Erwägungen zum behördlichen Ermessen. Damit dokumentiert die Behördenakte keinerlei Prüfungsvorgänge des Antragsgegners zu den gesetzlichen Voraussetzungen der Allgemeinverfügung.

Glaubhaftmachung: Behördenakte

Auf die Einzelnen Mängel bzw. unterlassenen Prüfschritte werden wir im Rahmen der Begründetheit (Ziff. C.) noch jeweils eingehen.

Mit dem hiesigen Eilrechtsschutzverfahren begehrt der Antragsteller die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seiner am 12.12.2025 beim Verwaltungsgericht Augsburg erhobenen Klage (Az. Au 9 K 25.360) (**Anlage Ast. 3**).

B. Zulässigkeit des Antrags nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 VwGO

Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 S. 1 Alt. 2 VwGO ist zulässig.

Er ist insbesondere statthaft, da die angegriffene Allgemeinverfügung einen Verwaltungsakt im Sinne von § 35 Satz 2 VwVfG darstellt und die sofortige Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO unter Ziff. VII. der Allgemeinverfügung angeordnet wurde.

Glaubhaftmachung: Allgemeinverfügung
Anlage Ast. 2

Der Antragsteller ist als anerkannte Vereinigung im Sinne des § 3 UmwRG, §§ 63, 64 BNatSchG antragsbefugt. Dabei ergibt sich die Antragsbefugnis für den Antragsteller aus §§ 2 Abs. 1 Satz 1, 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG, ohne dass dieser eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen müsste (vgl. BayVGh, Urteil vom 30. April 2024 – 14 N 23.1502 –, juris Rn. 40; VG Oldenburg, Beschluss vom 05.04.2024, 5 B 969/24, S. 6; OVG Lüneburg, Beschluss vom 26. Juni 2020 – 4 ME 116/20 –, juris Rn. 10 ff.). Denn bei Ausnahmeentscheidungen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG handelt es sich um eine Maßnahme, die unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften zugelassen wird (vgl. BayVGh, Urteil vom 30. April 2024 – 14 N 23.1502 –, juris Rn. 44 ff.).

Der Antragsteller macht zudem geltend durch den streitgegenständlichen Bescheid im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UmwRG in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes berührt zu sein. Denn die Allgemeinverfügung berührt den in § 2 der Satzung des Antragstellers festgelegten Zweck, „*die natürlichen Lebensgrundlagen von Menschen, Tieren und Pflanzen und die Biodiversität im Ganzen vor weiterer Zerstörung zu bewahren und wiederherzustellen*“.

Glaubhaftmachung: Satzung des Antragstellers vom 06.12.2021 als
Anlage Ast. 5

Das Vorhaben berührt diesen in § 2 festgelegten Zweck indem es die Tötung einer unbestimmten Vielzahl von Bibern zulässt. Diese Voraussetzung ist bereits dann erfüllt, wenn die bloße Möglichkeit eines Widerspruchs auf der Grundlage des Vortrags der anerkannten Vereinigung besteht (Fellenberg/ Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR/ UmwRG § 2 Rn. 11; s.a. m. w. N.). Wie wir noch ausführlich unter Ziff. **C.** darlegen werden, verstößt die angegriffene Allgemeinverfügung gegen die umweltbezogenen Rechtsvorschriften der §§ 44 Abs. 1, 45 Abs. 7 BNatSchG i.V.m. Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 92/43/EWG und berührt damit Belange, die der Antragsteller satzungsgemäß vertritt.

C. Begründetheit des Antrags nach § 80 Abs. 5 S. 1 Alt. 2 VwGO

Der Antrag ist gem. § 80 Abs. 5 S. 1 Alt. 2 VwGO begründet.

Bei der im Rahmen des § 80 Abs. 5 S. 1 Alt. 2 VwGO vorzunehmenden umfassenden Interessenabwägung ist das von dem Antragsgegner geltend gemachte öffentliche Vollzugsinteresse mit dem Interesse des Antragstellers an der aufschiebenden Wirkung seines Rechtsbehelfs abzuwägen. Hierbei sind die Erfolgsaussichten in der Hauptsache bedeutsam. Erweist sich ein Rechtsbehelf bei summarischer Prüfung als offensichtlich begründet, so ist die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung grundsätzlich geboten, weil weder ein öffentliches noch ein anzuerkennendes privates Interesse an der sofortigen Vollziehung offenkundig rechtswidriger Verwaltungsakte besteht. Umgekehrt liegt die sofortige Vollziehung von Verwaltungsakten in der Regel dann im öffentlichen Interesse, wenn sich bei summarischer Prüfung erkennen lässt, dass der Verwaltungsakt offensichtlich rechtmäßig ist und der eingelegte Rechtsbehelf in der Hauptsache ohne Erfolg bleiben wird. Bei offenen Erfolgsaussichten sind die wechselseitigen Interessen unter Berücksichtigung der Folgen der Entscheidung gegeneinander abzuwägen.

Die in der Hauptsache eingelegte Klage ist aus den unter Ziff. **B.** dargelegten Gründen zulässig und gemäß § 2 Abs. 4 UmwRG offensichtlich begründet, weil die Entscheidung gegen die bezeichneten umweltbezogenen Rechtsvorschriften verstößt, die für diese Entscheidung von Bedeutung sind und der Verstoß Belange berührt, die zu den satzungsgemäßen Zielen des Antragstellers gehören. Da unstreitig ist, dass die genannten Vorschriften Umweltbezug aufweisen, wird nachfolgend nur noch dazu Stellung genommen, dass und inwieweit die genannten Rechtsvorschriften verletzt wurden und die angegriffene Allgemeinverfügung damit formell (I.) und materiell (II.) rechtswidrig ist.

I. Formelle Rechtswidrigkeit der Allgemeinverfügung

Die Allgemeinverfügung ist bereits formell rechtswidrig. Die Festlegung des Geltungsbereiches der Allgemeinverfügung ist zu unbestimmt und widerspricht den Vorgaben der Bayerischen Richtlinien zum Bibermanagement (1.). Zudem genügt die Allgemeinverfügung nicht dem Begründungserfordernis nach Art. 39 BayVwVfG (2.).

1. Unbestimmtheit des Geltungsbereichs der Allgemeinverfügung

Die Allgemeinverfügung widerspricht den Bestimmtheitsanforderungen nach Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG. Dies betrifft insbesondere die kartenmäßige Darstellung im Amtsblatt des Antragsgegnern. Hierbei ist zu beachten, dass die AAV konkretisiert wird durch die Vorgaben der *„Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz über die Richtlinien zum Bibermanagement vom 25. November 2020 (BayMBI. Nr. 746), die zuletzt durch Bekanntmachung vom 7. Juni 2023 (BayMBI. Nr. 314) geändert worden ist“* (sog. Richtlinien zum Bibermanagement). Die Richtlinien zum Bibermanagement geben klare Vorgaben bei der Anwendung der AAV und zeigen auch jeweils deren Grenzen auf. Insoweit bestimmen die Richtlinien zum Bibermanagement in Ziffer 2.3.2.3 Satz 4:

„Die Bereiche sind kartographisch hinreichend bestimmt auf Lageplänen im Maßstab 1:5 000 festzulegen.“

Vorliegend ist in der veröffentlichten Allgemeinverfügung bereits keine maßstabsgerechte kartographische Darstellung für den Geltungsbereich enthalten. Dort wird in der Anlage 1 zur Allgemeinverfügung im Rahmen der Legende explizit *ausgeführt „Kartendarstellung nicht maßstabsgerecht.“*

Glaubhaftmachung: Allgemeinverfügung Biber, Seite 24
Anlage Ast. 2

Darüber hinaus fehlt es auch deshalb an der Bestimmtheit der Allgemeinverfügung, weil die textlichen Festlegungen nicht mit den kartographischen Darstellungen in der Anlage 1 zur Allgemeinverfügung übereinstimmen. Die Allgemeinverfügung erstreckt den Anwendungsbereich nach Ziff. III. 1. auf den Bereich

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

In Anlage 1 zur Allgemeinverfügung ist dann eine Legende wie folgt enthalten:

„Landkreisgrenze: dünne lila Linie (ohne Bezeichnung)

Bundesautobahn: dicke lila Linie (mit Bezeichnung A7 oder A980)

Bundesstraße: blaue Linie

Staatsstraße: grüne Linie

Kreisstraße: braune Linie

Bahnlinie: rote Linie

FFH-Gebiete: braun schraffiert

Naturschutzgebiete: rosa schraffiert.“

Abgesehen vom viel zu groben Maßstab, der eine konkrete Verortung des Anwendungsbereiches nicht erlaubt, ist bereits nicht nachvollziehbar, weshalb kartographisch auch Bereiche außerhalb des Landkreises Oberallgäu dargestellt werden. Hierdurch ist zu befürchten, dass auch außerhalb des Landkreises Oberallgäu, d.h. über die Landkreisgrenze hinaus Abschüsse von Bibern erfolgen.

Im Ergebnis ist daher die textliche und kartographische Festlegung in der Allgemeinverfügung zu unbestimmt und verstößt insoweit gegen Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG. Hierdurch ist zu befürchten, dass außerhalb der Landkreisgrenze und innerhalb von FFH-Gebieten Abschüsse erfolgen, weil der Anwendungsbereich auf Grundlage der kartographischen Darstellung der Allgemeinverfügung und dem fehlenden Maßstab der kartographischen Darstellung nicht ohne Zweifel feststellbar ist.

Glaubhaftmachung: Allgemeinverfügung Biber, Seite 24
 Anlage Ast. 2

Dass es einer genaueren Darstellung bedarf und eine solche auch üblich ist, ergibt sich im Übrigen aus der Behördenakte. Soweit dort Entnahmebescheide enthalten sind, legen diese anhand einer maßstabsgetreuen Karte mit Angabe des jeweiligen Maßstabs die einzelnen Grundstücksflächen fest. Beispielfhaft sei auf den Bescheid vom 23.08.2021 (Bl. 1073 der Behördenakte) verwiesen, der in Ziff. 2 des Bescheides eine Karte im Maßstab 1:2000 festlegt (abgebildet auf Bl. 1080 der Behördenakte); auf den Bescheid vom 18.11.2022 (Bl. 1085 der Behördenakte), der in Ziff. 2. eine Karte im Maßstab 1:3000 festlegt (abgebildet auf Bl. 1088 der Behördenakte) und auf den Bescheid vom 09.02.2022 (Bl. 1089 der Behördenakte), der unter Ziff. 2. eine Karte im Maßstab von 1:1100 festlegt (abgebildet auf Bl. 1094 der Behördenakte).

Sämtliche Einzelentnahmebescheide in der Behördenakte weisen eine maßstabsgetreue Karte auf, aus der sich der räumliche Anwendungsbereich des jeweiligen Bescheides zweifelsfrei ergibt. Dies ist bei der hier verfahrensgegenständlichen Allgemeinverfügung nicht der Fall. Dass die Abschüsse durch den hierfür bestimmten Personenkreis und damit qualifizierte Jäger erfolgen sollen, ändert hieran nichts. Denn auch für diese kann nicht vorausgesetzt werden, dass ohne entsprechend genaue Festlegung in der Allgemeinverfügung der räumliche Anwendungsbereich zweifelsfrei ermittelt werden kann.

Die dargelegten Bestimmtheitsanforderungen entstammen den Richtlinien zum Bibermanagement, die einen behördlichen Ermessensspielraum nicht zulassen, sondern den gebotenen Maßstab verbindlich festlegen (siehe dort Ziff. 2.3.2.3):

„Die Bereiche sind kartographisch hinreichend bestimmt auf Lageplänen im Maßstab 1:5 000 festzulegen.“

Die Allgemeinverfügung ist daher unbestimmt (Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG) und widerspricht auch den Anforderungen in Ziffer 2.3.2.3 Satz 4 der Richtlinien zum Bibermanagement.

2. Fehlende Begründung nach Art. 39 BayVwVfG

Des Weiteren ist die Allgemeinverfügung auch deshalb formell rechtswidrig, weil sie gegen das Begründungserfordernis des Art. 39 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG verstößt.

Art. 39 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG enthält den Grundsatz, dass ein schriftlicher Verwaltungsakt mit einer Begründung zu versehen ist. Hiervon kann gemäß Art. 39 Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG abgewichen werden, wenn sich dies aus einer Rechtsvorschrift ergibt. Das Verwaltungsgericht München hat den Sinn und Zweck der Vorschrift in einem Beschluss vom 9. August 2018 – M 1 SN 18.2253 –, juris Rn. 53 im Falle einer Klage einer anerkannten Umweltvereinigung gegen eine Baugenehmigung wie folgt dargelegt:

„Sind [...] Dritte von der Baugenehmigung betroffen oder zumindest im Verfahren beteiligt, soll für diese nachzuvollziehen sein, warum die Baugenehmigung erteilt wurde und welche Gründe hierfür herangezogen wurden. Beinhaltet die Entscheidung eine Ermessensentscheidung, ist für den Dritten relevant, welche Gesichtspunkte eine Rolle spielten und mit welchem Gewicht diese in die Abwägung eingeflossen sind. Nur bei Kenntnis dieser Gründe kann auch entschieden werden, ob eine Klageerhebung sinnvoll erscheint. Die Gesetzesbegründung zum im Jahr 1997 eingeführten Art. 79 Abs. 2 Satz 2 BayBO a.F. – jetzt Art. 68 Abs. 2 Satz 2 BayBO – (LT-Drs. 13/7008, S. 47) führt hierzu aus, durch den festgesetzten Begründungszwang könne eine Verbesserung der Befriedungsfunktion der Baugenehmigung erwartet werden, wenn auf Nachbareinwendungen eingegangen wird. Die Regelung unterstütze zudem die Selbstkontrolle der Verwaltung bereits auf der Ausgangsstufe.“

Ausgehend hiervon hat das VG München dargelegt, dass der Begründungszwang angesichts der Klagerechte von anerkannten Naturschutzvereinigungen – wie vorliegend dem Antragsteller – nach Sinn und Zweck der Vorschrift auch auf die Betroffenen im Bereich Umwelt- und Naturschutz ausgeweitet werden muss (VG München, a.a.O., juris Rn. 54):

„Aufgrund der Einführung des Klagerechts anerkannter Naturschutzvereinigungen nach § 64 BNatSchG im Jahr 2002 (BGBl. I, S. 1193 ff.), muss der Anwendungsbereich für das Erfordernis einer Begründung weiter gezogen werden. Ein Klagerecht Dritter, die keine Nachbarn im baurechtlichen Sinn sind, war zum Zeitpunkt des Inkrafttretens von Art. 68 Abs. 2 Satz 2 BayBO noch nicht gegeben. Um ihr Klagerecht sachge-

recht ausüben zu können, sollten auch anerkannte Naturschutzvereinigungen klar nachvollziehen können, warum die Baugenehmigung erteilt wurde und welche Gesichtspunkte bei der Ermessensentscheidung herangezogen wurden.“

Ausgehend von diesem rechtlichen Maßstab widerspricht die Allgemeinverfügung hinsichtlich der Regelung in Ziff. III. 1 und III. 2 dem Begründungserfordernis des Art. 39 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG.

Auch wenn § 2 Abs. 3 Satz 1 AAV ein intendiertes Ermessen vorsieht („soll“), so liegt bei der verfahrensgegenständlichen Allgemeinverfügung in zweierlei Hinsicht ein atypischer Fall vor. Zum einen umfasst die Allgemeinverfügung keine einzelnen Abschnitte von Verkehrsinfrastrukturen, sondern jeweils das Gebiet des gesamten Landkreises und damit eine für die AAV im Umfang untypische, d.h. besondere Fallkonstellation. Zum anderen bezieht die Allgemeinverfügung Schienenwege mit ein indem sie die AAV „analog“ anwendet. Damit besteht hinsichtlich der Regelung in Ziff. III.2 ein weiterer atypischer Fall, weil die Allgemeinverfügung selbst darlegt, dass dieser Fall in der AAV nicht explizit geregelt wurde.

Wir sind zwar der Auffassung, dass in beiden vorgenannten Fällen die AAV bereits tatbestandlich nicht einschlägig ist. Legt man jedoch entgegen der Auffassung des Antragstellers die Auffassung zugrunde, dass die AAV die hier geregelten Fälle in ihrem jeweiligen Umfang tatbestandlich trägt, so läge hierin ein atypischer Fall, für den es auch einer entsprechenden Ermessensentscheidung und -begründung bedürfte, die jedoch in der Allgemeinverfügung nicht enthalten ist.

Dies hat der Antragsgegner verkannt, so dass die verfahrensgegenständliche Allgemeinverfügung in jedem Falle formell rechtswidrig ist. Die Möglichkeit, dass der Antragsgegner bei Beachtung der Begründungsvorschriften zu einer anderen Entscheidung gelangt wäre, ist nicht ausgeschlossen (vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 14.12.1982 – 9 A 34/81 – NJW 1984, 1138; VG München, Beschluss vom 9. August 2018 – M 1 SN 18.2253 –, juris Rn. 56). Daher kann sich der Antragsteller auf diesen formellen Mangel auch berufen, weil nicht offensichtlich ausgeschlossen ist, dass der formelle Mangel die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat (Art. 46 BayVwVfG).

Die vorstehenden Ausführungen gelten erst recht, wenn die Kammer erwägen sollte die Ausnahmen nach Ziff. III. 2. auf § 45 Abs. 7 BNatSchG zu stützen. Denn im Anwendungsbereich des § 45 Abs. 7 BNatSchG besteht kein intendiertes Ermessen, so dass die Allgemeinverfügung sich jedenfalls für die Ziff. III. 2. auch zu etwaigen Ermessenserwägungen hätte äußern müssen. Die Allgemeinverfügung geht hier zu Unrecht von einer Ermessensreduzierung auf Null aus, „da es vorliegend um die Vermeidung von Gefahren für die Gesundheit von Menschen als Teil der öffentlichen Sicherheit geht.“ (Anlage Ast. 2, Seite 18). Dabei verkennt die Allgemeinverfügung, dass § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG bei Betroffenheit des „Interesse der Gesundheit des Menschen,

der öffentlichen Sicherheit“ eine Ermessensentscheidung erst eröffnen. Es bedarf daher einer konkreten Abwägungsentscheidung und einer Gegenüberstellung und Bewertung der jeweils betroffenen Rechtsgüter und der jeweiligen Eingriffsintensität in diese Rechtsgüter im Falle des Erlasses der Allgemeinverfügung im Vergleich zum Verzicht auf die Allgemeinverfügung. Eine solche Auseinandersetzung und Begründung findet sich jedoch in der Allgemeinverfügung nicht.

3. Zwischenergebnis

Im Ergebnis ist die Allgemeinverfügung bereits formell rechtswidrig und der Antragsteller kann ihre Aufhebung aufgrund der Betroffenheit seines satzungsgemäßen Aufgabenbereiches verlangen (§ 2 Abs. 4 UmwRG).

II. Materielle Rechtswidrigkeit der Allgemeinverfügung

Hilfsweise für den Fall, dass die erkennende Kammer nicht bereits von einer formellen Rechtswidrigkeit der angegriffenen Allgemeinverfügung ausgehen sollte, ist diese aus den nachfolgend dargelegten Gründen auch materiell rechtswidrig.

Rechtsgrundlage der Allgemeinverfügung ist § 2 Abs. 3 S. 1 AAV. Danach soll die Kreisverwaltungsbehörde als untere Naturschutzbehörde erwerbswirtschaftlich genutzte Fischteichanlagen, Abschnitte von angelegten Be- und Entwässerungsgräben sowie Abschnitte von öffentlichen Straßen festsetzen, bei denen Maßnahmen nach Abs. 1 Satz 1 aus den dort genannten Gründen erforderlich sind. § 2 Abs. 1 S. 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. Die Festsetzung von entsprechenden Gebieten durch die UNB setzt nach § 2 Abs. 3 S. 2 AAV zudem 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.

Die streitgegenständliche Allgemeinverfügung erfüllt nicht die Tatbestandsvoraussetzungen von § 2 Abs. 3 AAV. Diese sind zwingend zusammen mit den dahinterstehenden gesetzlichen Voraussetzungen des § 45 Abs. 7 BNatSchG sowie den europarechtlichen Maßgaben von Art. 16 Richtlinie 92/43/EWG (FFH-Richtlinie) zu lesen. Hierzu werden zunächst die gesetzlichen Anforderungen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG und Art. 16 FFH-RL an eine solche Ausnahmegenehmigung skizziert (**1.** und **2.**), bevor der konkrete Verstoß der Allgemeinverfügung gegen diese Tatbestandsvoraussetzungen näher dargelegt wird (**3.**).

1. Maßstab des § 45 Abs. 7 S. 4 BNatSchG

Sowohl die Allgemeinverfügung selbst als auch § 2 AAV als Ermächtigungs-

grundlage einer Allgemeinverfügung sind an den nationalen Vorgaben des § 45 Abs. 7 BNatSchG und den unionalen Vorgaben nach Art. 16 FFH-Richtlinie zu messen.

Die Landesregierungen werden in § 45 Abs. 7 S. 4 BNatSchG ermächtigt, Ausnahmen allgemein durch Rechtsverordnung zuzulassen. Diese schlichte Verordnungsermächtigung zieht eine Vielzahl an Fragen nach sich, insbesondere welche materiell-rechtlichen Anforderungen an eine solche „allgemeine Zulassung“ in Anbetracht eines grundsätzlich individuenbezogenen Schutzansatzes des Artenschutzrechts zu stellen sind. Auch die Gesetzesbegründung liefert keine weitere Erklärung der Ermächtigungsnorm, denn als Begründung der ursprünglich in § 43 Abs. 8 S. 4 BNatSchG eingeführten Regelung wird lediglich ausgeführt, dass *„die vorgeschlagene Änderung aus verwaltungsökonomischen Gründen erforderlich ist, da die Länder so auch bei streng geschützten Arten, die regional nicht mehr gefährdet sind, mit Hilfe einer abstrakt-generellen Regelung Ausnahmegenehmigungen erteilen können.“* (vgl. BT-Drs. 16/5100, S. 17). Es bleibt zwar auch hier die Frage offen, was unter „regional“ zu verstehen ist bzw. auf welches Verbreitungsgebiet dafür abzustellen ist. Unstreitig wird damit jedoch eine Einschränkung vorgenommen, die nur dahingehend verstanden werden kann, dass bei einem regional ungünstigen Erhaltungszustand eine Zulassung durch Rechtsverordnung ausscheidet.

Auch wenn dies dem Wortlaut der gesetzlichen Ermächtigung in § 45 Abs. 7 Satz 4 BNatSchG nicht ausdrücklich entnommen werden kann, so folgt aus dem systematischen Zusammenhang, dass im Wege der Rechtsverordnung (hier der AAV) eingeführte allgemeine Ausnahmen stets die in § 45 Abs. 7 Satz 1 und 2 BNatSchG genannten Voraussetzungen einzuhalten haben (vgl. Gellermann in Landmann/Rohmer, UmweltR, 99. EL September 2022, BNatSchG § 45 Rn. 38; Borwieck, NuR (2019) 41: 21 (23)). Anders ausgedrückt kann eine Zulassung der Ausnahmen durch Rechtsverordnung nicht zu einer Umgehung der materiell-rechtlichen Standards führen, die im Rahmen einer Einzelfallentscheidung nach § 45 Abs. 7 Satz 1 BNatSchG einzuhalten sind. Dies folgt letztlich auch aus einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Magdeburg, Urteil vom 22. November 2017, Az. 2 K 127/15, in der die Rechtmäßigkeit einer auf § 45 Abs. 7 S. 4 BNatSchG gestützten KormoranVO anhand dieser Tatbestandsmerkmale überprüft wurde, sowie aus einer Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, der sich wie folgt geäußert hat (Beschluss vom 26. November 2019 – 14 CS 19.617 –, juris Rn. 11, Hervorhebung nicht im Original):

*„§ 45 Abs. 7 Satz 4 BNatSchG möchte gerade die Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung erweitern. Die Vorschrift bietet den Landesregierungen die über die für die zuständigen Naturschutzbehörden bestehende Möglichkeit hinausgehende Option, Sachverhaltsgestaltungen, die artenschutzrechtlich auch als Einzelfallausnahmen über § 45 Abs. 7 Satz 1 und 2 BNatSchG regulierbar wären, allgemein durch Rechtsverordnung zuzulassen. **Nach dieser Regelungstechnik müssen sich im Wege der Rechtsverordnung eingeführte allgemeine Ausnahmen den in §***

45 Abs. 7 Satz 1 und 2 BNatSchG bezeichneten Voraussetzungen fügen (vgl. hierzu nur Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand Juni 2019, § 45 BNatSchG Rn. 31), zumal § 43 Abs. 8 Satz 4 BNatSchG a.F. als Vorgängerregelung des § 45 Abs. 7 Satz 4 BNatSchG mit dem Argument der Verwaltungsökonomie begründet wurde (vgl. BT-Drs. 16/5100 S. 17).“

Folglich muss sowohl die Regelung des § 2 AAV als auch die hierauf gründende streitgegenständliche Allgemeinverfügung die Anforderungen an einen Ausnahmegrund nach § 45 Abs. 7 S. 1 BNatSchG, an eine Alternativenprüfung nach § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG und die Voraussetzung, dass sich der Erhaltungszustand der Populationen einer Art nicht verschlechtern darf, erfüllen. Würde § 2 AAV diese Tatbestandsvoraussetzungen nicht enthalten, wäre diese Verordnung bereits nicht mit höherrangigem Recht vereinbar und stellt keine taugliche Ermächtigungsgrundlage für den gegenständlichen Bescheid dar.

2. Maßstab einer Ausnahmeregelung nach Art. 16 Abs. 1 b) FFH-RL

In Artikel 16 sind drei Kriterien vorgesehen, die alle erfüllt sein müssen, bevor eine Ausnahme gewährt wird:

- 1) Nachweis des Vorliegens eines oder mehrerer der in Artikel 16 Absatz 1 Buchstaben a bis d genannten Gründe, um unter strenger Kontrolle, selektiv und in beschränktem Ausmaß die Entnahme oder Haltung einer begrenzten und von den zuständigen einzelstaatlichen Behörden spezifizierten Anzahl von Exemplaren bestimmter Tier- und Pflanzenarten des Anhangs IV zu erlauben (Buchstabe e)
- 2) Fehlen einer anderweitigen zufriedenstellenden Lösung
- 3) Zusicherung, dass die Populationen trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen

Die Auslegung dieses Ausnahmetatbestands hat ausweislich des Leitfadens der Europäischen Kommission vom 09.12.2021 (Az. C-496), in dem insbesondere wesentliche Aussagen aus Entscheidungen des EUGH zusammengetragen wurden, nach den folgenden Grundsätzen zu erfolgen:

„(3-10) Die nationalen Vorschriften müssen sicherstellen, dass alle in Artikel 16 genannten Bedingungen streng und gründlich umgesetzt werden und dass nicht nur einige Bestimmungen selektiv angewendet werden. In der Rechtssache C-98/03 stellte der Gerichtshof fest, dass das deutsche Recht (§ 43 Absatz 4 des Bundesnaturschutzgesetzes) mit Artikel 16 nicht vereinbar sei, da es Ausnahmen nicht von allen in diesem Artikel vorgesehenen Voraussetzungen abhängig mache.

[...]

*(3-11) Die Gewährung von Ausnahmen gemäß Artikel 16 kann nur ein letzter Ausweg sein. Die für die Erteilung von Ausnahmeregelungen zuständigen nationalen Behörden müssen berücksichtigen, dass **Ausnahmeregelungen restriktiv auszulegen und anzuwenden sind, damit eine Beeinträchtigung des übergeordneten Ziels und der wichtigsten Bestimmungen der Richtlinie vermieden wird.** In seinem Urteil in der Rechtssache C-6/04 hat der Gerichtshof klargestellt, dass dieser Grundsatz auch in Bezug auf Artikel 16 gilt. In der Rechtssache C-674/17 befand der EuGH, dass „[e]ine auf Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie gestützte Ausnahme [...] nur eine konkrete und punktuelle Anwendung sein [kann], mit der konkreten Erfordernissen und besonderen Situationen begegnet wird“.*

Glaubhaftmachung: Leitfaden der EU-Kommission vom 12.10.2021,
Az. C-496, Seite 55, Behördenakte

Insbesondere bei der Zulassung von Ausnahmegenehmigungen per Rechtsverordnung und somit einer potenziellen Vielzahl an Tötungen ist außerdem Folgendes zu beachten (s. Leitfaden der EU-Kom, S. 56, Hervorhebung nicht im Original):

*„(3-13) Die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung setzt voraus, dass die zuständigen nationalen Behörden sichergestellt haben, dass alle in Artikel 16 genannten Bedingungen erfüllt sind. **Die Mitgliedstaaten müssen auch sicherstellen, dass die kumulierten Auswirkungen von Ausnahmen nicht zu Auswirkungen führen, die den Zielen von Artikel 12 und der Richtlinie insgesamt zuwiderlaufen.**“*

*(3-14) In der Regel werden Ausnahmen daher am besten innerhalb eines nationalen Naturschutzrahmens gewährt, um sicherzustellen, dass ihre kumulierten Auswirkungen für eine bestimmte Art dem günstigen Erhaltungszustand dieser Art auf nationaler und/oder biogeografischer Ebene innerhalb eines Mitgliedstaats nicht abträglich sind. In jedem Fall müssen die Mitgliedstaaten **einen Überblick haben und die Anwendung von Ausnahmeregelungen auf nationaler Ebene überwachen** (für Arten mit grenzüberschreitendem Aktionsradius ggf. auch über die Grenzen hinaus). Dies kann je nach der Organisationsstruktur eines Mitgliedstaats heißen, dass regionale oder lokale Behörden die Auswirkungen von Ausnahmen auch jenseits ihres eigenen Hoheitsgebiets verfolgen müssen.“*

Glaubhaftmachung: Leitfaden der EU-Kommission vom 12.10.2021,
Az. C-496, Seite 56, Behördenakte

Außerdem wird zur Nachweispflicht der Behörden im Hinblick auf das Vorliegen der Voraussetzungen zur Erteilung einer Ausnahme Folgendes ausgeführt (Leitfaden EU-Kom, S. 75)

„Die Feststellung, ob eine Alternativlösung in einer bestimmten Situation

zufriedenstellend ist, muss auf objektiv überprüfbare Umstände, wie etwa auf wissenschaftliche und technische Erwägungen gestützt werden. Angesichts des außergewöhnlichen Charakters von Ausnahmeregelungen wäre eine Abweichung nur aufgrund einer objektiven Darlegung der Gründe zu rechtfertigen, aus denen andere, auf den ersten Blick zufriedenstellende Lösungen nicht möglich sind. Es ist offensichtlich, dass die ernsthafte Prüfung anderweitiger Lösungen von zentraler Bedeutung ist. [...] Eine andere Lösung kann nicht nur deswegen als nicht zufriedenstellend angesehen werden, weil sie für die Begünstigten der Ausnahme genehmigung größere Umstände verursacht oder ihnen ein anderes Verhalten abverlangt.“

Glaubhaftmachung: Leitfaden der EU-Kommission vom 12.10.2021, Az. C-496, Seite 75, Behördenakte

Die Anforderungen an die Nachweispflicht bestätigte zuletzt der VGH München mit Urteil vom 23.05.2023, Az. 14 B 22.1696, betreffend die Erteilung einer Ausnahme genehmigung nach § 45 Abs. 7 BNatSchG zur Tötung von Fischottern (Rn. 28ff., Hervorhebung nicht im Original):

„3.2.1.1. Die eine Ausnahme vom strengen Artenschutz nach dem eng auszulegenden Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 92/43/EWG vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie) genehmigende nationale Behörde hat unter anderem deren Geeignetheit nachzuweisen (EuGH, U.v. 14.6.2007 – finnische Wolfsjagd, C-342/05 – ECLI:EU:C:2007:341 Rn. 47), und zwar in der Begründung der Ausnahmeentscheidung (EuGH, U.v. 14.6.2007 a.a.O. Rn. 25; vgl. auch EuGH, U.v. 10.10.2019 – Tapiola, C-674/17 – ECLI:EU:C:2019:851 Rn. 44 [insoweit zu Art. 16 Abs. 1 Buchst. e FFH-Richtlinie]). Es genügt dafür nicht, dass „nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann“, dass die Tötungsgenehmigung Schäden vorbeugen, ausschalten oder verringern kann; vielmehr muss diese Annahme in den Akten „bestätigt“ sein (EuGH, U.v. 14.6.2007 a.a.O. Rn. 42 bis 44 und 47).

[...]

3.2.1.2. Diese strenge Nachweispflicht hinsichtlich der „Geeignetheit“ ist wesentliches Element eines umfassenden, die Exekutive treffenden Nachweispflicht-Konzepts im Ausnahmeregime des Art. 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie, der mit § 45 Abs. 7 Satz 1 und 2 BNatSchG umgesetzt wird. “

Damit bleibt zunächst festzuhalten, dass der Erteilung von Ausnahme genehmigungen von den artenschutzrechtlichen Zugriffsverboten ein besonderes Nachweispflichten-Konzept immanent ist, welches die Exekutive bei Gebrauchmachen dieser Abweichungsmöglichkeiten trifft. Diese behördliche Pflicht kann denknotwendig nur dann erfüllt werden, wenn die Exekutive, die nach nationalem Recht zuständige Behörde, auch das Vorliegen der in § 45

Abs. 7 S. 1 BNatSchG i.V.m. Art. 16 FFH-RL geregelten Anforderungen prüft und entsprechend deren Vorliegen nachweisen und sicherstellen kann.

Daraus folgt für den hiesigen Fall, dass bei Erteilung einer Ausnahmegenehmigung anhand bester einschlägiger wissenschaftlicher und technischer Erkenntnisse nachgewiesen sein muss, dass die Tötung von Bibern zur Abwendung eines drohenden ernststen fischereiwirtschaftlichen Schadens oder aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses geeignet ist, anderweitige zufriedenstellende Lösungen nicht ersichtlich sind und die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands nicht beeinträchtigt wird. Insbesondere muss die Feststellung fehlender Alternativlösungen auf objektiv überprüfbare Umstände gestützt werden, um dem Ausnahmecharakter Rechnung zu tragen und um ausschließlich unter strenger Kontrolle, selektiv und in beschränktem Ausmaß die Entnahme zu erlauben. Dabei sind auch kumulative Auswirkungen zu berücksichtigen.

3. Fehlerhafte Anwendung im konkreten Fall

Die hier verfahrensgegenständliche Allgemeinverfügung entspricht den vorbezeichneten gesetzlichen Anforderungen nicht. Hierbei ist zu beachten, dass § 2 Abs. 1 AAV noch keine abschließende Prüfung dieser Voraussetzungen vornimmt, sondern es der jeweils zuständigen Unteren Naturschutzbehörde überlässt, konkrete Bereiche für die Tötung von Bibern gemäß § 2 Abs. 3 AAV festzulegen. Das Vorliegen der Ausnahmeveraussetzungen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG ist damit von der Unteren Naturschutzbehörde vollumfänglich vorzunehmen. Sie muss des Weiteren umfassend darlegen und nachweisen, dass sämtliche Tatbestandsvoraussetzungen von § 2 Abs. 1 und Abs. 3 AAV in den jeweils festgesetzten Bereichen erfüllt sind.

Dazu muss zunächst ein mit § 45 Abs. 7 S. 1 BNatSchG und Art. 16 Abs. 1 lit. a) – e) FFH-RL kompatibler Ausnahmegrund die Ausnahmegestattung in Ziff. II.1., II. 2. und II. 3. der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung erfordern. Sodann muss vom Landratsamt Oberallgäu geprüft und nachgewiesen werden, ob es zumutbare Alternativen zu dem gestatten Abfangen und Töten der Biber gibt. Darüber hinaus muss der günstige Erhaltungszustand der Populationen des Bibers in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung gewahrt bleiben. Dies erfordert zunächst, dass der Erhaltungszustand der Population ermittelt und bewertet wird.

All dies ist vorliegend nicht geschehen. Weder wurden diese Kriterien vom Landratsamt Oberallgäu selbständig geprüft, noch wurde ihr Vorliegen dargelegt oder nachgewiesen.

a. Keine taugliche Rechtsgrundlage für die Anordnung nach Ziff. III. 2.

Für die Anordnung nach Ziff. III. 2. fehlt es bereits an einer tauglichen Rechtsgrundlage. Die Anordnung kann jedenfalls nicht auf § 2 AAV ge-

stützt werden, wie dies vom Antragsgegnern jedoch erfolgt ist. In Ziff. III. 2. legt der Antragsgegner den Anwendungsbereich fest auf:

„Abschnitte von Schienenanlagen im Abstand von 30 Meter zum Gleisbett.“

§ 2 AAV legt in seinen Absätzen 2 und 3 jedoch abschließend fest, an welchen Anlagen und Infrastrukturen Maßnahmen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 AAV erlaubt sind. Schienenanlagen sind hier nicht aufgeführt. Hierbei ist auch darauf hinzuweisen, dass § 2 Abs. 2 Nr. 1 AAV mit der Regelung

„an Kläranlagen, an Triebwerkskanälen von Wasserkraftanlagen sowie an gefährdeten Stau- und Hochwasserschutzanlagen wie Stauwehren, Deichen und Dämmen“

allein auf wasserwirtschaftliche Anlagen abzielt. Soweit umgangssprachlich ein aufgeschüttetes Gelände zum Ausgleich von Unebenheiten, auf dem Gleise verlegt sind, auch als „Bahndamm“ bezeichnet wird, handelt es sich hierbei nicht unmittelbar um „Dämme“ im Sinne des § 2 Abs. 2 AAV. Insoweit ist für die Eigenschaft als „Damm“ entscheidend, ob es sich um künstliche Erhöhungen handelt, die auch dem Hochwasserschutz dienen und den Hochwasserabfluss beeinflussen können (siehe Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp/Schenk, 58. EL August 2023, WHG § 67 Rn. 35). Damit ist offensichtlich, dass nicht sämtliche „Abschnitte von Schienenanlagen“, wie sie in der Allgemeinverfügung enthalten sind, Dämme im Sinne der AAV darstellen. Soweit einzelne Bereiche der Schienenanlagen tatsächlich auf Dämmen, d.h. Anlagen zum Hochwasserschutz, errichtet sind, müsste sich die Allgemeinverfügung auf diese einzelnen Abschnitte beschränken. Dies ist aktuell jedoch nicht der Fall, da das gesamte Schienennetz im Landkreis Oberallgäu von der Allgemeinverfügung umfasst ist, was mangels Rechtsgrundlage rechtswidrig ist.

Soweit als Anlass für die Allgemeinverfügung der Vorfall um die Bahnstrecke zwischen Oberstdorf und Sonthofen in der Begründung angeführt wird, ist dies nicht nachvollziehbar. Zwar ist unstreitig, dass im Oktober 2023 eine Biberfamilie den Gleisbereich untergraben hatte. Allerdings wurde dies bereits im November 2023 behoben und der Biberbau entfernt.

Glaubhaftmachung: BR – Nachrichten vom 14.11.2023, „Biberbauten beseitigt – Zugstrecke nach Oberstdorf wieder frei“, Behördenakte

Die seitdem stattfindenden Reparaturarbeiten und Sperrungen sind demzufolge nicht mehr auf Eingriffe des Bibers zurückzuführen, sondern auf „Regenfälle und Schneeschmelze“, sowie die nicht mehr zeitgemäße Gründung der Gleise aus der Bauzeit 1887-1888.

Glaubhaftmachung: BR – Nachrichten vom 15.12.2023, „Instabiler Bahndamm: Strecke im Oberallgäu bleibt gesperrt“, Behördenakte

Der Bahndamm wurde auf nicht tragfähigen Seetonschichten aufgeschüttet. Daher wird aktuell auch eine 11,5m tiefe Gründung vorgenommen.

Weshalb dieser Sachverhalt nunmehr eineinhalb Jahre später zum Anlass und als Begründung für eine weitgreifende Allgemeinverfügung herangezogen wird, ist schlicht nicht nachvollziehbar.

Es liegt zudem auch keine planwidrige Regelungslücke vor, die eine analoge Anwendung von § 2 AAV bezüglich Maßnahmen an Schienenanlagen rechtfertigen würde. Die Allgemeinverfügung versucht eine Regelungslücke wie folgt zu begründen:

„Der Verordnungsgeber wollte damit erreichen, dass wichtige Infrastruktureinrichtungen durch Allgemeinverfügung geschützt werden. Gefahrensituationen an Straßen kommen häufig vor, Schienenwege sind seltener betroffen. Sofern sie betroffen sind, sind die Auswirkungen aber gravierend. Bibervorkommen in der Nähe von Schienenanlagen verursachen dieselben Gefahren wie bei Straßen.“

Dass das Schienennetz als wesentlicher Bestandteil des Verkehrsnetzes nicht in die Allgemeinverfügung aufgenommen wurde, stellt eine planwidrige Regelungslücke dar, die durch die analoge Anwendung geschlossen wird.“

Glaubhaftmachung: Allgemeinverfügung Biber, Seite 18
Anlage Ast. 2

Diese Annahmen der Allgemeinverfügung zur Intention des Verordnungsgebers sind weder belegt, noch finden sie eine Stütze in der AAV selbst. Die AAV ist sich ihres Ausnahmecharakters durchaus bewusst und regelt insoweit ganz konkrete Fälle, die sie auch explizit benennt. Ausnahmevorschriften sind stets restriktiv auszulegen (vgl. VG Augsburg, Beschluss vom 20. September 2013 – Au 6 S 13.1328 –, juris Rn. 16). Insoweit kann dem Gesetzgeber gerade bei einer Ausnahmereglung wie § 2 AAV nicht ohne konkrete Hinweise unterstellt werden, er hätte die Ausnahme – wäre sie ihm bewusst gewesen – auch für Schienenwege festlegen wollen.

Ziff. 2.3.1 der Richtlinien zum Bibermanagement legt darüber hinaus explizit dar, dass die Vorschrift nur in den dort geregelten Fällen angewendet werden darf (siehe Satz 6, Hervorhebung nicht im Original):

„Aus Gründen der Gefahren- und Schadensabwehr ist der Ab-

schuss des Bibers vor Ort in den in § 2 AAV geregelten Fällen generell, beziehungsweise soweit im Einzelfall zugelassen, möglich.“

Dass eine Erweiterung des Anwendungsbereichs der AAV zulässig oder geboten wäre, ist nicht ersichtlich.

Auch § 45 Abs. 7 BNatSchG bildet keine taugliche Rechtsgrundlage für die Anordnung nach Ziff. III. 2. der Allgemeinverfügung. Denn der Antragsgegner verkennet, dass eine Einzelausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatSchG nicht im Wege einer Allgemeinverfügung von Amtswegen erlassen werden kann, sondern allein auf Grundlage eines konkreten Antrags. Dies hat das Obergerverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt mit Beschluss vom 27. Juli 2018 – 2 M 61/18 –, juris 7 wie folgt begründet:

„Eine naturschutzrechtliche Ausnahme gemäß § 45 Abs. 7 Satz 1 BNatSchG wird nur auf Antrag erteilt. Zwar enthält § 45 Abs. 7 Satz 1 BNatSchG – anders als etwa § 30 Abs. 3 BNatSchG – kein ausdrückliches Antragserfordernis. Jedoch ist, soweit sich ein Antragserfordernis nicht ausdrücklich aus der einschlägigen Rechtsvorschrift ergibt, durch Auslegung zu klären, ob ein Officialverfahren oder ein Antragsverfahren durchzuführen ist (vgl. Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl., § 22 RdNr. 23). Die Annahme eines Antragsverfahrens liegt nahe, wenn der Anlass für das Verfahren in erster Linie im Interesse des einzelnen liegt, weil er eine Genehmigung benötigt oder eine Leistung erwartet (vgl. Schmitz, a.a.O., § 22 RdNr. 15). Gemessen daran wird eine naturschutzrechtliche Ausnahme nach § 45 Abs. 7 Satz 1 BNatSchG nur auf Antrag zugelassen, da sie in der Regel überwiegend im Interesse desjenigen liegt, der die Maßnahme durchführen will, die ohne die Ausnahme wegen der Verbote des § 44 BNatSchG unzulässig wäre.“

Ausgehend hiervon kommt § 45 Abs. 7 Satz 1 BNatSchG für die Regelung in Ziff. III. 2. der Allgemeinverfügung bereits von vornherein nicht in Betracht, weil ein konkreter Antrag der Behördenakte nicht zu entnehmen ist.

Eine solche Ausnahme nach § 45 Abs. 7 Satz 1 BNatSchG darf darüber hinaus nach § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG nur zugelassen werden, wenn zumutbare Alternativen nicht gegeben sind und sich der Erhaltungszustand der Populationen einer Art nicht verschlechtert. Dies wurde aber von dem Antragsgegnern nicht substantiiert in der Allgemeinverfügung dargelegt.

Selbst für den Fall, dass bezogen auf Ziff. III. 2. der Allgemeinverfügung die Anforderungen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG vorliegen würden, ändert dies nichts an der Rechtswidrigkeit der angegriffenen Allgemeinverfü-

gung in ihrer Gesamtheit. Denn dem Antragsteller geht es im hiesigen Verfahren gerade um die Verhinderung einer pauschalen Biberentnahme ohne Einzelfallbegründung. Dem Antragsgegner steht es weiterhin frei, entsprechende Einzelentnahmen – wie in der Vergangenheit auch – auf konkreten Grundstücken im Zusammenhang mit Bahnanlagen zuzulassen.

Im Ergebnis fehlt es an der erforderlichen Rechtsgrundlage der Anordnung in Ziff. III. 2 der Allgemeinverfügung.

b. Fehlender Ausnahmegrund für Ziffer III. 1.

Die Allgemeinverfügung stützt sich hinsichtlich Ziffer III. 1 auf Gründe der öffentlichen Sicherheit.

Die Begründung der Allgemeinverfügung bezieht sich dabei auf einen Fall an der Bundesstraße 19 Höhe Brunnenbach, auf den im Wege einer Einzelentnahmeerlaubnis reagiert worden war.

Glaubhaftmachung: Behördenakte, Bl. 491 bis 496

Des Weiteren führt die Allgemeinverfügung nur noch ganz pauschal aus:

„Auch bei den weiteren Bundes-, Staats- und Kreisstraßen kam es in den vergangenen Jahren immer wieder zu erheblichen Gefährdungen der Sicherheit des öffentlichen Verkehrs durch Biberaktivitäten direkt im Umfeld der Straßen. So bestand u.a. die Gefahr, dass Wasser in den Straßendamm eindringt, die Straßen überschwemmt werden oder dass Gefahrstellen entstehen, wenn Anstauungen am Straßendamm bei einem Abkommen von der Straße zu lebensbedrohlichen Situationen führen können.“

Auf welche Fälle die Allgemeinverfügung hier abstellt ist nicht ersichtlich. Es findet sich auch keine Dokumentation dieser vermeintlich zahlreichen Fälle in der Behördenakte, so dass der Antragsgegner bereits insgesamt auf einen falschen Sachverhalt abstellt.

Glaubhaftmachung: Behördenakte

Allgemeinverfügung Biber, Seite 14 f.,
Anlage Ast. 2

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der Stellungnahme der Kreistiefbauverwaltung, welche ebenfalls keinen Fallbezug aufweist, sondern sich nur zu allgemeinen Gefahren bei aufstauendem Wasser auf Straßen äußert.

Glaubhaftmachung: Bl. 83 der Behördenakte

Allgemeinverfügung Biber, Seite 14,
Anlage Ast. 2

Auch die Ausführungen unter Ziff. 2.1 der Allgemeinverfügung (Seite 15 ff., Anlage Ast. 2) begründen keine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Zwar ist nach §§ 2 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 S. 1 AAV die Festsetzung von bestimmten Bereichen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit grundsätzlich möglich. Hierzu hat die zweite Kammer des VG Augsburg bereits in ihrem Beschluss vom 13. Februar 2013 – Au 2 S 13.143 –, juris Rn. 38 bezüglich einer Allgemeinverfügung ausgeführt

„Der Abschuss und Abfang von Bibern ist außerdem möglich, wenn Gründe der öffentlichen Sicherheit dies erfordern (§ 2 Abs. 3 Satz 1 AAV). Legt man bei der Anwendung von § 2 Abs. 3 Satz 1 AAV die auf der FFH-Richtlinie basierende Terminologie des § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG zugrunde, ist der Begriff der „öffentlichen Sicherheit“ nur europarechtlich zu verstehen, d.h. er umfasst lediglich die Belange im Zusammenhang mit der Existenzsicherung des Staates, der Bekämpfung von Gewaltanwendung im Inneren oder von außen sowie der Abwehr unmittelbarer oder absehbarer Gefahren für grundlegende gesellschaftliche Interessen (Lau in Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 45 Rn. 17). Allerdings würde dieses Normverständnis nicht in Einklang zu bringen sein mit dem Sinn und Zweck von § 2 Abs. 3 AAV, da sich dann ein eklatantes (Gewichtungs-)Missverhältnis in der Norm dahingehend ergeben würde, dass der Abschuss von Bibern zur Verhinderung von wirtschaftlichen Schäden erlaubt wäre, nicht aber zum Schutz von Leben und Gesundheit von Menschen. Deshalb ist davon auszugehen, dass der Verordnungsgeber hier einen an der sicherheitsrechtlichen Terminologie orientierten Begriff der „öffentlichen Sicherheit“ gewählt hat (vgl. z.B. Richtlinien zum Bibermanagement S. 8). Allerdings ist eine Definition des Begriffs der „öffentlichen Sicherheit“ nicht von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt und würde auch europäischem Recht zuwiderlaufen.“

Eine polizeirechtliche Definition der öffentlichen Sicherheit als Schutz der Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung würde ersichtlich zu weit sein. Gleichzeitig wäre allein die Existenzsicherung des Staates wohl auch nicht im Sinne des Verordnungsgebers (ebenso Lau in Frenz/Müggenborg Rn. 17; VG Frankfurt (Oder) ZUR 2015, 300 (303); VG Sigmaringen NuR 2019, 353 (354); VG Gießen NuR 2020, 206 (212 f.); Meßerschmidt Rn. 67; Schütte/Gerbig in Schlacke Rn. 30; Gellermann NuR 2020, 178 (180)). Die Ausführungen des Antragsgegners in der Allgemeinverfügung sind diesbezüglich auch falsch. So behauptet der Antragsgegner, es sei

„Im Zusammenhang mit der Zulassung bedeutender Infrastrukturvorhaben (...) eine erweiternde Auslegung des Begriffs der öffentli-

chen Sicherheit geboten.“

Die Textstelle auf die der Antragsgegner hier verweist gibt dies jedoch überhaupt nicht her. Vielmehr führt der in der Allgemeinverfügung zitierte Kommentar aus (Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 105. EL September 2024, BNatSchG § 45 Rn. 26):

„Dagegen lassen sich Infrastrukturvorhaben allenfalls in besonders gelagerten Ausnahmefällen als der öffentlichen Sicherheit dienliche Maßnahmen bewerten.“

Dass ein solcher Ausnahmefall hier vorläge zeigt die Allgemeinverfügung nicht auf. Denn auch der BayVGH stützt sich in der von der Allgemeinverfügung zitierten Entscheidung zur Landebahn des Flughafens München auf die Besonderheit der Bedeutung des konkreten Infrastrukturvorhabens:

„Der Verkehrsflughafen München, dessen Funktionsfähigkeit und -sicherheit im Hinblick auf die zukünftig zu erwartende Verkehrsnachfrage erhalten werden soll, stellt eine bedeutende Einrichtung der Verkehrsinfrastruktur dar.“

Dass die Kreisstraßen im Landkreis Oberallgäu eine „*bedeutende Einrichtung der Verkehrsinfrastruktur*“ wären darf bezweifelt werden. Zudem ging es in der dortigen Entscheidung um das „Ob“ des Verkehrsinfrastrukturvorhabens, nicht wie vorliegend um bloße potentielle Beeinträchtigungen. Eine Betroffenheit der öffentlichen Sicherheit liegt im vorliegenden Fall damit selbst bei weiter Auslegung des Merkmals der öffentlichen Sicherheit bereits tatbestandlich nicht vor (siehe auch ausführlich Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 105. EL September 2024, BNatSchG § 45 Rn. 26).

Selbst wenn die öffentliche Sicherheit hier betroffen wäre, bedürfte es jedoch für die für die Notwendigkeit der Ausnahmeerteilung zwingender Gründe. Diese Anforderung ergibt sich aus einer Zusammenschau des § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG mit § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 5 BNatSchG, der als Auffangtatbestand eine Ausnahmemöglichkeit zugunsten sonstiger zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses enthält. Auch die Abwehr von Überschwemmungsgefahren kann ein solcher gewichtiger, d.h. zwingender Grund sein, solange sich die getroffenen Maßnahmen auf das „*Allernotwendigste*“ beschränken (vgl. EuGH, Urteil vom 28.02.1991 – Rs. C-57/89 – juris Rn. 22, 23). Das Ausmaß der Beeinträchtigungen der streng geschützten Art ist daher gegen die für die Ausnahme sprechenden Gründe abzuwägen.

Vorliegend werden zur Begründung der Allgemeinverfügung lediglich pauschale Verweise auf potentielle Situationen im Zusammenhang mit Bibern dargelegt, nicht jedoch konkrete Gefahren auf konkreten Straßenabschnitte. So heißt es in der Allgemeinverfügung (Seite 16 f.):

„Biber bauen Dämme“,

„Durch die Aktivität der Biber können Fahrbahnen rutschig werden“,

„Biber fällen Bäume“,

„Die Bewegung der Biber von und zu ihren Wasserquellen kann ebenfalls zu Verkehrsunfällen führen“

Damit legt das Landratsamt Oberallgäu allgemein dar, was Biber so tun und dass dies eine Beeinträchtigung des Straßenverkehrs hervorrufen kann. Das belegt jedoch weder eine konkrete Gefahr, noch sind diese Aussagen geeignet, eine artenschutzrechtliche Ausnahme zu begründen. Kollisionen von Fahrzeugen mit Tieren sind grundsätzlich für alle Tierarten möglich und mit entsprechenden Gefahren verbunden. Es handelt sich hierbei jedoch um keine besonderen Gefahren durch die Art Biber, sondern um eine allgemeine Gefahr des täglichen Straßenverkehrs. An welchem konkreten Ort, in welchem Zeitraum, wie häufig und in welcher Intensität die geschilderten Gefahrensituationen aufgetreten sein sollen, wird nicht angeführt. Genauso wenig enthält die Allgemeinverfügung Hinweise darauf, welche Maßnahmen unternommen oder erfolglos versucht wurden, um diese Gefahrensituationen zu vermeiden (siehe auch ausführlich unter Ziff. **C. II. 3. d.**) Hierbei hätte der Antragsgegner auch darlegen müssen, inwieweit die vom Freistaat Bayern vorgesehenen Präventivmaßnahmen und Fördermöglichkeiten genutzt wurden, wie sie beispielsweise in Ziff. 2.2. der Richtlinien zum Bibermanagement dargelegt und als eine wesentliche „Säule“ des Bibermanagements in Bayern verstanden werden (*„Die zweite Säule – Präventive Maßnahmen einschließlich Fördermöglichkeiten“*).

Genau dies zu belegen und konkret nachzuweisen, ist Aufgabe der Behörde bei Erlass einer artenschutzrechtlichen Ausnahme. Dies gilt gleichermaßen für die hier vorliegende Allgemeinverfügung. Da auf Ebene der Rechtsverordnung noch keines der drei Kriterien einer artenschutzrechtlichen Ausnahme gem. Art. 16 FFH-Richtlinie geprüft wurde, muss dies umfassend auf Ebene der Allgemeinverfügung und damit Ausnahme im konkreten Einzelfall gelten.

Statt einer Prüfung der strengen Tatbestandsvoraussetzungen und Beachtung der strikten Nachweispflicht begnügt sich die angegriffene Allgemeinverfügung vorliegend weitestgehend mit der Wiederholung des Wortlauts von § 2 AAV. Eine eigenständige Prüfung der Ausnahmegründe und Nachweise für die angestellte Schadensprognose fehlt vollständig. Es ist nicht ansatzweise nachvollziehbar, welchen Maßstab der Antragsgegner für den Eintritt einer (erneuten) Gefahrenlage angelegt hat, geschweige denn für welche Straßen oder Abschnitte diese Prognose gilt. Vielmehr wurde von einem pauschalen Verweis auf wenige „Situations“ im Umfeld von Bundes-, Staats- und Kreisstraßen in den vergan-

genen Jahren auf eine generelle Gefahren- und Schadensprognose für sämtliche Bundes-, Staats- und Kreisstraßen im ganzen Landkreis Oberallgäu geschlossen. Dies ist weder Sinn und Zweck der AAV, noch ist ein solches Vorgehen mit den grundsätzlich eng auszulegenden Ausnahmevorschriften des § 45 Abs. 7 BNatSchG vereinbar.

Das Verwaltungsgericht Stade hat im Zusammenhang mit einer Einzelentnahmeerlaubnis für einen Wolf in einem erst kürzlich ergangenen Beschluss vom 26. Juni 2024 – 1 B 896/24 – Seite 5 unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des EuGH klargestellt, dass § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG eng auszulegen ist und dargelegt, dass die Beweislast für das Vorliegen der für jede Abweichung erforderlichen Voraussetzungen diejenige Stelle der öffentlichen Verwaltung trifft, die darüber entscheidet:

„Der Antragsgegner hat die Ausnahmegenehmigung auf § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG gestützt, mit dem Art. 16 Abs. 1 Buchstabe c der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen - FFH-Richtlinie - in deutsches Recht umgesetzt worden ist. Bei Art. 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie handelt es sich um eine Ausnahmeregelung zu den artenschutzrechtlichen Zugriffsverboten des Art. 12 FFH-Richtlinie (im deutschen Recht umgesetzt in § 44 BNatSchG), die eng auszulegen ist und bei der die Beweislast für das Vorliegen der für jede Abweichung erforderlichen Voraussetzungen diejenige Stelle der öffentlichen Verwaltung trifft, die darüber entscheidet (EuGH, Urteil vom 10. Oktober 2019 - C-674/17 -, juris Rn. 30). Besteht über einzelne der in Art. 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie geregelten Voraussetzungen für eine Ausnahmeregelung nicht ohne weiteres in tatsächlicher Hinsicht Gewissheit, so hat die zuständige Behörde unter Berücksichtigung der besten einschlägigen wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse sowie der Umstände des konkreten Falls zu begründen und nachzuweisen, dass sie gegeben sind (vgl. Nds. OVG, Beschluss vom 12. April 2024 – 4 ME 73/24 –, juris Rn. 21 m.w.N., vgl. auch Leitfaden der Kommission zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie, Ziffer 3.2.2, S. 72 ff.). In diesem Konzept der FFH-Richtlinie zur Begründungs- und Nachweispflicht liegt eine unionsrechtliche artenschutzrechtliche Spezialregelung im Hinblick auf die Bedeutung sowohl der behördlichen Amtsermittlungspflicht im Verwaltungsverfahren als auch der Pflicht zur Begründung des Verwaltungsakts mit vorentscheidender Bedeutung auch für das verwaltungsgerichtliche Prüfprogramm und den daraus folgenden Gegenstand und die Reichweite der verwaltungsgerichtlichen Amtsermittlung (Nds. OVG, Beschluss vom 12. April 2024 – 4 ME 73/24 –, juris Rn. 22).“

Diese Grundsätze gelten erst recht für eine Allgemeinverfügung, die nicht nur einen Einzelabschuss, sondern unbegrenzte Abschüsse einer europarechtlich geschützten Art in einem großflächigen Gebiet zulässt.

Vorliegend ist bereits nicht ersichtlich oder von der Allgemeinverfügung dargelegt, dass es überhaupt einen einzelnen Straßenabschnitt innerhalb des räumlichen Anwendungsbereichs der Allgemeinverfügung gibt, für welchen sich die erforderliche Schadensprognose untermauern ließe. Vorgetragen hat der Antragsgegner in seiner Begründung der Allgemeinverfügung jedenfalls nichts dergleichen. Offenkundig ist in jedem Fall, dass sich eine solche Prognose keinesfalls für sämtliche Bundes-, Staats- und Kreisstraßen aufrechterhalten lässt – völlig unabhängig von ihrer Belegenheit, der Nähe zu Gewässern oder bekannten Biberaktivitäten. Damit fehlt es ersichtlich an einem Ausnahmegrund und damit dem ersten Kriterium für eine Ausnahme nach Art. 16 FFH-Richtlinie.

Der Leitfaden EU-Kommission stellt diesbezüglich eindeutig fest:

„Bevor das zweite und das dritte Kriterium überprüft werden können, muss der Antrag das erste Kriterium erfüllen. In der Praxis ist es wenig sinnvoll, die Frage nach zufriedenstellenden Alternativlösungen und nach Auswirkungen auf den Erhaltungszustand zu untersuchen, wenn die Maßnahme nicht die Anforderungen in Artikel 16 Absatz 1 Buchstaben a bis e erfüllt.“

Glaubhaftmachung: Leitfaden der EU-Kommission vom 12.10.2021,
Az. C-496, Seite 55, Behördenakte

Selbst aus den Behördenakten ergeben sich keine Hinweise darauf, dass für die in Ziff. III. 1. von der Allgemeinverfügung umfassten Straßen (Bundesstraßen, Staatsstraßen, Kreisstraßen) die Ausnahmeveraussetzungen vorliegen.

Vielmehr ist festzustellen, dass hinsichtlich der Bundes- und Staatsstraßen trotz der Anfrage des Antragsgegners im Dezember 2023 an das Staatliche Bauamt Kempten, eine Rückmeldung bezüglich der Betroffenheit konkreter Straßenabschnitte nicht erfolgt ist.

Glaubhaftmachung: Behördenakte

Darüber hinaus ergibt sich auch des Weiteren aus der Behördenakte, dass bei vergangenen Einzelentnahmeentscheidungen die Gefährdung des Verkehrs zwar zugrunde gelegt wurde. Eine entsprechende Stellungnahme oder Bewertung durch die zuständige Fachbehörde jedoch nicht vorlag. Verwiesen werden soll hier beispielhaft auf den Vorgang der auf Bl. 963 mit der Ziff. 4 bezeichnet ist. Hier wird im Zusammenhang mit der Entnahmeerlaubnis dargelegt, dass die behauptete Gefährdung der B 310 allein eine Einschätzung der Fachkraft bei der Unteren Naturschutzbehörde darstellt und das Staatliche Bauamt gerade keine Bean-

standung gemeldet hat. Die Fachkraft der UNB führt auf Bl. 1108 der Behördenakte wie folgt aus:

„Schäden an der B310 als Folge des Einstaus können nicht ausgeschlossen werden, wobei vom Staatlichen Bauamt bisher keine Beanstandung an die Untere Naturschutzbehörde herangetragen wurde.“

Glaubhaftmachung: Bl. 1108 der Behördenakte

Gleiches gilt für die B 12 im Bereich der Gemeinde Wildpoldsried. Hier ist der Gesprächsnotiz der Bürgermeisterin der Gemeinde als Fazit aller Fachbehörden (LRA, WWA, Gemeinde Wildpoldsried, **Staatliches Bauamt Kempten**) zu entnehmen:

„vorerst keine weiteren Veranlassungen.“

Glaubhaftmachung: Bl. 1016 der Behördenakte

Vielmehr legt die Gesprächsnotiz im Gegensatz zu den Annahmen des Antragsgegnern auch dar, dass der Biber hier durchaus positive Funktionen für den Regenrückhalt erfüllt:

„Dass der Biber an der B 12 am Wilpoldsrieder Bach Dämme errichtet und den Bach kaskadenartig ausgebaut hat, wird generell für den Regenrückhalt als günstig angesehen.“

Glaubhaftmachung: Bl. 1016 der Behördenakte

Trotz dieser Umstände, ist jedoch auch die B 12 bei Wilpoldsried von der Allgemeinverfügung mit umfasst und nicht etwa von der Allgemeinverfügung ausgenommen.

Glaubhaftmachung: Allgemeinverfügung,
Anlage Ast. 2

Hier sind also Abschüsse auf Grundlage der Allgemeinverfügung möglich, obwohl der Biber einerseits nachweislich keine Gefährdung der B 12 verursacht und andererseits sogar positiv auf den Regenrückhalt einwirkt.

Bei Durchsicht der Behördenakte ist auffällig, dass weder grundsätzlich noch in den überwiegenden Fällen einer Einzelausnahme konkrete Gefahren für den Straßenverkehr dargelegt und insbesondere von den hierfür zuständigen Straßenverkehrsbehörden als Fachbehörden entsprechend geltend gemacht wurden.

Glaubhaftmachung: Bl. 1016 der Behördenakte

Auch eine bloße Behauptung einer abstrakten Gefahr durch Bibervor-

kommen in der Nähe von Infrastruktureinrichtungen würde nicht ausreichen, um die strengen Anforderungen einer Ausnahme auf Grundlage von § 2 AAV, § 45 Abs. 7 Satz 4 BNatSchG zu begründen.

Weder werden vom Antragsgegnern einzelne Straßenabschnitte mit Problemstellen benannt, noch wird dargelegt, weshalb die in der Vergangenheit mit wenigen Einzelentnahmebescheiden erfolgte Beseitigung etwaiger Gefahren nunmehr nicht mehr möglich wäre. Vielmehr verdeutlichen gerade die wenigen Entnahmeentscheidungen in der Behördenakte bei denen Straßen betroffen sind, dass diese Einzelfälle auch ohne Weiteres mit entsprechenden Einzelausnahmegenehmigungen bewältigt werden können. Dies sind dann aber grundstücks- und anlassspezifisch zu verfügen (siehe Behördenakte) und nicht pauschal entlang sämtlicher Straßenflächen im Landkreis Oberallgäu.

Im Ergebnis ist daher festzustellen, dass der Antragsgegner bislang in keiner Weise den erforderlichen Nachweis erbracht hat, dass und in welchen konkreten Abschnitten der hier mit einbezogenen Straßenkörper konkrete Gefahren durch Biber bestehen, zu deren Abwehr die erlassene Allgemeinverfügung erforderlich wäre. Der für die Festsetzung in Ziff. III. 1. erforderliche Ausnahmegrund liegt damit bereits schon nicht vor.

c. Pauschale Freigabe aller Straßen rechtswidrig

Für die pauschale Freigabe zum Abschuss des Bibers und Abfangen an sämtlichen Bundes-, Staats- und Kreisstraßen im Landkreis Oberallgäu im Abstand von 30 Meter zum Fahrbahnrand fehlt nicht nur ein Ausnahmegrund im Sinne von Art. 16 FFH-Richtlinie und § 45 Abs. 7 BNatSchG. Eine solche Festsetzung verstößt auch gegen die tatbestandlichen Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage in § 2 Abs. 3 S. 1 AAV. Danach soll die Kreisverwaltungsbehörde als untere Naturschutzbehörde von öffentlichen Straßen festsetzen, bei denen Maßnahmen nach Absatz 1 erforderlich sind. Bereits der Wortlaut der Vorschrift bezieht sich somit eindeutig auf „Abschnitte“ von Straßen.

Dies wird durch die Richtlinien zum Bibermanagement des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz vom 15.11.2020 bestätigt. Diese sieht eine Reihe von Handlungsmaßnahmen im Umgang mit Bibern im Freistaat Bayern vor. Ziel ist es, einen günstigen Erhaltungszustand des Bibers zu erhalten und schadensbedingte Konflikte möglichst zu verhindern beziehungsweise zu minimieren. Dazu soll in Konfliktbereichen auf vier Säulen gesetzt werden: Information der Betroffenen durch Kreisverwaltungsbehörden, Biberberater und Bibermanager, präventive und zum Teil förderfähige Maßnahmen, gegebenenfalls Zugriffsmaßnahmen und schließlich auch Ausgleichszahlungen.

Für Zugriffsmaßnahmen formulieren die Richtlinien Auslegungs- und In-

terpretationsmaßgaben für § 2 AAV. Hinsichtlich der von den unteren Naturschutzbehörden gem. § 2 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3 AAV festzusetzenden Bereiche stellen die Richtlinien zum Bibermanagement unter Ziffer 2.3.2.3. Satz 6 und 7 eindeutig klar, dass diese sich nur auf einzelne Abschnitte von Straßen bezieht:

„Eine pauschale Freigabe durch den Verordnungsgeber konnte in den Fällen des § 2 Abs. 2 Nr. 2 AAV nicht erfolgen. Die KVB muss daher bei der Festlegung nach § 2 Abs. 3 Satz 1 AAV prüfen, ob der Zugriff in den festgesetzten Bereichen zur Abwendung erheblicher wirtschaftlicher Schäden oder aus Gründen der öffentlichen Sicherheit erforderlich ist.“

Hinter dieser tatbestandlichen Voraussetzung steht nicht nur die zwingende bundesgesetzliche und europarechtliche Vorgabe der Erforderlichkeit im Sinne einer Alternativenprüfung und Begrenzung auf ein Minimum, sondern in diesem Fall auch die Abgrenzung zwischen der abstrakt-generellen Rechtsverordnung und der konkret-generellen Allgemeinverfügung. Denn im Unterschied zur Verordnung, soll die Allgemeinverfügung einen konkreten Sachverhalt regeln. Im vorliegenden Regelungssystem zur artenschutzrechtlichen Ausnahme für Biber betrifft dies vor allem die räumliche Konkretisierung der jeweiligen Bereiche, in welchen der Biber zu entsprechenden Schäden und Gefahren führt.

Das Landratsamt kann im Wege der Allgemeinverfügung nur einen hinreichend konkretisierten Bereich festsetzen. Je unbestimmter und weiter dieser wird und letztlich alle Staats-, Bundes- und Kreisstraßen im Landkreis erfasst, desto mehr entfernt sich die Allgemeinverfügung nicht nur von den Tatbestandsvoraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage, sondern wird auch selbst zu einer abstrakt-generellen Regelung. Für derartige abstrakt-generelle Regelungen schreibt § 45 Abs. 7 Satz 4 und 5 BNatSchG aber gerade die Verordnungsform vor (vgl. ausdrücklich zu dieser Unterscheidung erst jüngst Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 30. April 2024 – 14 N 23.1502 –, Rn. 63 ff.).

Im Ergebnis ergibt sich bereits ausdrücklich aus den Richtlinien zum Bibermanagement, dass die hier getroffene weitreichende Anordnung in Ziff. III.1 der Allgemeinverfügung rechtswidrig ist. Gleiches gilt auch für die Ziff. III. 2 der Allgemeinverfügung, soweit man Schienenwege analog in die AAV einbeziehen wollte.

- d. Fehlende Alternativenprüfung in Bezug auf die Festsetzungen unter Ziff. II. und III.

Gemäß § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG darf eine Ausnahme nur zugelassen werden, wenn zumutbare Alternativen nicht gegeben sind. Auch nach Art. 16 FFH-RL müssen die zuständigen nationalen Behörden bei der Genehmigung von Ausnahmen unter Berücksichtigung der besten

einschlägigen wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse sowie der Umstände des konkreten Falls prüfen, ob es keine anderweitigen zufriedenstellenden Lösungen gibt, um das verfolgte Ziel unter Beachtung der in der FFH-Richtlinie niedergelegten Verbote zu erreichen. Nur wenn hinreichend nachgewiesen wird, dass potenzielle Alternativen nicht zufriedenstellend sind, weil sie entweder das spezifische Problem nicht lösen können oder technisch nicht durchführbar sind, ist die Anwendung einer Ausnahmeregelung gerechtfertigt, sofern die übrigen Bedingungen ebenfalls erfüllt sind.

Das VG Augsburg hat die Anforderungen nach § 2 Abs. 3 AAV in seinem Beschluss vom 13. Februar 2013 – Au 2 S 13.143 –, juris Rn. 41 wie folgt zusammengefasst:

„§ 2 Abs. 3 AAV verlangt darüber hinaus, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung für die zu bewältigende Situation gibt. Die AAV greift damit wieder die Terminologie der FFH-Richtlinie auf, während § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG von „zumutbaren Alternativen“ als Ausschlussgrund für eine Ausnahme spricht. Eine anderweitige zufriedenstellende Lösung ist dann gegeben, wenn die durch den Biber verursachten Schäden oder Gefahren auch auf andere Art und Weise vermieden werden können. In dieser Formulierung kommt zum Ausdruck, dass dann, wenn Präventivmaßnahmen möglich sind, diesen Vorrang vor dem Abschuss und Abfang der Tiere zukommt. Die Tötung der Biber darf lediglich als ultima ratio in Betracht gezogen werden.“

Der EuGH hat zuletzt die Anforderungen an die Alternativenprüfung des Art. 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie noch einmal konkretisiert und zugleich in mehrfacher Hinsicht verschärft. In der bereits oben angesprochenen Tapiola-Entscheidung heißt es (vgl. EuGH, Urteil vom 10.10.2019, C-674/17, Rn. 49 bis 52, Hervorhebung nicht im Original):

„Außerdem verpflichtet Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie die Mitgliedstaaten, eine genaue und angemessene Begründung für die Annahme darzutun, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt, um die Ziele zu erreichen, auf die die fragliche Ausnahmeregelung gestützt wird - Seite 12 von 17 - (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Juni 2007, Kommission/Finnland, C-342/05, EU:C:2007:341, Rn. 31).

Diese Begründungspflicht ist nicht erfüllt, wenn die Entscheidung über eine Ausnahme weder Angaben zum Fehlen einer anderen zufriedenstellenden Lösung enthält noch auf die in diesem Zusammenhang relevanten technischen, rechtlichen und wissenschaftlichen Berichte verweist (vgl. entsprechend Urteile vom 16. Oktober 2003, Ligue pour la protection des oiseaux u. a., C-182/02, EU:C:2003:558, Rn. 14, und vom 21. Juni 2018, Kom-

mission/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, Rn. 50 und 51).

*Nach alledem obliegt es den zuständigen nationalen Behörden, im Zusammenhang mit der Genehmigung von Ausnahmen wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden **nachzuweisen, dass es insbesondere unter Berücksichtigung der besten einschlägigen wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse sowie der Umstände des konkreten Falls keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt, um das verfolgte Ziel unter Beachtung der in der Habitatrichtlinie niedergelegten Verbote zu erreichen.***“

Zudem hat der EuGH ein strenges Begründungserfordernis für die vollständige Abwesenheit von Alternativen formuliert, dessen Einhaltung die nationalen Gerichte zu überprüfen haben. Dies betont der Leitfaden der EU-Kommission unter Ziffer 3.60 (Hervorhebung nicht im Original):

„Die Feststellung, ob eine Alternativlösung in einer bestimmten Situation zufriedenstellend ist, muss auf objektiv überprüfbare Umstände, wie etwa auf wissenschaftliche und technische Erwägungen gestützt werden. Angesichts des außergewöhnlichen Charakters von Ausnahmeregelungen wäre eine Abweichung nur aufgrund einer objektiven Darlegung der Gründe zu rechtfertigen, aus denen andere, auf den ersten Blick zufriedenstellende Lösungen nicht möglich sind. (143) Es ist offensichtlich, dass die ernsthafte Prüfung anderweitiger Lösungen von zentraler Bedeutung ist. Die Mitgliedstaaten verfügen nur über einen begrenzten Ermessensspielraum, und wenn es eine andere Lösung gibt, müssen alle Argumente, warum sie diese für nicht zufriedenstellend halten, überzeugend sein. Das Urteil in der Rechtssache C-182/02 ist ein Beispiel für die strenge Haltung des Gerichtshofs in Bezug auf Ausnahmeregelungen im Rahmen der Vogelschutzrichtlinie. Um festzustellen, ob es eine andere zufriedenstellende Lösung gab, hat der Gerichtshof sowohl die Notwendigkeit als auch den Zweck der Ausnahme geprüft. (144)

*Dieses Urteil bestätigt, dass es des Nachweises triftiger Gründe bedarf, um eine Ausnahmeregelung zu rechtfertigen. (145) Eine andere Lösung kann nicht nur deswegen als nicht zufriedenstellend angesehen werden, weil sie für die Begünstigten der Ausnahmegenehmigung **größere Umstände verursacht oder ihnen ein anderes Verhalten abverlangt.** In diesem Zusammenhang wurde festgestellt, dass die Argumente, die auf die „tief verwurzelte Tradition“ oder die „historische und kulturelle Tradition“ einer bestimmten jagdlichen Praxis verweisen, nicht ausreichen, um die Notwendigkeit einer Ausnahme von der Vogelschutzrichtlinie zu rechtfertigen. (146) Dieselbe Logik lässt sich auf Ausnahmeregelungen im Rahmen der FFH-Richtlinie anwenden.“*

Glaubhaftmachung: Leitfaden der EU-Kommission vom 12.10.2021,
Az. C-496, Behördenakte

Eine solche Alternativenprüfung wurde vorliegend nicht ansatzweise durchgeführt. Ebenso wie das Vorliegen eines Ausnahmegrundes lediglich pauschal und vage behauptet wird, fehlt es auch hier an überprüfbaren Sachverhaltsangaben. In der Begründung der Allgemeinverfügung wird lediglich behauptet, dass anderweitige zumutbare und zufriedenstellende Alternativen aus naturschutzfachlicher Sicht nicht erfolgversprechend seien.

Die Allgemeinverfügung führt hier ohne nachvollziehbare Prüfung in der Behördenakte pauschal aus:

„(2) Anderweitige zufriedenstellende Lösungen als die Biberentnahme sind im 30 Meter-Bereich um Bundes-, Staats- und Kreisstraßen nicht gegeben und nicht zumutbar. Bauliche Sicherungsmaßnahmen wie z.B. der Einbau von Drahtgittern in den Straßendamm, das Anbringen von Schutzplanken oder die fortlaufende Entfernung der Biberdämme stehen in keinem zumutbaren Verhältnis. Die Damentnahmen können oft nur maschinell vorgenommen werden. Die genannten Maßnahmen sind sehr kostenintensiv und personal- und zeitintensiv. Der Fang und die Umsiedlung von Bibern scheitert aufgrund fehlender freier Biberlebensräume, in welche die gefangenen Tiere gebracht werden könnten, aus. Vergrämung der Biber wurde in mehreren Fällen nahe der Straßen versucht, diese blieben jedoch trotz Aufwand ohne nachhaltigen Erfolg. Frei werdende Biberlebensräume werden umgehend wieder besetzt. Bei hoher innerartlicher Konkurrenz um Lebensraum sind Vergrämungen nicht erfolgversprechend.“

Glaubhaftmachung: Allgemeinverfügung Biber
Anlage Ast. 2

Die Begründung bezieht der Antragsgegner auf die Gesamtheit der Straßen im Landkreisgebiet, für welche die Geltung der Allgemeinverfügung festgesetzt wurde. Insoweit ist bereits der Bezugspunkt falsch, weil Alternativen ebenso wie die Ausnahmen nach § 2 AAV auf bestimmte Abschnitte beschränkt werden müssen. Da dem Antragsteller vorliegend nicht bekannt ist, welche Straßenabschnitte mit welchen Gefahren bedroht sein sollen, kann auch nicht eingeschätzt oder nachvollzogen werden, weshalb diese Präventivmaßnahmen nicht in Betracht kommen sollen. Grundsätzlich gibt es ein breites Spektrum an Maßnahmen zur Vermeidung von Überflutungs- oder Vernässungsrisiken durch Biber. Offenkundig wurden diese vom Landratsamt Oberallgäu nicht konkret geprüft. Als Mindestprüfumfang muss die Anlage 1 der Richtlinien zum Bibermanagement herangezogen werden. Dort werden explizit Alternativen aufgezeigt, die fachlich geeignet und grundsätzlich zumutbar sind.

Glaubhaftmachung: Zeugnis von Herrn Gerhard Schwab, Bibermanager für Südbayern, zu laden über die Antragstellerin

Eine Veranschaulichung von Alternativen die in der Praxis bereits erfolgreich eingesetzt wurden überlassen wir in der beigefügten Anlage.

Glaubhaftmachung: Darstellung möglicher Alternativen
Anlage Ast. 4

Weitere Alternativen die vorliegend nicht geprüft wurden lassen sich dem Biberhandbuch entnehmen, welches als Leitfaden für das Bayerische Bibermanagement gilt:

Glaubhaftmachung: Biberhandbuch, online abrufbar unter:
<http://www.biberhandbuch.de/>

Dort finden sich sowohl im Biberhandbuch selbst (online abrufbar unter: http://www.biberhandbuch.de/Biberhandbuch_Komplett/Handbuch_Biberberater_Webversion.pdf), als auch in den Updates (online abrufbar unter: http://www.biberhandbuch.de/Biberhandbuch_Kapitel/ANL-Kurs_Unterlagen_Melanie_Winter.pdf) Kapitel zu Alternativen an Verkehrswegen mit konkreten Beschreibungen und Fallbeispielen. Diese Alternativen legt die hier verfahrensgegenständliche Allgemeinverfügung jedoch nicht zugrunde.

Soweit die Allgemeinverfügung auf die angeblich hohen Kosten hinweist, auf einen hohen Zeitaufwand und Personalaufwand ist dies ebenfalls weder belegt noch nachvollziehbar auf welche Bezugsgröße die Allgemeinverfügung abstellt. Hinsichtlich der Frage der Kosten hat der EuGH bereits dargelegt, dass diese nicht ausschlaggebend sein dürfen, um eine Ausnahme nach Art. 16 Abs. 1 FFH-RL zu begründen (EuGH, Urteil vom 11. Juli 2024 – C-601/22 –, juris Rn. 82 und 86

„Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 2 Abs. 3 der Habitatrichtlinie die aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung tragen, so dass die wirtschaftlichen Kosten einer technisch durchführbaren alternativen Maßnahme u. a. als eines der abzuwägenden Kriterien berücksichtigt werden dürfen, ohne jedoch ausschlaggebenden Charakter zu haben. Es kann nämlich nicht zugelassen werden, dass eine anderweitige zufriedenstellende Lösung von vornherein allein deshalb verworfen werden kann, weil die wirtschaftlichen Kosten ihrer Durchführung besonders hoch wären.

(...)

Nach alledem ist auf die vierte Frage zu antworten, dass Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie dahin auszulegen ist, dass die zuständigen nationalen Behörden bei der Feststellung, ob eine "anderwei-

tige zufriedenstellende Lösung" im Sinne dieser Bestimmung vorliegt, verpflichtet sind, auf der Grundlage der besten verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse die denkbaren anderweitigen Lösungen zu beurteilen, wobei sie u. a. deren wirtschaftliche Implikationen berücksichtigen, ohne dass diese ausschlaggebenden Charakter hätten, und sie gegen das allgemeine Ziel der Wahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der betreffenden Tierart abwägen.“

Weder die Allgemeinverfügung selbst noch die Behördenakte legen auch nur annähernd dar, dass vorliegend „*anderweitige zufriedenstellende Lösungen*“ auf Grundlage wissenschaftlicher und technischer Erkenntnisse geprüft und berücksichtigt worden wären. Wie bereits erläutert, trifft die Beweislast für das Vorliegen der für jede Abweichung erforderlichen Voraussetzungen, also auch für das Fehlen zumutbarer Alternativen, die Stelle, die über sie entscheidet. Jeder Eingriff, der die geschützten Arten betrifft, darf nur auf der Grundlage von Entscheidungen genehmigt werden, die mit einer genauen und angemessenen Begründung versehen sind, in der auf die in Artikel 16 Abs. 1 dieser Richtlinie genannten Gründe, Bedingungen und Anforderungen Bezug genommen wird (vgl. EuGH, Urteil vom 14.06.2007 – Rs. C-342/05 – juris RN. 25 – „Finnischer Wolf“).

Die europarechtlich zwingende Prüfung zumutbarer Alternativen beschränkt sich zudem nicht nur auf die Prüfung von Präventivmaßnahmen, sondern ist letztlich auch Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Dieser betrifft essentiell auch die gewählte Maßnahme selbst. Diese ist zwingend auf das geringste Ausmaß und die niedrigste Eingriffsintensität zu begrenzen. Denn in jedem Fall kann die Gewährung einer Ausnahmeregelung nach Artikel 16 FFH-RL nur ein letzter Ausweg sein. Hierzu führt der Leitfaden der EU-Kommission unter 3.57 aus:

„Das wesentliche gemeinsame Merkmal von Ausnahmeregelungen ist, dass sie im Interesse der Erhaltung natürlicher Lebensräume sowie wild lebender Tiere und Pflanzen anderen in der Richtlinie festgelegten Erfordernissen untergeordnet sind.

(3-58) Der gleiche Ansatz gilt für die Auslegung des Begriffs „zufriedenstellend“. Angesichts des Ausnahmecharakters von Ausnahmeregelungen und der in Artikel 4 Absatz 3 EUV verankerten Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Union bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen, wäre eine Abweichung nur dann gerechtfertigt, wenn objektiv nachgewiesen würde, dass es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt. (141)

(3-59) In der Rechtssache C-342/05 erläuterte die Generalanwältin den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wonach (142) „die Maßnahme nicht durchgeführt werden [darf], wenn ihr Ziel mit weniger einschneidenden Mitteln erreicht werden kann, also durch eine an-

derweitige zufrieden stellende Lösung im Sinne von Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie“. „Zufrieden stellend ist eine andere Lösung [...] nicht nur, wenn sie die Ziele der Ausnahme genauso gut erreichen würde, sondern auch, wenn die verursachten Nachteile der Ausnahme außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen würden und die andere Lösung ein angemessenes Verhältnis gewährleisten würde.

[...]

(3-61) Darüber hinaus ist die letztlich gewählte Lösung, selbst wenn sie eine Ausnahmeregelung beinhaltet, auf das Maß zu beschränken, das objektiv nötig ist, um dem betreffenden Problem oder der betreffenden Situation abzuhelpen. (147) Das bedeutet, dass Ausnahmen zeitlich, örtlich, hinsichtlich der Anzahl der betroffenen Exemplare, der spezifischen Exemplare, der befugten Personen usw. begrenzt sein müssen. Die Notwendigkeit, eine Ausnahmeregelung auf das zur Lösung des Problems erforderliche Maß zu beschränken, wurde in der Rechtssache C-10/96 zu der vergleichbaren Bestimmung des Artikels 9 der Vogelschutzrichtlinie erneut bestätigt. (148) Nach Auffassung des Gerichtshofs ist die Anzahl der Exemplare, auf die sich die Ausnahme bezieht, „in einer Höhe festzusetzen, die zur Vermeidung dieser Nachteile objektiv notwendig ist“. Diese Beschränkung unterscheidet sich von der „begrenzten Anzahl“ gemäß Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe e, bei der es sich um einen „übergeordneten Begriff“ bei der Anwendung dieser besonderen Ausnahme handelt. (149) “

Die streitgegenständliche Allgemeinverfügung hat offenkundig eine solche Beschränkung auf ein objektiv erforderliches Maß weder geprüft noch umgesetzt. Dies betrifft einerseits ihren räumlichen Geltungsbereich entlang aller Bundes-, Staats- und Kreisstraßen im Landkreis Oberallgäu (s.o.). Andererseits bezieht sich dies auch auf die Festsetzung eines Abstands von 30 Metern zu diesen Straßen. Woher diese Abstandsangabe rührt, lässt sich nicht nachvollziehen. Es wird mit keinem Wort begründet oder in irgendeiner Weise dargelegt, warum dieser Abstand für erforderlich gehalten wird.

In der Begründung der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung wird lediglich angegeben, dass es „direkt im Umfeld“ von Straßen zu Gefährdungen durch Biberaktivitäten kommen könne. Mangels näherer überprüfbarer Angaben kann nur davon ausgegangen werden, dass es sich hierbei um Risiken durch Vernässung, Überflutung oder Unterminierung des tragenden Fundaments der Straße handeln soll. Für derartige Gefahren ist es nötig, dass die Aufstauung durch einen Biberdamm weniger als 10m an die Straße heranreicht. Doch selbst in diesem Fall kann nicht mit Sicherheit angenommen werden, dass eine Gefährdung des Fahrbahnuntergrundes durch Vernässung eintritt. Dies hängt stark von dem ent-

sprechenden Untergrund, dem Gewässer und weiteren Umständen des Einzelfalls ab. Nicht zuletzt verweisen auch die Richtlinien des Antragsgegnern zum Bibermanagement für Beeinträchtigung von Verkehrswegen auf folgende Abhilfemaßnahmen:

„Abhilfemaßnahmen gegen:

- *Einbruchgefahr durch Biberröhren/Grabaktivitäten des Bibers an Feldwegen, Straßen, Brücken etc.:*
 - *Absicherung der wasserseitigen Böschung mittels Einbaus von Gittern und Versteinungen*
 - *Im Einzelfall: Wegeverlegungen (Wirtschaftswege mindestens 10 m vom Gewässer abrücken).*
- *Überstauung ufernaher Wege: Im Einzelfall Wegeverlegungen.*
- *Funktionsbeeinträchtigungen von Rohrdurchlässen: Sofern die Gefahr einer Verklausung auszuschließen ist, kann im Einzelfall der Einbau von Gittern zielführend sein.*
- *Verkehrsgefährdung durch benagte Bäume und Straßen überquerende Biber:*
 - *Fällen der Bäume;*
 - *Elektrozäune;*
 - *kein Anbau von attraktiven Feldfrüchten auf der anderen Straßenseite.“*

Es ist nicht ersichtlich, warum diese Abhilfemaßnahmen pauschal und von vornherein bei allen Bundes-, Staats- und Kreisstraßen im Landkreis Oberallgäu nicht in Betracht kommen sollen.

Darüber hinaus verkennt der Antragsgegner, dass die Kreistiefbauverwaltung in ihrer Stellungnahme selbst Alternativen dargelegt hat. Die Allgemeinverfügung führt diesbezüglich auf Seite 14 aus (Anlage Ast. 2):

„Das Tiefbauamt bzw. die Straßenmeisterei wären daher gezwungen, aufgrund der Verkehrssicherungspflicht eine Schutzplanke herzustellen um den Schutz der Fahrzeuginsassen zu gewährleisten. (siehe Richtlinien zum Schutz an Straßen durch Fahrzeug-Rückhaltesysteme (RPS) Punkt 1 Abs. 2. Vorrangig soll der Schutz jedoch durch die Beseitigung der Gefahrenstelle erfolgen (RPS Punkt 3.1 Abs. 1). Dies kann im vorliegenden Fall durch die Entnahme von Biberdämmen oder Bibern geschehen. Beispiele hierzu finden sich in der Verfahrensakte.“

Dabei verkennt der Antragsgegner das Verhältnis zwischen dem technischen Regelwerk (Richtlinien für passiven Schutz an Straßen durch Fahrzeug-Rückhaltesysteme) auf das sich das Kreistiefbauamt bezieht und § 45 BNatSchG als zwingendem Recht. Dass die RPS vorrangig eine Beseitigung der Gefahrenstelle empfiehlt führt nicht dazu, dass die ebenso mögliche Herstellung einer Schutzplanke zur Gefahrenabwehr ausgeschlossen wird. Vielmehr folgt aus den strengen Anforderungen an die Ausnahmeregelung nach § 45 BNatSchG, dass diese Alternative in Anspruch genommen werden muss, weil sie die Gefahr verhindert, gleichzeitig aber eine Tötung von Bibern hierdurch vermieden wird. Der Antragsgegner hat demgegenüber die RPS über den Artenschutz gestellt, was offensichtlich unionsrechtswidrig ist.

Schließlich ist auch die in der Allgemeinverfügung festgesetzte Dauer bis 15.03.2027 unverhältnismäßig. Es ist bereits nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen die Geltungsdauer der Allgemeinverfügung derart lange festgelegt wurde. Dass eine Notwendigkeit für eine solche Dauer besteht, geht ebenfalls nicht aus der Allgemeinverfügung hervor. Insoweit wäre auch eine Allgemeinverfügung mit kürzerer Geltungsdauer eine Alternative, die der Antragsgegner hätte in seine Erwägungen einbeziehen müssen.

Gleiches gilt für die Alternative in bestimmten Bereichen Einzelabschüsse auf Grundlage von § 45 Abs. 7 BNatSchG zuzulassen. Es bedarf insoweit keiner weitgreifenden und großflächigen Abschusserlaubnis, wenn einzelne Objekte, wie z.B. Fischzuchtanlagen, im Falle einer konkreten Gefahr durch Einzelabschusserlaubnisse geschützt werden können. Auch diese Alternative wäre für die geschützte Art Biber deutlich weniger eingriffsintensiv, als die hier gewählte Form einer Pauschalabschusserlaubnis für weite Teile des Landkreises Oberallgäu.

Die Ausführungen gelten entsprechend für die fehlende Alternativenprüfung in Bezug auf die Festsetzung unter Ziff III. 2. hinsichtlich Schienenwege. Im Ergebnis fehlt es insgesamt an einer ausreichenden und belastbaren Prüfung zumutbarer Alternativen in Bezug auf sämtliche Festsetzungen unter Ziff. II. und III.

e. Fehlende Prüfung der Auswirkungen auf den Erhaltungszustand der Art

Die angegriffene Allgemeinverfügung kann auch nicht sicherstellen, dass sich der Erhaltungszustand der Population der Art Biber nicht verschlechtert (§ 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG). Der Antragsgegner trägt für diesen Nachweis die Beweislast.

Dabei ist zu beachten, dass die Bewertung des Erhaltungszustandes der Population einer Art in einem ersten Schritt auf lokaler Ebene und auf nationaler Ebene zu erfolgen hat (EuGH, Urteil vom 11. Juli 2024 – C-601/22 –, juris Rn. 57, Hervorhebung und Unterstreichung nicht im Original).

nal).

*„Aus dem Vorstehenden ergibt sich in Bezug auf den ersten Schritt der Beurteilung der auf Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie gestützten Ausnahme, wie sie in Rn. 55 des vorliegenden Urteils beschrieben worden ist, dass, wie die Generalanwältin in den Nrn. 73 und 75 ihrer Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, der günstige Erhaltungszustand der betreffenden Tierart **erstens und zwangsläufig auf lokaler und nationaler Ebene** bestehen und bewertet werden muss, so dass ein ungünstiger Erhaltungszustand im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder in einem Teil davon nicht durch eine auf grenzüberschreitender Ebene vorgenommene Bewertung verschleiert wird, aus der sich ergäbe, dass sich diese Art in einem günstigen Erhaltungszustand befinde.“*

Dies setzt also voraus, dass die lokale Population des Bibers im betreffenden Gebiet ermittelt und quantifiziert wird. Dies hat der Antragsgegner nicht getan. Er hat bloße Vermutungen angestellt.

Die Allgemeinverfügung stützt sich alleine auf eine Veröffentlichung von Schmidbauer aus dem Jahr 2019 zur Biberpopulation in Unterfranken. Was diese Veröffentlichung über die lokale Biberpopulation im Landkreis Oberallgäu aussagen können soll, ist bereits nicht ersichtlich. Darüber hinaus wäre sie auch nicht ausreichend aktuell. Denn es ist anerkannt, dass

„Datenbestände in der Regel dann hinreichend aktuell [sind], wenn die Erhebungen im Gelände nicht länger als fünf Jahre zurückliegen und nach Durchführung der Geländearbeiten keine erheblichen Veränderungen des Standortes oder der anthropogenen Einflüsse eingetreten sind.“

(siehe BVerwG, Urteil vom 9. Februar 2017 – 7 A 2/15 –, BVerwGE 158, 1-142, juris Rn. 149). Die Veröffentlichung von Schmidbauer ist bereits 6 Jahre alt, die Datenerhebung vermutlich noch mindestens ein Jahr älter. Gleiches gilt für die Bachelorarbeit eines Studenten welche das Landratsamt Oberallgäu als „Biberkartierung des Landkreises Oberallgäu aus dem Jahr 2019“ bezeichnet (Bl. 1149 ff. der Behördenakte). Es handelt sich hierbei also nicht um eine Kartierung von einem Fachgutachter nach wissenschaftlichen Standards, sondern um eine Erhebung eines Bachelorstudenten aufgrund einer vereinfachten Hochrechnung.

Glaubhaftmachung: Behördenakte, Bl. 1149 ff.

Fachlich belastbare Datengrundlagen über den Erhaltungszustand liegen der Allgemeinverfügung damit bereits nicht zugrunde.

Auch die der Allgemeinverfügung zugrunde gelegte Annahme einer jährlichen Zuwachsrate von 20 bis 25% geht fehl. Grundsätzlich sind zwar

Zuwachsraten von 20 bis 25 % denkbar. Allerdings gilt dies nur so lange, wie noch Reviere verfügbar sind. „Sind alle geeigneten Habitate besiedelt, geht der Zuwachs gegen Null“, wie explizit eine Handreichung der Naturschutzverwaltung in Baden-Württemberg darlegt.

Glaubhaftmachung: Der Biber in Baden-Württemberg, Handreichung zum Umgang mit dem Biber, Handreichung zum Umgang mit Bibern, online abrufbar unter:
https://pudi.lubw.de/detailseite/-/publication/24598-Der_Biber_in_Baden-W%C3%BCrttemberg_-_Handreichung_zum_Umgang_mit_dem_Biber.pdf

Damit sind die vom Antragsgegner zugrunde gelegten Zahlen zum Bestand der Biber in Oberallgäu bereits nicht belastbar.

Damit durfte der Antragsgegner auf eine konkrete Erhebung der Biberpopulation im räumlichen Anwendungsbereich der Allgemeinverfügung nicht verzichten, um die lokale Population und deren Erhaltungszustand bewerten zu können. Denn nur bei Kenntnis der lokalen Population kann überhaupt eine Bewertung erfolgen, bis zu welcher Schwelle der Entnahme von Individuen dieser Art eine Gefährdung des Erhaltungszustandes ausgeschlossen werden kann.

Die weiteren Feststellungen des Antragsgegners in der Allgemeinverfügung sind kein Beleg für eine konkrete Populationshöhe und ersetzen eine Bestandsaufnahme nicht:

„Die Meldung von tot oder schwer verletzt aufgefundenen Bibern an die Naturschutzbehörde hat in den vergangenen Jahren zugenommen. Die Beratungszahlen (2024: 109 Fälle) sowie die Anzahl der genehmigten Biberdammmentnahmen (2024: 43) weisen auf eine sehr hohe Population hin.“

Glaubhaftmachung: Allgemeinverfügung Biber, Seite 13
Anlage Ast. 2

Woher diese Zahlen stammen ergibt sich bereits nicht aus der Behördenakte. Sie sind nicht nachvollziehbar. Um wie viele Biber es sich bei den Beratungszahlen und Biberentnahmen handelt ist ebenfalls nicht ersichtlich.

Eine sach- und fachgerechte Ermittlung und Bewertung der lokalen Biberpopulation liegt der angegriffenen Allgemeinverfügung nicht zugrunde. Sie wäre jedoch erforderlich gewesen, zumal die Allgemeinverfügung keinerlei zahlenmäßige Begrenzung der Abschüsse vorsieht und bis zum 15.03.2027, d.h. über zwei Jahre, gilt. Gerade aufgrund der Größe des Gebietes der Allgemeinverfügung ist es nicht absehbar, wie viele Individuen über den Zeitraum der Allgemeinverfügung getötet werden und wie sich diese Anzahl auf den Erhaltungszustand auswirkt. Die Begründung der Allgemeinverfügung erschöpft sich in Spekulationen zu 200 Jungbi-

bern pro Jahr, die in keiner Weise belegt sind.

Selbst wenn die Allgemeinverfügung nicht das gesamte Landkreisgebiet abdeckt und sich auf die Flächen entlang sämtlicher Straßenkörper „beschränkt“, so kann hierdurch nicht ausgeschlossen werden, dass ganze Biberreviere „leergeschossen“ werden.

Glaubhaftmachung: Sachverständigengutachten durch einen Sachverständigen für Natur und Artenschutz

Denn selbst wenn ein Revier 1,5km lang ist, so reicht ein rund 100 m langer Abschnitt entlang einer Bundes-, Staats- oder Kreisstraße, um auf Grundlage der Allgemeinverfügung die komplette Entnahme aller Biber des Reviers zu ermöglichen. Biber leben in Revieren. Insgesamt umfasst der Umfang der Allgemeinverfügung nach einer Auswertung des Antragstellers einen Geltungsbereich für das Nachstellen, Fangen und Töten auf einer Fläche von insgesamt 3720 ha. Hierbei sind für den Erhaltungszustand der Art besonders die Gewässerabschnitte auf dieser Fläche relevant, da sie einen potenziellen Biberlebensraum darstellen. Eine Auswertung des Antragstellers hat ergeben, dass über 1000 Gewässerabschnitte in einer Gesamtlänge von über 103 Kilometern durch die Allgemeinverfügung umfasst sind. Damit sind im ganzen Landkreis eine sehr große Anzahl an Biberrevieren von der Allgemeinverfügung betroffen. Die konkrete Anzahl wurde vom Antragsgegner jedoch vor Erlass der Allgemeinverfügung nicht ermittelt.

Glaubhaftmachung: Behördenakte

Anhand von zwei Beispielen wollen wir aufzeigen, dass die Allgemeinverfügung Zugriffspunkte auf sehr viele Biberreviere ermöglicht, so dass sogar ganze Talräume biberfrei geschossen werden könnten.

Beispiel Alpsee-Konstanzer Aichtal:

Die auf der nachstehenden Karte verbildlichten roten Abschnitte markieren Gewässer, die im 30 m Radius entlang der B 308 liegen und somit von der Allgemeinverfügung umfasst sind. Der über 11 km lange Abschnitt von Alpsee und Konstanzer Ach kann bis zu 7 Biberreviere vor allem am Alpsee und in dessen Zuflüssen zur Ach umfassen, welche Zugriffsstellen nach der AV beinhalten.



Beispiel Unteres Argental:

Die in der nachfolgenden Abbildung roten Abschnitte markieren Gewässer, die im 30 m Radius der St 2006 liegen und somit von der Allgemeinverfügung umfasst sind. Der ca. 9 km lange Abschnitt der Unteren Argen kann bis zu 6 Biberreviere umfassen. In allen Biberrevieren sind Zugriffsstellen vor allem in Zuflüssen zur Unteren Argen nach der Allgemeinverfügung vorhanden.



Der Landkreis Oberallgäu verfügt nach Auskunft eines Mitarbeiters des Landratsamtes auf dem Biberkurs für Jäger am 23.11.24 über etwa 200 bestellte Jäger, die Biber schießen können. Diese könnten mangels zahlenmäßiger Begrenzung der Abschüsse in allen über 1000 Zugriffsbereichen Biber erlegen. Damit kann die Allgemeinverfügung in ihrer aktuellen Ausgestaltung ohne jegliche zahlenmäßige Begrenzung den Erhaltungs-

zustand der lokalen Population der Biber beeinträchtigen, weil ganze Revier dauerhaft von Bibern freigehalten werden können und nach der Intention der Allgemeinverfügung auch sollen, um die behaupteten Gefahrenstellen entlang sämtlicher Straßen- und Schienenwege zu verhindern. Eine Widerbesiedlung dieser immensen Flächen durch Jungbiber wird dadurch ausgeschlossen, so dass auch der Zuwachs auf dieser erheblichen Fläche im Landkreis nicht weiter erfolgt. Damit werden ganze Biberreviere völlig unabhängig vom Zuwachs im gesamten Landkreis dauerhaft freigehalten. Hierdurch wird die Gesamt-Population deutlich geschwächt und mithin kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich der Erhaltungszustand der Population der Art verschlechtert.

Im Ergebnis ist dem Antragsgegnern weder der konkrete Bestand bekannt, noch hat er sich in irgendeiner Weise in der Allgemeinverfügung oder der Behördenakte mit der Frage auseinandergesetzt, ab welcher Entnahmegrenze der Erhaltungszustand der Art Biber gefährdet ist. Damit kommt auch der Mitteilungspflicht nach Ziff. VI. keine Bedeutung zu, weil ein Monitoring von Biberabschüssen nur dann zielführend ist bzw. die Erhaltung des günstigen Erhaltungszustandes sicherstellen könnte, wenn dieser vorab von der Behörde konkret festgelegt wurde.

Hierbei ist nach EuGH, Urteil vom 11. Juli 2024 – C-601/22 –, juris Rn. 64 ergänzend zu beachten, dass aufgrund bester wissenschaftlicher Daten **sicher feststehen muss**, dass der günstige Erhaltungszustand der Populationen trotz der Ausnahmeregelung gewahrt wird. Unsicherheiten gehen daher zu Lasten des Antragsgegners:

„Schließlich ist auch hervorzuheben, dass der Mitgliedstaat gemäß dem in Art. 191 Abs. 2 AEUV verankerten Vorsorgegrundsatz von dem Erlass oder der Durchführung einer solchen Ausnahmeregelung absehen muss, wenn nach der Prüfung der besten verfügbaren wissenschaftlichen Daten eine Ungewissheit darüber bestehen bleibt, ob der günstige Erhaltungszustand der Populationen einer vom Aussterben bedrohten Art trotz dieser Ausnahmeregelung gewahrt oder wiederhergestellt werden kann (Urteil vom 10. Oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, Rn. 66).“

Diese Sicherheit liegt hier nicht vor, so dass die Allgemeinverfügung gegen Art. 16 Abs. 1 FFH-RL und § 2 Abs. 3 Satz 2 AAV verstößt.

f. Fehlende Natura-2000-Verträglichkeitsprüfung

Die Allgemeinverfügung verstößt auch gegen § 34 Abs. 1 BNatSchG, Art. 6 Abs. 3 FFH-RL. Nach § 34 Abs. 1 BNatSchG, der Art. 6 Abs. 3 der FFH-RL umgesetzt, sind Projekte vor ihrer Zulassung oder Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebiets zu überprüfen, wenn sie einzeln oder im Zusammenwirken mit

anderen Projekten oder Plänen geeignet sind, das Gebiet erheblich zu beeinträchtigen und nicht unmittelbar der Verwaltung des Gebiets dienen. Pläne oder Projekte können im Sinne von Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL) das Gebiet erheblich beeinträchtigen, *"wenn sie drohen, die für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungsziele zu gefährden"* (vgl. BVerwG, Urteil vom 17.01.2007 - 9 A 20/05 -, juris Rdnr. 40, 41 unter Verweis auf EuGH, Urteil vom 07.09.2004 - C-127/02 -, juris Rdnr. 49) (zum Ganzen ausführlich: VGH Kassel, Beschluss vom 12. Mai 2021 – 3 B 370/21 –, juris Rn. 10 ff.).

Der notwendige Grad der Wahrscheinlichkeit ist dann erreicht, wenn anhand objektiver Umstände nicht ausgeschlossen werden kann, dass ein Vorhaben das fragliche Gebiet in dieser Weise beeinträchtigt. Nach Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL steht dann fest, dass Pläne oder Projekte das Gebiet erheblich beeinträchtigen könnten, wenn sie drohen, die für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungsziele zu gefährden (vgl. EuGH, Urte. v. 7.9.2004 - Rs. C-127/02 - NuR 2004, 788, v. 20.10.2005 - Rs. C-6/04 - NuR 2006, 494 und v. 10.1.2006 - Rs. C-98/03 - NuR 2006, 166). Grundsätzlich ist somit jede Beeinträchtigung von Erhaltungszielen erheblich und muss als Beeinträchtigung des Gebiets als solches gewertet werden (vgl. BVerwG, Urte. v. 17.1.2007 - 9 A 20/05 - juris RN. 41).

Dabei ist auch zu beachten, dass nach der Rechtsprechung des EuGH der Umstand, dass ein Projekt außerhalb eines Natura-2000-Gebiets angesiedelt ist, keine Befreiung von den in Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie aufgestellten Anforderungen bedeutet (EuGH, Urteil vom 29.7.2019 – C-411/17, Rn. 134 ff.). Insoweit können auch Projekte wie das hier verfahrensgegenständliche, welches in seinem Anwendungsbereich die betroffenen FFH-Gebiete im Landkreis Oberallgäu ausnimmt, zu Beeinträchtigungen von Erhaltungszielen innerhalb dieser Gebiete führen. Dies gilt vorliegend umso mehr, als die Straßen und Bahnstrecken die von der Allgemeinverfügung erfasst sind, teilweise durch die FFH-Gebiete verlaufen. Ebenso sind die Lebensräume der Biber mit den FFH-Gebieten durch die Oberflächenwasserkörper verbunden. Insoweit kann ohne vorherige Prüfung nicht mit der erforderlichen Gewissheit ausgeschlossen werden, dass Maßnahmen – selbst, wenn sie außerhalb des FFH-Gebiets stattfinden –, die in den betroffenen FFH-Gebieten festgelegten Erhaltungsziele nicht nachteilig beeinträchtigen.

Hierbei sei auch darauf hingewiesen, dass infolge des zu groben Maßstabs der Karte in der Anlage 1 der Allgemeinverfügung für Außenstehende nicht ersichtlich ist, wo konkret die Grenzen des FFH-Gebietes verlaufen. Hier ist auch von der Allgemeinverfügung kein Puffer für Schutzgebiete vorgesehen. Vielmehr geht der Geltungsbereich der Allgemeinverfügung bis an den Rand der betroffenen Schutzgebiete, wobei deren Abgrenzungen im Naturraum nicht ohne weiteres zu erkennen sind.

Es kann somit nicht allein durch die Ausnahme der betroffenen FFH-Gebiete im Landkreis Oberallgäu eine Beeinträchtigung von Erhaltungszielen innerhalb dieser Gebiete vollständig ausgeschlossen werden.

Die Oberflächenwasserkörper, an denen die Biber ihre Dämme und Biberburgen bauen, durchfließen die FFH-Gebiete. Sie stellen gleichzeitig Lebensräume für Erhaltungsziele dar und etwaige Änderungen an Oberläufen der Gewässer können zu erheblichen Veränderungen flussabwärts führen. Auswirkungen ergeben sich hierbei voraussichtlich weniger durch die Biberentnahme, als vielmehr durch die ganzjährig gestattete Entnahme von Biberdämmen und die Beseitigung nicht besetzter Biberburgen gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 AAV.

Glaubhaftmachung: Allgemeinverfügung Biber,
Anlage Ast. 2

Wie der Sachverhalt auf Bl. 1009 der Behördenakte verdeutlicht, kann das Entfernen eines Biberdamms zur Verfrachtung von Sedimenten und Schlammeinträgen im Gewässer führen, die sogar aus Sicht des Wasserwirtschaftsamts wasserwirtschaftlich bedeutsam sind.

Glaubhaftmachung: Bl. 1009 der Behördenakte

Insoweit kann ohne nähere Prüfung nicht mit der erforderlichen Gewissheit ausgeschlossen werden, dass die Entnahme eines Biberdamms in unmittelbarer Nähe zu einem der hier zahlreich betroffenen FFH-Gebiete dazu führt, dass durch die Dammentnahme Gewässerveränderungen zu besorgen sind, die sich auch auf die Erhaltungsziele dieses FFH-Gebietes auswirken. So sind unter anderem im FFH-Gebiet Kempter Wald mit Oberem Rottachtal (DE 8228-301) als Erhaltungsziele die Bachmuschel, der Steinkrebs oder auch die Schmale Windelschnecke festgelegt,

Glaubhaftmachung: Gebietsdaten des LFU zum FFH-Gebiet Kempter Wald mit Oberem Rottachtal (DE 8228-301), online abrufbar unter: <https://www.lfu.bayern.de/natur/natura2000/browse/info?id=8228-301>

welche sensibel auf Veränderungen im Flussbett (insbesondere Eintrag von Feinsedimenten bei der Bachmuschel und dem Steinkrebs) bzw. den angrenzenden Feuchtwiesen (Schmale Windelschnecke) reagieren können. Ohne nähere Prüfung kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass eine Entfernung von Dämmen – ohne weitere vorherige behördliche Prüfung im Einzelfall – auf die Erhaltungsziele der im Landkreis Oberallgäu befindlichen FFH-Gebiete keinen Einfluss haben.

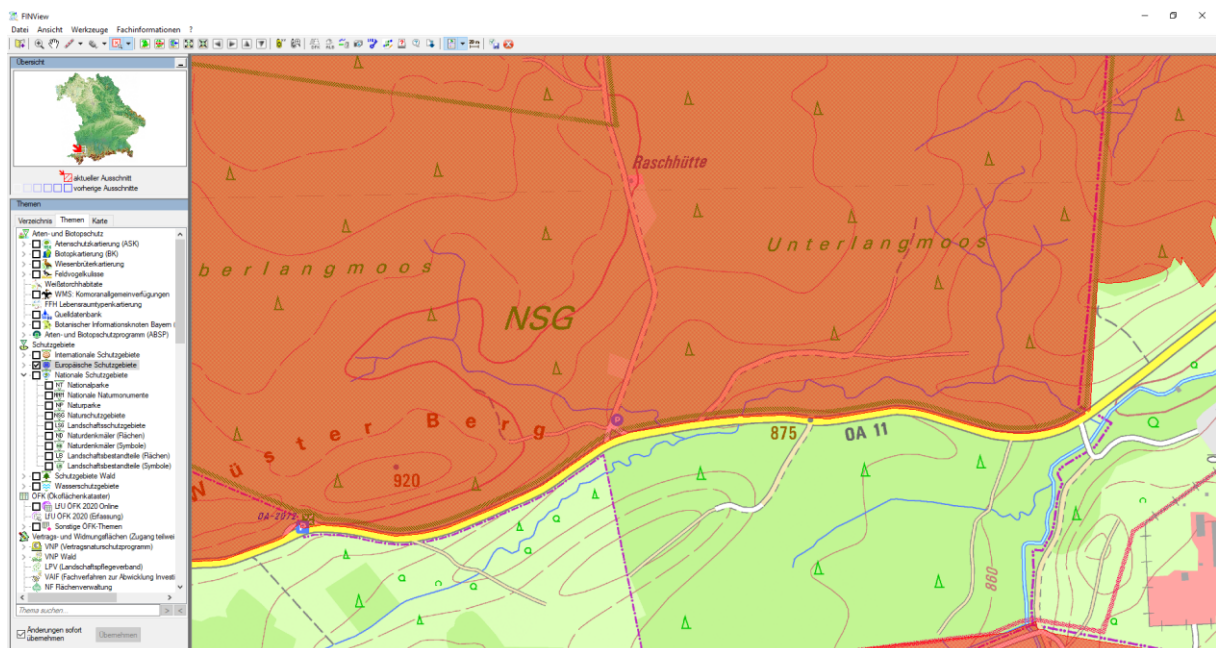
Nachgehend werden wir anhand weiterer Erhaltungsziele und speziell anhand von Lebensraumtypen in bestimmten FFH-Gebieten exemplarisch darlegen, weshalb es einer konkreten FFH-Verträglichkeitsprüfung

bedurft hätte. Die nachfolgenden Beispiele gelten auch für andere FFH-Gebiete im Landkreis Oberallgäu und zeigen die Notwendigkeit einer umfassenden FFH-Verträglichkeitsprüfung durch den Antragsgegner auf. Es handelt sich um Beispiele für Bereiche bei denen Biberreviere mit Abschussgenehmigung nach der angegriffenen Allgemeinverfügung, d.h. im 30m-Radius um überörtliche Straßen, Auswirkungen auf FFH-Gebiete haben können:

aa. Beispiel 1

Abschussmöglichkeiten nach AV entlang des Bachs an der OA 11 außerhalb des FFH Gebiets Kempter Wald mit oberem Rottachtal mit direkter Gewässerverbindung in einem Revier in das FFH-Gebiet.

Das FFH Gebiet Kempter Wald mit oberem Rottachtal ist ein Moor- und Feuchtlebensraum geprägtes FFH-Gebiet, dessen LRTs vom Biber profitieren.



(Rot: Grenze des FFH-Gebiets; Blau: Gewässer; Quelle www.bayernatlas.de)

Im Konkreten Fall können von möglichen Zugriffs-Biberrevieren direkt die FFH-Lebensraumtypen Fichten-Moorwälder (91D4*) und Übergangs- und Schwingrasenmoore (7140) und indirekt der Lebensraumtyp Bergkiefer Moorwälder (91D3*) betroffen sein.



	FFH-Gebietsgrenze (Feinabgrenzung 2011 auf Basis 1:5000)
	FFH-Gebietsgrenze (Natura 2000-Verordnung vom 1.4.2016)
	Erweiterungsflächen FFH-Gebiet (Natura 2000-Verordnung 2016, nicht bearbeitet)
	StÜbPl Kempten-Bodelsberg
	Staatswald
Lebensraumtypen (im Standard-Datenbogen genannt)	
	3150, Nährstoffreiche Stillgewässer
	3160, Dystrophe Stillgewässer
	6230, Artenreiche Borstgrasrasen*
	6410, Pfeifengraswiesen
	6430, Feuchte Hochstaudenfluren
	6510, Magere Flachland-Mähwiesen
	7110, Lebende Hochmoore*
	7120, Geschädigte Hochmoore
	7140, Übergangs- und Schwinggrasmoore
	7150, Torfmoor-Schlenken
	7220, Kalktuffquellen*
	7230, Kalkreiche Niedermoore
	8210, Kalkfelsen
	9131, Bergland-Waldmeister-Buchenwälder (B)
	91D3*, Bergkiefern-Moorwälder (B)
	91D4*, Fichten-Moorwälder (C)
	91E3*, Winkelseggen-Erlen-Eschenwälder (C)
	9412, Hainsimsen-Fichten-Tannenwälder (C)
Lebensraumtypen (nicht im Standard-Datenbogen genannt)	
	3260, Fließgewässer mit flutender Wasservegetation

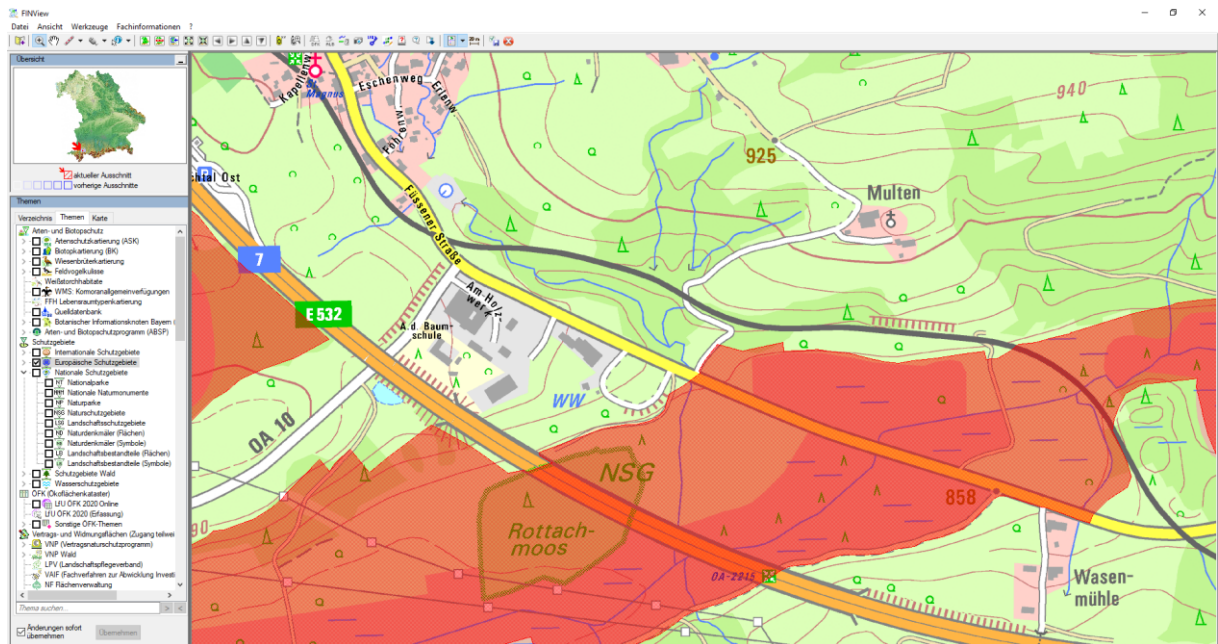
(Quelle: FFH-Managementplan Kempter Wald mit oberem Rottachtal, www.lfu.bayern.de/natur/natura2000/managementplaene/8027_8672/doc/8228_301/karten/de8228301_k_karte2_lrt_03_nfin_ffin.pdf)

bb. Beispiel 2

Abschussmöglichkeiten bestehen nach der Allgemeinverfügung auch entlang des Bachs an der St2025 und der Bahnlinie Kempten-Pfronten außerhalb des FFH Gebiets Kempter Wald mit oberem Rottachtal mit direkter Gewässerverbindung in einem Revier in das FFH-Gebiet.

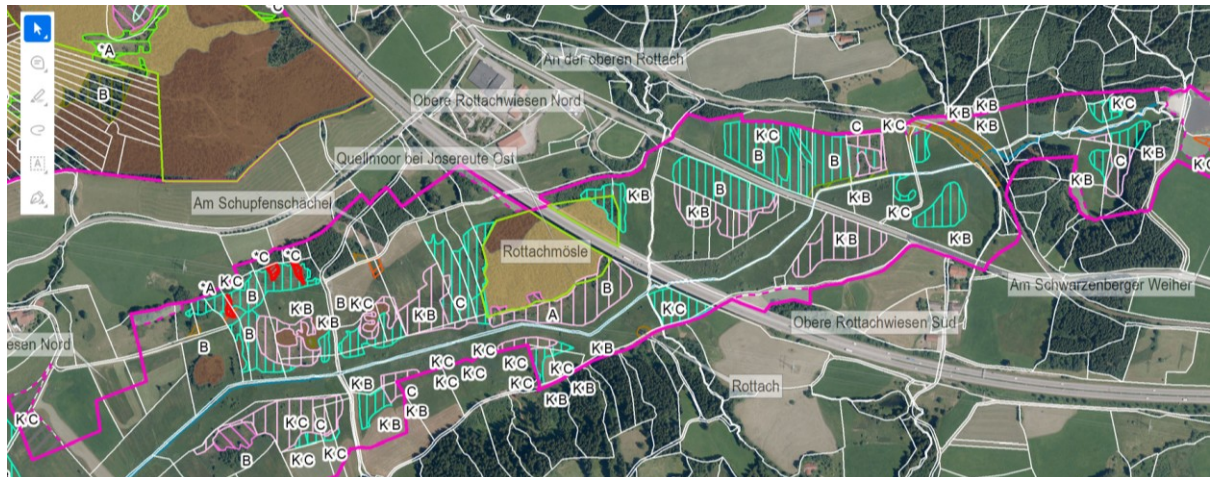
Das FFH Gebiet Kempter Wald mit oberem Rottachtal ist ein Moor- und Feuchtlebensraum geprägtes FFH-Gebiet, dessen LRTs vom Biber profi-

tieren.



(Rot: Grenze des FFH-Gebiets; Blau: Gewässer; Quelle www.bayernatlas.de)

Im Konkreten Fall können von möglichen Zugriffs-Biberrevier die Lebensraumtypen „Kalkreiche Niedermooere“ (7230) und „Übergangs- und Schwingrasenmoore“ (7140), ggf. auch Bergkiefer Moorwälder (91D3*) betroffen sein.

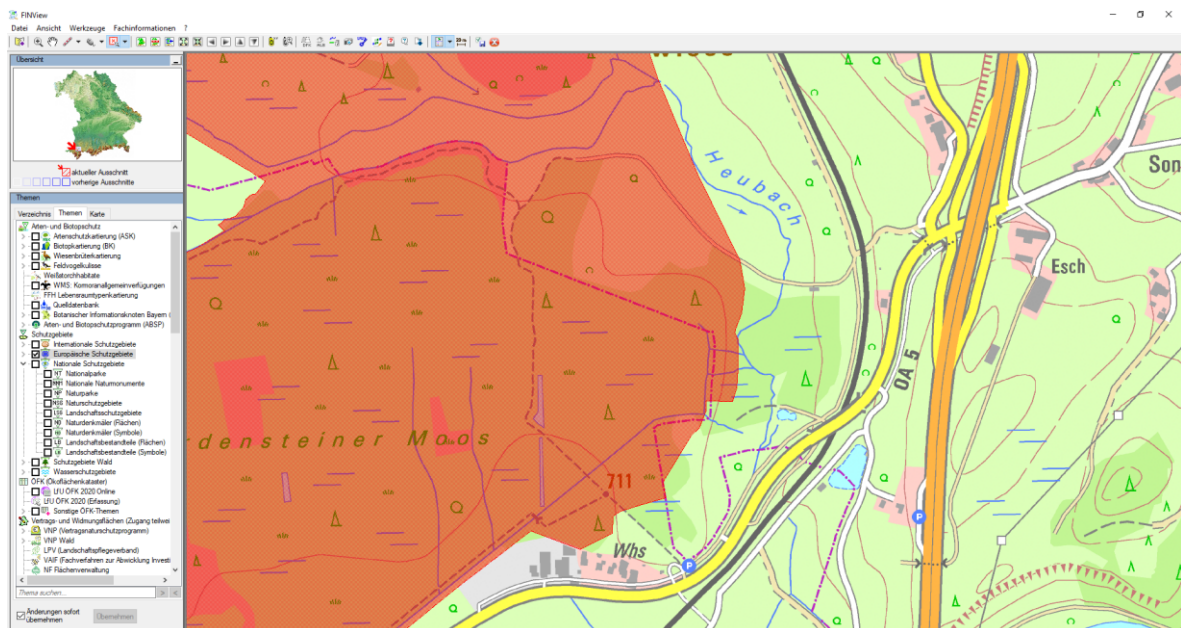




(Quelle: FFH-Managementplan Kempter Wald mit oberem Rottachtal; www.lfu.bayern.de/natur/natura2000/managementplaene/8027_8672/doc/8228_301/karten/de8228301_k_karte2_lrt_04_nfin_ffin.pdf)

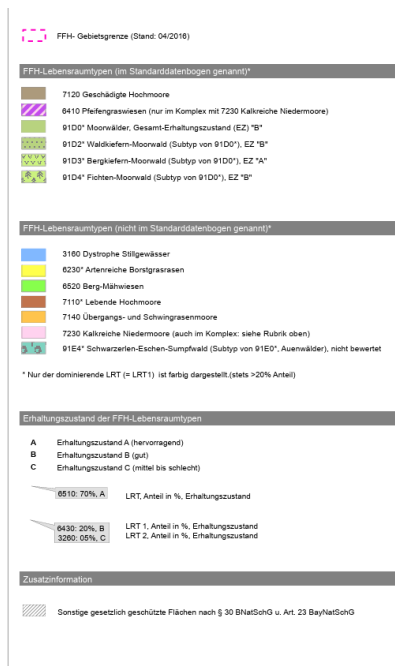
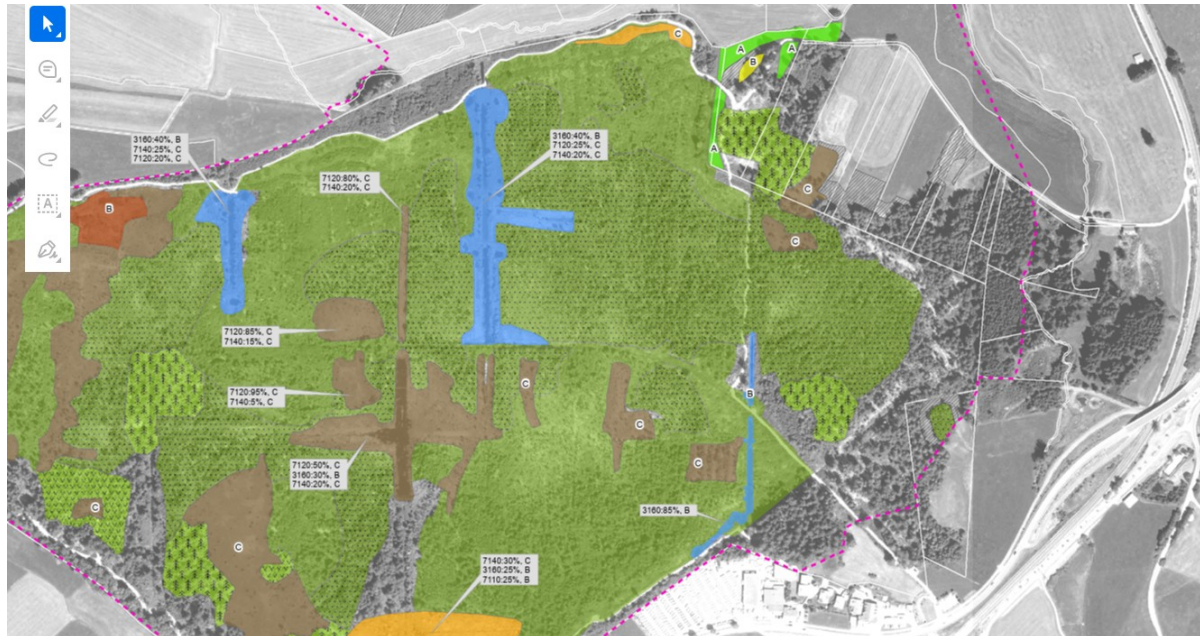
cc. Beispiel 3

Abschussmöglichkeiten nach AV entlang des Heubachs an der OA 5 außerhalb des FFH Werdensteiner Moos mit direkter Gewässerverbindung in einem Revier in das FFH-Gebiet. Das FFH Gebiet Werdensteiner Moos ist ein Moor- und Feuchtlebensraum geprägtes FFH-Gebiet, dessen LRTs vom Biber profitieren.



(Rot: Grenze des FFH-Gebiets; Blau: Gewässer; Quelle www.bayernatlas.de)

Im Konkreten Fall können von möglichen Zugriffs-Biberrevier die Lebensraumtypen „Fichten-Moorwälder“ (91D4*) und Waldkiefern-Moorwälder (91D2*), ggf. auch „Geschädigte Hochmoore (7120) betroffen sein.

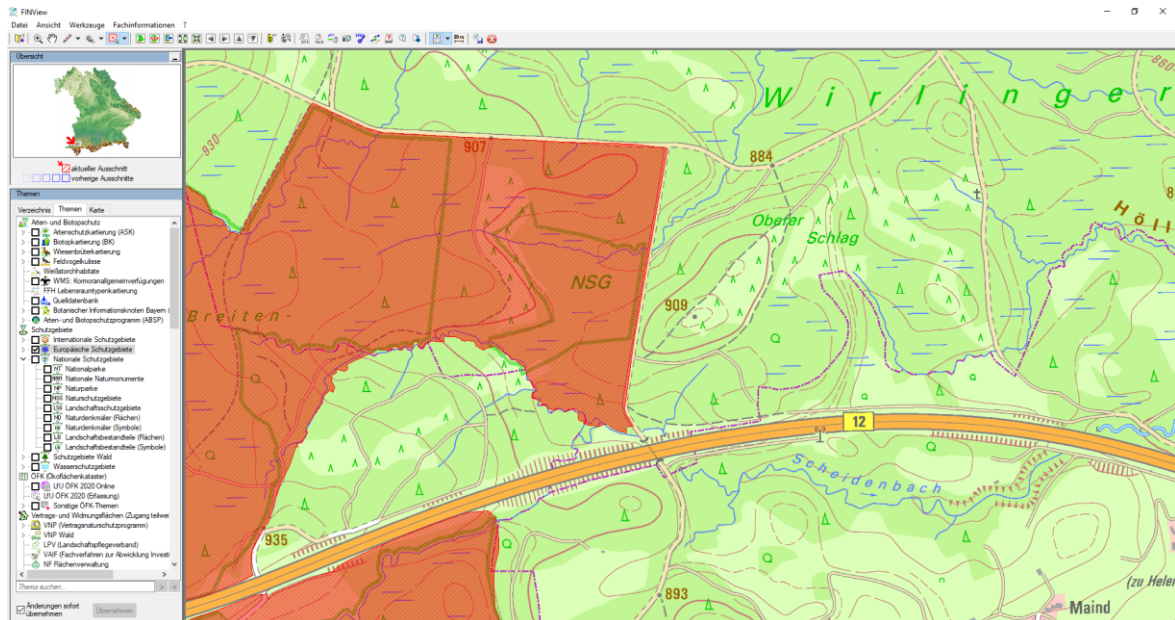


(Quelle: FFH Managementplan Werdensteiner Moos, www.lfu.bayern.de/natur/natura2000_managementplaene/8027_8672/doc/8327_303/karten/de8327303_k_karte2_lrt_nfin_ffin.pdf)

dd. Beispiel 4

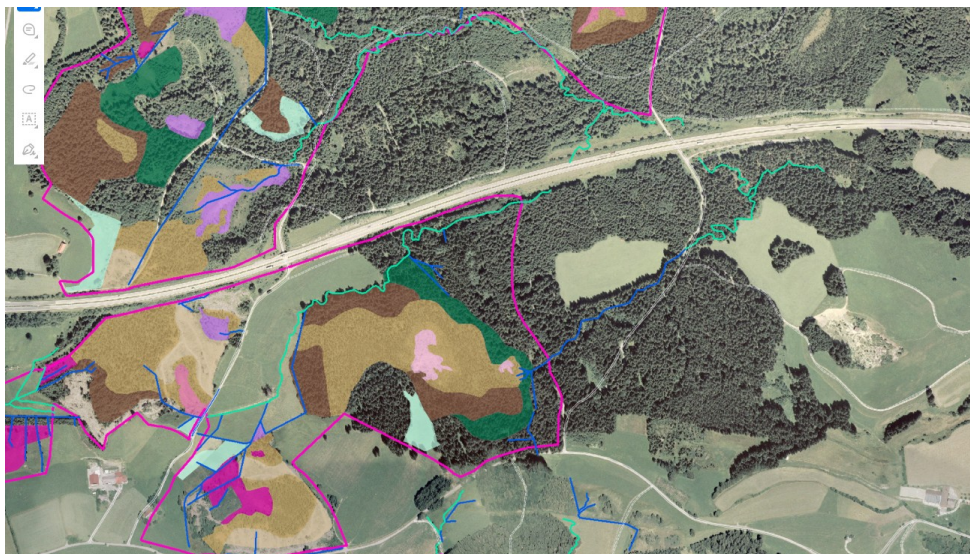
Abschussmöglichkeiten bestehen nach der Allgemeinverfügung des Wei-
teren entlang des Bachs an der B12 außerhalb des FFH-Gebiets Moore














im Wirlinger Wald mit direkter Gewässerverbindung in einem Revier in das FFH-Gebiet. Das FFH Gebiet Wirlinger Wald ist ein Moor- und Feuchtlebensraum geprägtes FFH-Gebiet, dessen LRTs vom Biber profitieren.



(Rot: Grenze des FFH-Gebiets; Blau: Gewässer; Quelle www.bayernatlas.de)

Im Konkreten Fall können von möglichen Zugriffs-Biberrevier die Lebensraumtypen „Fichten-Moorwälder“ (91D4*), Bergkiefern-Moorwälder (91D*) und „Montane bis alpine bodensaure Fichtenwälder“ (9410) betroffen sein.



	FFH-Gebietsgrenze
Moorgräben	
	Bach
	Graben
Moor-Lebensraumtypen und Bodensaure Fichtenwälder	
	7120, Degradierete Hochmoore
	7150, Torfmoor-Schlenken
	7230, Kalkreiche Niedermoore
	7110, Lebende Hochmoore
	7140, Übergangs- und Schwingrasenmoore
	91D0*, Moorwälder
	91D3*, Bergkiefern-Moorwald
	91D4*, Fichten-Moorwald
	91E0*, Auenwälder mit Erle und Esche
	9410, Montane bis alpine bodensaure Fichtenwälder

(Quelle: FFH Managementplan Moore im Wirlinger Wald, www.lfu.bayern.de/natur/natura2000_managementplaene/8027_8672/doc/8327_301/karten/de8327301_k_karte2_02_nfin_ffin.pdf)

ee. Bewertung

Die vorstehenden Beispiele verdeutlichen, dass Lebensraumtypen die als Erhaltungsziele in den FFH-Gebieten im Oberallgäu festgesetzt sind, durch direkt und indirekt durch die Biberabschüsse betroffen werden können.

Glaubhaftmachung: Sachverständigengutachten durch einen Sachverständigen für Natur- und Artenschutz

Der Antragsgegner hat sich hiermit in der Allgemeinverfügung jedoch nicht beschäftigt und führt unter Ziff. 2.3 lediglich pauschal aus:

„Inwiefern die Entnahme einzelner Biber außerhalb von FFH-Gebieten sich auf die Erhaltungsziele der FFH-Gebiete auswirken könnte, ist nicht nachvollziehbar. Sofern keine tatsächlichen Anzeichen dafür vorliegen, dass ein Plan oder Projekt signifikante Auswirkungen auf ein Schutzgebiet oder eine geschützte Art haben könnte, gilt der Grundsatz: „Keine Untersuchung ins Blaue hinein“. In einem Fall ohne tatsächliche Anzeichen für signifikante Auswirkungen auf eine FFH-Gebiet, wie im vorliegenden Fall, ist eine FFH-Verträglichkeitsabschätzung nicht verhältnismäßig und gesetzlich nicht erforderlich.“

Die vorstehenden Ausführungen zeigen beispielhaft und konkret auf, inwieweit Auswirkungen auf die Erhaltungsziele vorhanden sind.

Im Ergebnis hätte es daher eine FFH-Verträglichkeitsprüfung bedurft. Diesen Sachverhalt und entsprechende Wirkzusammenhänge hatten wir gegenüber dem Antragsgegnern bereits vorgetragen,

Glaubhaftmachung: Behördenakte

so dass eine konkrete Untersuchung und Prüfung auch nicht „ins Blaue hinein“ gefordert wurde, wie die Allgemeinverfügung auf Seite 20 (Ziff. 2.3.) ausführt. Dass der Antragsgegner erneut eine Verträglichkeitsprüfung und sogar eine Vorprüfung unterlassen hat, ist angesichts des strengen Maßstabes des Gebietsschutzes auf Grundlage von § 34 Abs. 1 BNatSchG nicht nachvollziehbar. Damit verstößt die Allgemeinverfügung gegen § 34 Abs. 1 BNatSchG, weil eine erforderliche FFH-Verträglichkeitsprüfung nicht durchgeführt wurde.

D. Ergebnis

Im Ergebnis sind die Anträge zulässig und begründet. Um antragsgemäße Entscheidung wird höflich gebeten.

Der Antragsteller sieht derzeit keinen Anlass für einen Antrag auf Erlass einer Zwischenverfügung. Denn die verfahrensgegenständliche Allgemeinverfügung gestattet die Entnahme von Bibern ausschließlich im Zeitraum vom 01. September bis 15. März eines jeden Jahres. Sollte eine Entscheidung der Kammer im hiesigen Eilverfahren bis 31.08.2025 nicht erfolgen können, wird der Antragsteller jedoch Ende August 2025 einen entsprechenden Antrag zur Verhinderung vollendeter Tatsachen stellen.

Dr. Eric Weiser-Saulin
Rechtsanwalt

Anlagen:

Vollmacht (**Anlage Ast. 1**)

Amtsblatt Nr. 7 des LRA Oberallgäu vom 11.02.2025 (**Anlage Ast. 2**)

Klageschriftsatz vom 12.02.2025 (**Anlage Ast. 3**)

Darstellung möglicher Alternativen (**Anlage Ast. 4**)

Satzung des Antragstellers vom 06.12.2021 (**Anlage Ast. 5**)

INHALTSVERZEICHNIS

A.	Sachverhalt	2
B.	Zulässigkeit des Antrags nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 VwGO.....	9
C.	Begründetheit des Antrags nach § 80 Abs. 5 S. 1 Alt. 2 VwGO	10
I.	Formelle Rechtswidrigkeit der Allgemeinverfügung.....	10
1.	Unbestimmtheit des Geltungsbereichs der Allgemeinverfügung	11
2.	Fehlende Begründung nach Art. 39 BayVwVfG	13
3.	Zwischenergebnis.....	15
II.	Materielle Rechtswidrigkeit der Allgemeinverfügung	15
1.	Maßstab des § 45 Abs. 7 S. 4 BNatSchG	15
2.	Maßstab einer Ausnahmeregelung nach Art. 16 Abs. 1 b) FFH-RL	17
3.	Fehlerhafte Anwendung im konkreten Fall.....	20
a.	Keine taugliche Rechtsgrundlage für die Anordnung nach Ziff. III. 2.	20
b.	Fehlender Ausnahmegrund für Ziffer III. 1.	24
c.	Pauschale Freigabe aller Straßen rechtswidrig.....	31
d.	Fehlende Alternativenprüfung in Bezug auf die Festsetzungen unter Ziff. II. und III.	32
e.	Fehlende Prüfung der Auswirkungen auf den Erhaltungszustand der Art	40
f.	Fehlende Natura-2000-Verträglichkeitsprüfung.....	45
aa.	Beispiel 1.....	48
bb.	Beispiel 2.....	49
cc.	Beispiel 3.....	51
dd.	Beispiel 4.....	52
ee.	Bewertung	54
D.	Ergebnis	55