



OBERVERWALTUNGSGERICHT BERLIN-BRANDENBURG

BESCHLUSS

OVG 11 S 3.15

VG 5 L 289.14 Frankfurt (Oder)

In der Verwaltungsstreitsache
des NABU Brandenburg, vertreten durch den Vorsitzenden,
Lindenstraße 34, 14467 Potsdam,

Antragsteller, Beschwerdeführer u. Beschwerdegegner,

bevollmächtigt:

Rechtsanwalt Karsten Sommer,
Grolmanstraße 39, 10623 Berlin,

g e g e n

den Landrat des Landkreises Märkisch-Oderland,
Puschkinplatz 12, 15301 Seelow,

Antragsgegner, Beschwerdegegner u. Beschwerdeführer,

beigeladen:

der Gewässer- und Deichverband Oderbruch, vertreten durch den
Verbandsvorsteher, Feldstraße 3 d, 15306 Seelow,

hat der 11. Senat durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht
Fieting, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Apel und den Richter am
Oberverwaltungsgericht Schmielek am 26. Februar 2015 beschlossen:

Auf die Beschwerde des Antragstellers wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Frankfurt (Oder) vom 7. Januar 2015 aufgehoben, soweit die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der am 19. September 2014 erhobenen Klage gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 9. April 2014 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 18. August 2014 „in Ansehung der Tenorpunkte VII und VIII (Anlagen 7 und 8)“ abgelehnt worden ist.

Soweit das Verwaltungsgericht dem Begehren des Antragstellers stattgegeben hat - hinsichtlich der Tenorpunkte I-VI, IX, X, XII-XVI (Anlagen 1.1-1.6, Anlage 1.9) - wird die dagegen gerichtete Beschwerde des Antragsgegners zurückgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens beider Instanzen trägt der Antragsgegner. Der Beigeladene trägt seine außergerichtlichen Kosten jeweils selbst.

Der Wert des Beschwerdegegenstandes wird auf 7.500 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

Gegenstand des Verfahrens ist das Eilrechtsschutzbegehren des Antragstellers, eines landesrechtlich anerkannten Naturschutzverbandes, gegen einen Bescheid des Antragsgegners vom 9. April 2014, mit dem dieser dem Beigeladenen, einem Gewässerunterhaltungsverband, für die Dauer von vier Jahren Ausnahmen und Befreiungen von arten- und flächenschutzrechtlichen Verboten erteilt hat. Dabei hat er ihm erlaubt, zur Abwehr von Beeinträchtigungen durch Biber bzw. deren Bauwerke - insbesondere an Deichanlagen, Parallel- und Druckwassergräben, Zu- und Abläufen von Schöpfwerken und neben Verkehrswegen oder befahrbaren Randstreifen gelegenen Gewässerabschnitten an ca. 1.000 konkret bezeichneten Deich- und Gewässerabschnitten an der Oder und im Oderbruch - Biber zu fan-

gen, zu töten und/oder Biberdämme und Erdbaue zu beschädigen oder zu zerstören (Ziff. I-VI, IX, X, XII-XIV, Anlagen 1.1-1.6, 1.9). Für weitere ca. 2000 Gewässerabschnitte lehnte er entsprechende Zulassungen ab (Ziff. VII-VIII, Anlagen 1.7 und 1.8).

Der dagegen erhobene Widerspruch des Antragstellers wurde mit Widerspruchsbescheid vom 18. August 2014 weitestgehend zurückgewiesen. Mit seiner am 19. September 2014 erhobenen Klage (VG 5 K 1012/14) verfolgt der Antragsteller sein Anfechtungsbegehren weiter.

Der bereits am 26. Mai 2014 gestellte Antrag des Antragstellers „wegen: ... Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs ... gegen naturschutzrechtliche Ausnahmen und Befreiungen des Antragsgegners zur Tötung und zum Einfangen von Bibern sowie zur Zerstörung von Biberdämmen und -bauten“ (S. 1 der Antragsschrift) hatte vor dem Verwaltungsgericht insoweit Erfolg. Mit Beschluss vom 7. Januar 2015 stellte das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung der Klage (VG 5 K 1012/14) wieder her und führte zur Begründung u.a. aus, dass im Eilverfahren nicht ausräumbare Zweifel an der Rechtmäßigkeit der verfügten artenschutzrechtlichen Ausnahmen, insbesondere hinsichtlich der erforderlichen Prüfung der tatsächlichen Verhältnisse, bestünden und angesichts des Gewichts der betroffenen, auch unionsrechtlich geschützten Gemeinwohlbelange des Gewässer-, Gebiets- und Artenschutzes das vom Antragsteller vertretene Interesse an der Verhinderung vollendeter Tatsachen zu Lasten einer streng geschützten Art, z.B. durch die Entnahme (Tötung) von Bibern, überwiege. Ob und inwieweit das Projekt im Einklang mit den speziellen, für Natura 2000-Gebiete geltenden Zulassungsanforderungen stehe, bedürfe danach keiner Entscheidung im vorläufigen Rechtsschutzverfahren. Mit Blick auf die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung hinsichtlich der erteilten artenschutzrechtlichen Ausnahmen sei aber auch insoweit vorläufiger Rechtsschutz zu gewähren. Hinsichtlich der nach Auffassung des Verwaltungsgerichts vom gestellten Antrag des Antragstellers umfassten, weitere vom Beigeladenen begehrte arten- und flächenschutzrechtliche Zulassungen versagenden Tenorpunkte VII und VIII hat das Verwaltungsgericht die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung wegen fehlenden Rechtsschutzbedürfnisses abgelehnt.

Mit seiner dagegen fristgemäß eingelegten und begründeten Beschwerde rügt der Antragsteller, dass das Verwaltungsgericht seinen Antrag hinsichtlich der Tenorpunkte VII und VIII zu Unrecht abgewiesen und ihm insoweit die Hälfte der Verfahrenskosten auferlegt habe. Ungeachtet der gegen den Bescheid in Gestalt des Widerspruchsbescheides gerichteten Antragsformulierung ergebe sich bei der gem. § 88 VwGO gebotenen Auslegung seines durch die Begründung eindeutig konkretisierten Begehrens, dass er sich nur insoweit gegen die Entscheidung des Antragsgegners wende, wie diese im Wege der Erteilung von artenschutzrechtlichen Ausnahmen und Befreiungen Maßnahmen gegen den Biber und dessen Baue zulasse, und nicht etwa gegen die Ablehnung der vom Beigeladenen weitergehend beantragten Maßnahmen in den Tenorpunkten VII und VIII.

Der Antragsgegner beanstandet mit seiner ebenfalls fristgemäß eingelegten und begründeten Beschwerde eine unzutreffende Würdigung seiner Ausführungen im Bescheid und Widerspruchsbescheid, mit denen er das Vorliegen der maßgeblichen Voraussetzungen hinreichend erläutert habe, sowie eine grob fehlerhafte Interessenabwägung, mit der das Verwaltungsgericht die genannten Belange des Naturschutzes über das Grundrecht der Menschen auf Leben und körperliche Unversehrtheit stelle.

II.

Die Beschwerde des Antragstellers hat Erfolg und führt zur Aufhebung der diesbezüglichen Entscheidung des Verwaltungsgerichts (1). Die Beschwerde des Antragsgegners vermag eine Abänderung der erstinstanzlichen Entscheidung hingegen nicht zu begründen (2).

1. Die Beschwerde des Antragstellers gegen die Ablehnung der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage hinsichtlich der Tenorpunkte VII und VIII des angefochtenen Bescheides hat aus den mit der Begründung dargelegten Gründen Erfolg. Die von der Abweisung betroffenen Teilregelungen des Bescheides waren und sind bei sachgemäßer Auslegung des wirklichen, aus den Schriftsätzen zweifelsfrei erkennbaren Willens des Antragstellers nicht Gegenstand des von diesem zur Entscheidung gestellten Eilrechtsschutzbegehrens.

Der - anwaltlich vertretene - Antragsteller hat zwar ausdrücklich beantragt, die aufschiebende Wirkung seines Widerspruchs „gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 9. April 2014“ wiederherzustellen, und er räumt selbst ein, dass auch sein nachfolgender Klageantrag keine ausdrückliche Beschränkung auf die ihn konkret belastenden Regelungsgegenstände des Bescheides enthält. Ungeachtet dessen konnte hier aber von Anfang an kein ernstlicher Zweifel daran bestehen, dass der Antragsteller sich nicht etwa (auch) gegen die in den Tenorpunkten VII und VIII geregelte Versagung, sondern nur gegen die von ihm als fehlerhaft angesehene und im vorangegangenen Verwaltungsverfahren wie auch in seiner erstinstanzlichen Begründung entsprechend beanstandete Gewährung naturschutzrechtlicher Ausnahmen und Befreiungen wenden wollte. Denn diese Beschränkung ergibt sich eindeutig bereits aus der auf der ersten Seite des Antrags vom 26. Mai 2014 aufgenommenen Kurzbeschreibung des Antragsbegehrens („wegen: Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ... gegen naturschutzrechtliche Ausnahmen und Befreiungen des Antragsgegners zur Tötung und zum Einfangen von Bibern sowie zur Zerstörung von Biberdämmen“) und wird bestätigt durch die ersichtlich nur die Gewährung dieser Ausnahmen und Befreiungen beanstandenden inhaltlichen Ausführungen. Angesichts der Komplexität des Bescheides, der im Entscheidungstenor insgesamt 16 Oberpunkte (I.-XVI.) aufweist, die in verschiedenen Kombinationen aufeinander und auf umfangreiche Anlagenkonvolute (A.1 bis A.9: ca. 616 Seiten - DIN A3 - mit Auflistungen von mehr als 3.000 Gewässerabschnitten; A.10 - 7 Kartenblätter) Bezug nehmen und von denen etliche nochmals mehrere Unterpunkte umfassen (insbes. I.1 bis I.6, II.1 bis II.3, III.1 bis III.5, V.1 bis V.5, VI.1 bis VI.8, X.1 bis X.9), stand und steht auch der Umstand, dass der im Eilverfahren formulierte Antrag, der die den Antragsteller nicht belastenden Entscheidungen unter den Tenorpunkten VII. und VIII. nicht ausdrücklich ausgenommen hat, von einem Anwalt gestellt wurde, einer Auslegung und Konkretisierung im Sinne des unzweifelhaft nur Gewollten nicht entgegen.

2. Die zulässige Beschwerde des Antragsgegners hat auf der Grundlage des nach § 146 Abs. 4 Sätze 3 und 6 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) allein maßgeblichen Beschwerdevortrages keinen Erfolg.

a) Dies gilt zunächst hinsichtlich der Annahme des Verwaltungsgerichts, dass im Eilverfahren nicht ausräumbare Zweifel an der Rechtmäßigkeit der verfügten artenschutzrechtlichen Ausnahmen, nicht zuletzt bei der anzustellenden Prüfung der tatsächlichen Verhältnisse, bestünden.

Insoweit hat die Kammer ausgeführt, dass sie keinen Zweifel daran habe, dass der Verwaltungsakt keine unzulässige Allgemeinverfügung sei, sondern ein Verwaltungsakt, der eine bzw. mehrere Gruppen von Einzelfällen regelt, sich nur an den Beigeladenen richtet und sich eindeutig auf die als Rechtsgrundlage einschlägige Ausnahmevorschrift des § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 und 4 BNatSchG beziehe. Das Vorliegen der sich aus § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG ergebenden Voraussetzungen einer Ausnahme von den artenschutzrechtlichen Verboten - Zulässigkeit zur Abwendung erheblicher land-, forst-, fischerei-, wasser- oder sonstiger erheblicher wirtschaftlicher Schäden - liege allerdings fern. Es sei dem Antragsgegner nicht gelungen, in ausreichender Weise darzulegen, dass solche erheblichen wirtschaftlichen Schäden drohten. Schäden an landwirtschaftlichem Gerät durch Einbrechen in den Boden aufgrund von Biberaktivitäten erreichten nicht die Erheblichkeitsschwelle und es sei auch nicht dargelegt, ob ein Eigentümer in einem betroffenen Bereich alles unternommen habe, um derartige Schäden - z.B. durch Brachlegen eines Schutzstreifens zum Ufer hin - zu vermeiden. Hinsichtlich eventuell befürchteter Vernässungen von landwirtschaftlichen Flächen sei nicht erkennbar, ob und in welcher Höhe Schäden bezüglich welcher Flächen eingetreten oder konkret zu erwarten seien. Diesbezügliche Gutachten oder fachliche Stellungnahmen lägen nicht vor. Auch Kosten der öffentlichen Hand für Präventivmaßnahmen (wie Entfernung der Dammbauten) begründeten keine erheblichen wirtschaftlichen Schäden. Die im Anwendungsbereich des vom Antragsgegner weiter angezogenen § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG genannten öffentlichen Interessen umfassten insbesondere auch Maßnahmen zur Abwehr von Überschwemmungsgefahren oder zur Entschärfung von Unfallschwerpunkten. Insoweit sei jedoch erforderlich, dass die für die Notwendigkeit der Ausnahme geltend gemachten Gründe „zwingend“ seien. Das Ausmaß der Beeinträchtigungen der streng geschützten Art sei gegen die für die Ausnahme sprechenden Gründe abzuwägen. Gem. § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG dürfe eine Ausnahme nur zugelassen werden, wenn zumutbare Alternativen nicht gegeben seien und sich der Er-

haltungszustand der Populationen einer Art nicht verschlechtere und soweit Art. 16 Abs. 1 RL 92/43/EWG nicht weitergehende Anforderungen enthalte. Danach sei die Ausnahmeregelung von den in Art. 12, 13, 14 und 15 Buchst. a und b enthaltenen Verboten eng auszulegen und die Beweislast für das Vorliegen der für jede Abweichung erforderlichen Voraussetzung, also auch für das Fehlen zumutbarer Alternativen, treffe die Stelle, die darüber entscheide. Jeder Eingriff, der die geschützten Arten betreffe, dürfe nur auf der Grundlage von Entscheidungen genehmigt werden, die mit einer genauen und angemessenen Begründung versehen seien, in der auf die in Art. 16 Abs. 1 RL 92/43/EWG genannten Gründe, Bedingungen und Anforderungen Bezug genommen werde. Vorliegend habe der Antragsteller keine genaue und angemessene Begründung für seine Annahme geliefert, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gebe bzw. warum keine der möglichen und dem Antragsgegner benannten Präventivmaßnahmen in keinem der im Anlagenkonvolut im einzelnen aufgeführten Gewässer-, Deich- und Grabenabschnitte etc. zu einem Erfolg geführt habe bzw. führen werde. Der Antragsgegner habe auch nicht hinreichend schlüssig darlegen können, dass und in welchem Umfang erhebliche Gefahren für die Gesundheit von Menschen konkret drohten. Zwar könnten Biberbauten in Deichen und den Böschungen von Verkehrswegen nicht geduldet werden, da sie die Standsicherheit der Deiche und die Sicherheit der Verkehrsanlagen beeinträchtigen könnten. Die Tötung von Bibern dürfe allerdings nur als Ultima Ratio in ansonsten nicht mehr beherrschbaren atypischen Situationen, insbesondere bei Gefahr für Leib oder Leben, und wenn ein Fang aus zeitlichen oder anderen Gründen nicht möglich sei, in Erwägung gezogen werden, zumal die Entnahme allein meist keine dauerhafte Lösung darstelle, da die freigewordenen Reviere von anderen Individuen bald wieder neu besiedelt würden. Der Antragsgegner berufe sich hier zwar auf eine solche nicht mehr beherrschbare Situation, allerdings ohne dass greifbare triftige Gründe allein für eine Ausnahme vom Zugriffsverbot sprächen. Er habe nicht für die von ihm in Form der Anlagen 1.1 bis 1.6 und 1.9 zusammengefassten geschlossenen Gruppen von Einzelfällen jeweils eine Alternativenprüfung vorgenommen, sondern an verschiedenen Stellen seines Bescheides lediglich pauschal festgestellt, dass „mildere zufriedenstellende Lösungen“ nicht bestünden. Offen erscheine nach derzeitigem Erkenntnisstand zudem, ob sich der Erhaltungszustand der Populationen von Bibern innerhalb ihres gesamten natürlichen Verbreitungsgebietes und nicht nur die lokale Population des Bibers in dem von der Ausnahme betroffenen Gebiet im

Sinne von § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG verschlechtern würde. Hinzu komme, dass sich mit Blick auf die Größe des betroffenen Gebietes und auf der Grundlage des Antragstellervorbringens auch sonst zahlreiche, teils schwierige Tatsachen- und Rechtsfragen stellen, die insbesondere den Gebiets- und Artenschutz betreffen und deren Beantwortung im vorläufigen Rechtsschutzverfahren nicht sicher prognostiziert werden könne.

Die dagegen mit der Beschwerde erhobenen Einwände des Antragsgegners, mit denen er sich nicht gegen die vom Verwaltungsgericht angeführten rechtlichen Kriterien bzw. deren Auslegung wendet, sondern letztlich eine unzutreffende Würdigung der für deren Vorliegen angeführten Gründe rügt, rechtfertigen keine für ihn günstigere Beurteilung der Rechtmäßigkeit.

Der Einwand des Antragsgegners, dem Kontext des Bescheides sei eindeutig zu entnehmen, dass mit den abzuwendenden erheblichen wirtschaftlichen Schäden i.S.d. § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG nicht etwa wirtschaftliche Schäden einzelner Landwirte oder sonstiger Geschädigter, sondern „die Gesamtheit der im Fall eines Hochwassers bzw. Binnenhochwassers drohenden Schäden, also alle privat- und volkswirtschaftlichen Schäden“ gemeint gewesen seien, berücksichtigt nicht, dass es sich bei derartigen durch ein Hochwasser verursachten gemeinwirtschaftlichen Schäden regelmäßig nicht um solche handeln dürfte, die allein und unmittelbar durch jedes einzelne der geschützten und von den erteilten Ausnahmen konkret betroffenen Tiere bzw. jedes einzelne seiner Bauwerke verursacht werden, sondern um solche, die sich erst bei Hinzutreten weiterer Umstände - wie insbesondere zum erheblichen Ansteigen des Wassers führenden Wetterbedingungen und/oder einem Zusammenwirken mehrerer Bauten - realisieren und die durch die von den im Einzelfall betroffenen Bibern bzw. ihren Bauwerken verursachten Beeinträchtigungen von Hochwasserschutzanlagen nur gefördert bzw. mit verursacht werden. Da die Abwehr von Überschwemmungsgefahren zudem von § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG erfasst wird, erscheint es durchaus zweifelhaft, ob die durch ein - danach regelmäßig abzuwehrendes - Hochwasser drohenden Schäden zusätzlich auch noch als Fall des § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG anzusehen wären. Im Ergebnis kann dies hier aber auch dahinstehen, denn auch in Ansehung des diesbezüglichen Beschwerdevorbringens ist jedenfalls nicht ersichtlich, dass die für die Erteilung einer Ausnahme gem. § 45 Abs. 7

Satz 1 Nr. 1 oder 4 BNatSchG maßgeblichen weiteren Voraussetzungen tatsächlich erfüllt sind.

Insoweit ist zur Klarstellung nochmals hervorzuheben, dass der Antragsgegner selbst mehrfach erklärt hat, dass es sich bei seinem Bescheid nicht um eine Allgemeinverfügung und auch nicht um eine „Vorratsgenehmigung“ handeln solle, sondern um einen Verwaltungsakt, bei dem „für jeden in den Anlagen aufgeführten Deich- bzw. Gewässerabschnitt anhand der jeweils vorliegenden (!) Daten eine Einzelfallprüfung und -entscheidung (!) vorgenommen“ worden sei (Schriftsatz vom 19. Juni 2014, S. 3). Als solcher muss er sich allerdings auch hinsichtlich jeder einzelnen dieser Entscheidungen daran messen lassen, ob sie für sich genommen - wie vom EuGH (Urt. v. 14. Juni 2007 - C-342/05 -, Rn 25, 31) für Art. 16 Abs. 1 RL 92/43/EWG konkretisiert - „mit einer genauen und angemessenen Begründung versehen ist, in der auf die in Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie genannten Gründe, Bedingungen und Anforderungen Bezug genommen wird“; auch trägt der Antragsgegner als entscheidende Stelle trägt die Beweislast für das Vorliegen der für jede Abweichung erforderlichen Voraussetzungen. (Einzel-)Entscheidungen, die diesen Anforderungen nicht genügen, verstoßen gegen Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie.

Den sich daraus ergebenden Anforderungen genügen die vom Antragsgegner getroffenen Einzelentscheidungen auch in Ansehung seines Beschwerdevorbringens nicht. Diese betreffen insgesamt ca. 3.190 - in den Anlagen A 1 bis A 8 in tabellarischer Form aufgelistete - Deich- und Gewässerabschnitte. An ca. 1/3 davon hat der Antragsgegner (wenn auch teilweise mit zeitlicher Beschränkung auf die Zeit vom 1. September bis 15. März) nicht nur die Beschädigung von Biberdämmen und Erdbauen, sondern auch und - ausweislich der Begründung zu Ziff. III.1 - sogar vorrangig das Nachstellen, Fangen und Töten von Bibern zugelassen (vgl. S. 29 des Bescheides). Das betrifft sogar Gewässerabschnitte, für die der Beigeladene jedenfalls nach der Auflistung des Antragsgegners in den Anlagen zum Bescheid nur Anträge auf Genehmigung der Regulierung und Entnahme von Biberdämmen und das Verfüllen von Biberröhren gestellt hat (z.B. Anlage 1.3, Gewässer-Nr. 200403, 201000, 201414, 210609, 210620, 211207, 211300, 211700, 212201, 212202, 212207, 222806, 230101, 230102, 230105, 230300, 230600, ..., Anlage 1.4, Gewässer-Nr. 200501, 202000, 202100, 202200, 202600,

..., Anlage 1.5, Gewässer-Nr. 330903, jeweils Angaben in der Spalte „Antrag GEDO“). Lediglich für die unter I.6 zusammengefassten Gewässerabschnitte „im Unterlauf des Batzlower Mühlenfließes“ wurde die Ausnahme auf die Beschädigung oder Zerstörung von Biberdämmen und Erdbauen in der Zeit vom 1. September bis 15. März beschränkt.

Indes finden sich für keinen einzigen der aufgelisteten Deich- oder Gewässerabschnitte, für die die Ausnahmen zugelassen wurden, einzelfallbezogene und konkret nachvollziehbare Angaben dazu, dass und ggf. wie viele Biber oder Biberbauten an den einzelnen - nach der Erklärung des Antragsgegners jeweils einzeln betrachteten und beschiedenen - Gewässerabschnitten in der Vergangenheit festgestellt wurden, dass und welche Beeinträchtigungen diese Dämme und/oder Erdbaue im konkreten Bereich jeweils verursacht haben, dass und ggf. welche Maßnahmen zur Schadensabwehr oder -minderung oder zur Vergrämung der Tiere dort mit welchem Ergebnis jeweils bereits versucht wurden. Gleiches gilt für die Fragen, wie viele Tiere und/oder Bauten sich aktuell (noch) in welchen der betrachteten Bereiche befinden, welche Konsequenzen etwa das Beseitigen von Dämmen für welche nahegelegene Biberbaue bzw. von Dämmen oder Erdhöhlen für die Nutzbarkeit welcher vorhandenen Biberreviere hätte. Erst Recht fehlt eine belastbare Prognose, wie viele Tiere und/oder Bauten nach den bisherigen Erkenntnissen nicht nur aktuell, sondern gem. Ziff. XII.1 des Entscheidungstenors für die Dauer von vier Jahren durch die erteilten Ausnahmen voraussichtlich jeweils betroffen sein würden und warum es am konkret beschiedenen Abschnitt keine weniger beeinträchtigenden Alternativmaßnahmen geben kann. Derartige einzelfallbezogene Angaben sind den die einzelnen Abschnitte auflistenden Tabellen der Anlagen A.1 bis A.6 nicht zu entnehmen, in deren Spalten der jeweils betroffene Bereich (nach „Deich“ u. „Deich-km“ bzw. „Gewässernummer“ und „Gewässer“ sowie „Länge Abschnitt“) näher bezeichnet und die jeweilige artenschutzrechtliche „Einzelentscheidung“ im Übrigen nur mit wenigen Stichworten und Bezugnahmen auf die jeweils maßgeblichen Teile des Entscheidungstenors („Antrag GEDO“, „Begründung Antrag“, „Entscheidungstenor“, „Gründe Entscheidung“, „Erteilte artenschutzrechtl. Ausn.“) kategorisiert werden. In den vorgelegten Karten (Maßstab 1:25.000) sind zwar Biberreviere, Biberdämme sowie nicht näher konkretisierte „Biberaktivitäten“ jeweils für verschiedene Jahren (2008 bis 2013) und ganz vereinzelt auch Biberbaue verzeichnet. Abgesehen davon, dass für den

Senat schon keine eindeutige Zuordnung der eingezeichneten Biberdämme und -aktivitäten zu konkreten Gewässerabschnitten möglich ist, da die in der Anlage verwendeten Gewässernummern in den Karten nicht angegeben sind, ist eine Prüfung der entscheidungserheblichen Voraussetzungen für jeden Einzelabschnitt allein anhand der Eintragungen in den Karten auch im Übrigen nicht möglich. Soweit der Antragsgegner erstinstanzlich auf - weitere? - umfangreiche und aktuelle Daten über die Biberaktivitäten und ihre Entwicklung im Verbandsgebiet des Beigeladenen verweist, die ihm vorlägen, sind diese, ebenso wie die dort weiter angeführten „Sachverhalts- und Risikoermittlungen“, den vorgelegten Verwaltungsvorgängen jedenfalls nicht zu entnehmen und auch mit der Beschwerde nicht vorgelegt worden.

Davon ausgehend wird die Annahme des Verwaltungsgerichts, der Antragsgegner habe keine genaue und angemessene Begründung dafür geliefert, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gebe, weil nicht in ausreichender Weise dargelegt worden sei, „warum keine der möglichen und dem Antragsgegner bekannten Präventivmaßnahmen in keinem der im Anlagenkonvolut im Einzelnen aufgeführten Gewässer- und Grabenabschnitte etc. zu einem Erfolg geführt hat bzw. führen wird“, durch die bloßen Verweise des Antragsgegners auf S. 24-26 seines Bescheides vom 9. April 2014, seine Ausführungen „Zu a.h)“ im Widerspruchsbescheid vom 18. August 2014 und seine Ausführungen „zu Klagebegründung, 2.c“ im Schriftsatz vom 27. Mai 2014 (gemeint 19. Juni 2014) nicht durchgreifend in Zweifel gezogen. Es kann dahinstehen, ob hierin überhaupt eine den Anforderungen des § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO genügende Darlegung der Änderungsgründe und Auseinandersetzung mit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts gesehen werden kann. Denn die in Bezug genommenen Ausführungen geben jedenfalls keinen Anlass zu einer Änderung der erstinstanzlichen Entscheidung. Sie differenzieren - wovon das Verwaltungsgericht bereits zutreffend ausgegangen ist - nicht zwischen den beschiedenen Einzelabschnitten, sondern enthalten nur allgemeine, für alle aktuellen und zukünftigen Fälle an allen einbezogenen Abschnitten gemeinsam angeführte Überlegungen. Diese notwendig pauschalen Ausführungen zur Begründung eines generellen Fehlens milderer Möglichkeiten vermögen das gem. § 45 Abs. 7 BNatSchG „im Einzelfall“ zu prüfende Fehlen einer zumutbaren Alternative nicht zu stützen und lassen insbesondere den vom Antragsgegner gezogenen Schluss nicht zu, dass das jeweils zugelas-

sene Fangen und Töten von Bibern, bei dem es sich ausweislich des Bescheides nicht etwa um eine letzte, erst bei Erfolglosigkeit der zuvor anzuwendenden milderen Mittel der Beschädigung oder Zerstörung von Dämmen oder Erdhöhlen oder in akuten Notsituationen in Betracht zu ziehende Eskalationsstufe, sondern sogar um die eigentliche, durch das Beschädigen oder Zerstören der Bauwerke nur zu ergänzende Maßnahme handeln soll, für jeden einzelnen der in den Anlagen A.1.1 bis A.1.5 aufgeführten Deich- und Gewässerabschnitte sowohl gegenwärtig als auch in jedem zukünftig noch auftretenden Konfliktfall in den nächsten vier Jahren alternativlos ist.

So ist etwa ohne nähere Substantiierung nicht feststellbar, dass eine - auch für hohe Wasserstände ausreichende - Sicherung der Deichabschnitte mit Stahlmatten und/oder Steinen nur unter Aufwendung unverhältnismäßig hoher Finanzmittel und selbst für einzelne/weitere der einbezogenen Deichabschnitte nicht vor Ablauf von vier Jahren möglich wäre. Auch lässt der - ebenfalls nicht näher substantiierte - Einwand, dass die Möglichkeiten der Aufschüttung von Fluchthügeln im Odervorland zahlenmäßig begrenzt sei, das Bestehen dieser Möglichkeit an wenigstens einigen Bereichen mindestens offen.

Dass der Beigeladene die Unterhaltung der Deiche sowie der Gewässer 1. Ordnung nicht kraft gesetzlich übertragener Zuständigkeiten, sondern im Auftrag des Landes wahrnimmt, lässt die Zumutbarkeit diesbezüglicher Alternativmaßnahmen ebenfalls nicht entfallen. Maßgeblich ist nicht, ob ein auf vertraglicher Grundlage mit der Wahrnehmung einer Unterhaltungsaufgabe beauftragter Dritter etwa in Betracht kommende Alternativmaßnahmen im Rahmen seines Auftragsverhältnisses eigenständig und ohne Zustimmung bzw. Auftrag des Auftraggebers umsetzen könnte, da die geforderte Alternativlosigkeit einer artenschutzrechtlichen Ausnahme andernfalls durch jedes frei vereinbarte Auftragsverhältnis ausgehebelt werden könnte. Dient der Schutz der Deiche und der Gewässer 1. Ordnung vor Beeinträchtigungen durch Biber und deren Bauten nicht dem die Unterhaltung lediglich aufgrund öffentlich-rechtlicher Verträge und gegen Kostenerstattung wahrnehmenden Beigeladenen, sondern dem insoweit für den Hochwasserschutz verantwortlichen Land, das dem Beigeladenen auch bisher bereits (u.a.) die für die Sicherung des Oderdeichs gegen Biberschäden und für das Bibermanagement benötigten Mittel zur Verfügung gestellt hat (vgl. Jahresbericht 2011/2012 des

Beigeladenen, S. 29 ff., <http://www.gedo-seelow.de/rechtsgrundlagen-unterhaltungsplaene.html>, abgerufen am 20. Februar 2015), so kommt es allein darauf an, ob die Umsetzung alternativer Maßnahmen dem Land als demjenigen, dessen Interessen die Ausnahme in diesem Fall dienen würde, rechtlich und tatsächlich möglich wäre. Auch eine diesbezügliche Prüfung und Abwägung ist weder dem Bescheid noch den vorgelegten Verwaltungsvorgängen zu entnehmen.

Soweit der Antragsgegner im Bescheid weiter ausführt, dass die durch das Einbringen von Drainagerohren in Dämme oder deren teilweisen Abtrag erzielbaren Wasserstandssenkungen „durchweg nur von kurzer Dauer“ und „hinsichtlich der damit beabsichtigten Vergrämung wirkungslos“ gewesen seien, ist weder nachvollziehbar, wo derartige Maßnahmen mit welchem Zweck - nur Wasserstandsabsenkung oder Vergrämung - und mit welchem Ergebnis - wie lange war „von kurzer Dauer“? - durchgeführt wurden, noch ergibt sich daraus ohne weiteres, dass Eingriffe in Biberdämme oder Erdhöhlen auch unter Berücksichtigung der für eine aus naturschutzfachlicher Perspektive günstigere Alternative hinzunehmenden Abstriche am Zielerfüllungsgrad für keinen einzigen der betrachteten Deich- und Gewässerabschnitte eine zumutbare und zugleich schonendere Alternative zum Fangen und Töten von Tieren sein können. Wieso eine Dränung von Dämmen an zum Hochwasserschutzsystem gehörenden, „stets uneingeschränkt funktionsfähig sein müssenden“ Wasserläufen „unabhängig von ihrer Wirkung“ als Alternative nicht in Betracht kommen sollte, erschließt sich nicht und wird im Widerspruchsbescheid auch nicht näher erläutert. Die Möglichkeit, Unfallgefahren durch Erdhöhlen in den Randbereichen von Gräben durch die Freihaltung breiterer Randstreifen von der Benutzung durch Landmaschinen und Fahrzeuge des Beigeladenen zu vermeiden, wird ebenso wenig erwogen wie die Möglichkeit, unmittelbar neben öffentlichen Verkehrswegen verlaufende Grabenböschungen - ähnlich wie Deiche - durch Stahlmatten oder Steine gegen Erdhöhlen zu schützen (zu beidem vgl. die 2008 vom damaligen Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg herausgegebene Broschüre „Mit dem Biber leben“, dort S. 19, abrufbar unter http://www.brandenburg.de/cms/media.php/2338/biber_br.pdf).

Sofern die im Widerspruchsbescheid angestellte Überlegung, wonach Maßnahmen, die eine effektive Vergrämung bewirken würden - und zu denen nach dorti-

gen Ausführungen nunmehr doch auch eine ständige Entnahme von Dämmen gehören kann -, wegen des damit erzwungenen Ausweichens der betroffenen Tiere in Nachbarreviere zu Revierkämpfen und damit „letztendlich zum gleichen Resultat führen würde wie die unmittelbare Entnahme und Tötung, jedoch auf dem Tierschutz widersprechende, wesentlich brutalere Weise“, die Tötung als eine gegenüber Vergrämungsmaßnahmen mildere Maßnahme darzustellen versucht, steht dies nicht nur im Widerspruch zu der regelmäßigen Einschätzung, dass die Tötung eines geschützten Tieres das äußerste Mittel darstellt, und schließt etwa die Möglichkeit erfolgreicher Wanderungen über weitere Strecken zum Auffinden freier, geeigneter Reviere ohne nähere Begründung aus, obwohl Biber auf Reviersuche erhebliche Strecken wandern können. Es erscheint auch aus naturschutzfachlicher Sicht zumindest fraglich, weil Revierkämpfe ein Überleben der stärksten und gesündesten Exemplare ermöglichen, während die Tötung von Tieren, die sich in bestimmten Deich- oder Gewässerabschnitten aufhalten, auf derartige, für die (weitere) günstige Entwicklung der Art wichtige Umstände keine Rücksicht nimmt.

Soweit der Antragsgegner schließlich meint, dass das Verwaltungsgericht sich angesichts des Gewichts der für die Zulassung der Ausnahmen angeführten Gefahren für Leib und Leben der im betroffenen Gebiet lebenden und arbeitenden Menschen - eines Grundrechts (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) - nicht damit habe begnügen dürfen festzustellen, dass im Eilverfahren nicht geklärt werden könne, wie konkret diese Gefahren seien, sondern vielmehr Erläuterungen und Unterlagen nachfordern, Ortsbesichtigungen durchführen oder - falls schwerwiegende Zweifel blieben - gutachterliche Stellungnahmen hätte einholen müssen, rügt er damit keinen materiellen, sondern einen Aufklärungsmangel, ohne indes mit der Beschwerde selbst irgendwelche weiteren Erläuterungen zu geben oder Unterlagen vorzulegen, die die vom Verwaltungsgericht als nicht hinreichend schlüssig dargelegt bezeichneten tatsächlichen Umstände näher belegen könnten. Auch führt er nicht nachvollziehbar aus, zu welcher entscheidungserheblichen Frage und mit welchem voraussichtlichen Ergebnis eine gutachterliche Stellungnahme einzuholen gewesen wäre, oder dass und ggf. inwiefern eine Ortsbesichtigung zur Feststellung welcher tatsächlichen Voraussetzungen geeignet sein könnte. Eine derartig pauschale Rüge unterlassener weiterer Sachverhaltsaufklärung vermag der Beschwerde im Ergebnis nicht zum Erfolg zu verhelfen, zumal es um die tatsäch-

lichen Grundlagen weitgehender artenschutzrechtlicher Ausnahmen für ca. 1.000 vom Antragsgegner erklärtermaßen jeweils einzeln betrachteter und beschiedener Deich- und Gewässerabschnitte geht.

Hinzu kommt, dass es nach der bereits mehrfach angeführten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Urt. v. 14. Juni 2007 - C-342/05 -, Rn 25, 31) zu Art. 16 Abs. 1 RL 92/43/EWG der entscheidenden Behörde obliegt, Ausnahmen von den artenschutzrechtlichen Verboten mit einer genauen und angemessenen Begründung zu versehen. Fehlt es daran, weil die behördliche Begründung das Vorliegen der für die Abweichung in jedem Einzelfall erforderlichen Voraussetzungen schon nicht hinreichend darzulegen vermag, verstößt die (Einzel-)Entscheidung gegen Art. 16 Abs. 1 RL 92/43/EWG und ist rechtswidrig. Dem entsprechend hat das Bundesverwaltungsgericht der Behörde bei der Prüfung artenschutzrechtlicher Tötungs- und Verletzungstatbestände (z.B. Urteil v. 27. Juni 2013 - 4 C 1.12 -, zit. nach juris Rn 14 ff., 16), aber auch im Rahmen der Prüfung der Voraussetzungen einer Ausnahme gem. § 45 Abs. 7 BNatSchG (vgl. Urteil v. 6. November 2013 - 9 A 14.12 -, zit. nach juris Rn 130), einen naturschutzfachlichen Beurteilungsspielraum eingeräumt, der vom Gericht - nur - daraufhin zu überprüfen ist, ob „im Gesamtergebnis die artenschutzrechtlichen Untersuchungen sowohl in ihrem methodischen Vorgehen als auch in ihrer Ermittlungstiefe ausreichen, um die Behörde in die Lage zu versetzen, die Voraussetzungen der artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände sachgerecht zu überprüfen“. Ist dies - wie hier - schon nicht ersichtlich, ist für eine „Reparatur“ durch erstmalige Ermittlung der tatsächlichen Grundlagen für eine den Anforderungen genügende, substantiierte und nachvollziehbare Begründung durch das Gericht im Wege der Amtsermittlung kein Raum.

Entsprechendes dürfte im Übrigen auch hinsichtlich der sich aus § 34 Abs. 3 und 4 BNatSchG ergebenden Voraussetzungen für die Zulassung von Maßnahmen gelten, durch die Natura-2000-Gebiete in ihren für die Erhaltungsziele bzw. den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen bzw. in den in diesen Gebieten vorkommenden prioritären Lebensraumtypen oder prioritären Arten erheblich beeinträchtigt werden.

b) Entgegen der mit der Beschwerde vertretenen Auffassung des Antragsgegners ist auch die Abwägung der gegenläufigen Aufschub- und Vollzugsinteressen durch das Verwaltungsgericht jedenfalls im Ergebnis nicht zu beanstanden.

Dabei kann dahinstehen, ob das Verwaltungsgericht angesichts der von ihm letztlich noch als „offen“ bezeichneten Erfolgsaussichten der Klage die von ihm angeführten Belange des Naturschutzes allein mit Blick auf die insoweit drohende Schaffung vollendeter Tatsachen über das mit dem Schutz der Gesundheit der Menschen begründete Vollzugsinteresse stellen durfte, ohne die diesem Interesse im Fall der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung drohenden Risiken näher zu prüfen und zu gewichten. Denn nach den vorstehenden Ausführungen unter 2.a) dürfte die Klage des Antragstellers schon wegen Fehlens einer den Anforderungen des Art. 16 RL 92/43/EWG, § 45 Abs. 7 BNatSchG genügenden Darlegung der tatsächlichen Voraussetzungen für die Erteilung der im Bescheid zusammengefassten artenschutzrechtlichen Ausnahmegenehmigungen an ca. 1.000 Deich- und Gewässerabschnitten mit überwiegender Wahrscheinlichkeit Erfolg haben.

Hinzu kommt, dass dem Beschwerdevorbringen nicht zu entnehmen ist, weshalb es der verfahrensgegenständlichen, mit einer Geltungsdauer von vier Jahren nicht etwa auf eine Abwehr aktuell bestehender Gefährdungen, sondern nach den erstinstanzlichen Ausführungen des Antragsgegners (Schriftsatz vom 19. Juni 2014, S. 3) wie auch des Beigeladenen (Schriftsatz vom 7. Juli 2014, S. 2) auch und gerade auf zukünftige, von einer Vielzahl von Faktoren abhängige und nicht konkret prognostizierbare „Bedarfsfälle“ gerichteten Ausnahmeregelungen bedarf, um den angeführten Gefahren für Leib und Leben von Menschen wirksam zu begegnen. Dass keineswegs jede mit dem Bescheid erteilte Ausnahme von äußerster, eine genauere Prüfung des Einzelfalls ausschließender Dringlichkeit ist, zeigt sich schon daran, dass der Beigeladene selbst im Schriftsatz vom 7. Juli 2014 (S. 2, „zu 1a“) innerhalb des durch den beanstandeten Bescheid geschaffenen Handlungsrahmens offenbar durchaus noch Raum und Bedarf für eine vor Ort durch seine Bibermanagerin und die Untere Naturschutzbehörde des Antragsgegners durchzuführende gemeinsame Begutachtung und Prüfung von Alternativen sieht. Selbst einen solchen Vorbehalt enthält der klagegegenständliche Bescheid des Antragsgegners nicht. Vielmehr ermöglicht er es dem Beigeladenen, quasi vor-

beugend von den zugelassenen Ausnahmen Gebrauch zu machen und beispielsweise in den genannten Deich- und Gewässerabschnitten angetroffene Biber auch dann zu töten, wenn sich die angeführten Gefahren für Leib und Leben von Menschen im konkreten Fall gar nicht abzeichnen.

Die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen den hier nur verfahrensgegenständlichen „Sammelbescheid“ schließt es auch nicht etwa aus, in Fällen akuter Gefahrensituationen - etwa im Fall einer bekannt gewordenen Erdhöhle im Bereich einer Fahrbahn, eines Biberdammes in einem für den Hochwasserschutz kritischen Gewässerabschnitt oder eines unmittelbar bevorstehenden, zur Anlage von Notbauten am Oderhauptdeich führenden Hochwassers der Oder - sehr schnell auf den konkreten Fall bezogene Einzelentscheidungen zu treffen und diese dann auch für sofort vollziehbar zu erklären. Für besonders dringliche Fälle besteht zudem - worauf der Antragsteller (Schriftsatz vom 15. August 2014, S. 3) zu Recht bereits hingewiesen hat - nicht nur die Möglichkeit, Äußerungsfristen zu verkürzen, sondern bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 63 Abs. 3 BNatSchG i.V.m. § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG können Ausnahmen und Befreiungen sogar unter Verzicht auf die an sich vorgeschriebene vorherige Beteiligung der Naturschutzverbände ergehen. Dass und ggf. weshalb eine angemessene Gefahrenabwehr dennoch nur auf Grund der sofortigen Vollziehbarkeit des beanstandeten Bescheides möglich sein sollte, wird vom Antragsgegner weder dargelegt noch ist es sonst ersichtlich. Allein die mit der vorliegenden, aktuelle wie zukünftige Bedarfsfälle abdeckenden bzw. vorwegnehmenden „Sammelentscheidung“ für ihn verbundene Verwaltungsvereinfachung vermag ein überwiegendes Sofortvollzugsinteresse nicht zu begründen.

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1, 2 und 3, § 162 Abs. 3 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 GKG. Für eine Reduzierung des an Ziff. 1.2 und Ziff. 1.5 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (i.d.F. der am 31. Mai/1. Juni 2012 und am 18. Juli 2013 beschlossenen Änderungen) orientierten Streitwerts war auch in Ansehung der mit der Beschwerde geltend gemachten Klarstellung des Begehrens des Antragstellers kein Raum, da das Verwaltungsgericht das Interesse des Antrag-

stellers bereits mit dem die untere Grenze des für den Regelfall vorgeschlagenen Rahmens markierenden Betrag bemessen hat.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Fieting

Apel

Schmialek