

Vollzug des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) und des Bayerischen Wassergesetzes (BayWG);

Regelung der Ausübung des Gemeingebrauchs auf der Fränkischen Saale im Landkreis Bad Kissingen;

Unbefristetes Verbot des Befahrens der Fränkischen Saale mit kleinen Fahrzeugen ohne eigene Triebkraft im Bereich zwischen der Grenze zum Landkreis Rhön-Grabfeld (Gemarkung Nickersfelden, Flusskilometer 84,5) und der Grenze zum Landkreis Main-Spessart (Gemarkung Morlesau, Flusskilometer 18,1)

Das Landratsamt Bad Kissingen erlässt aufgrund Art. 18 Abs. 3 des Bayerischen Wassergesetzes (BayWG) in der derzeit geltenden Fassung folgende

Allgemeinverfügung

1. Das Befahren der Fränkischen Saale mit kleinen Fahrzeugen ohne eigene Triebkraft (Kajaks, Kanus, Canadier, Schlauchkajaks, -canadier, Schlauchboote, Stand-Up-Paddle-Boards und sonstige Schwimmkörper jeglicher Art) ist auf der gesamten Strecke im Landkreis Bad Kissingen (Flusskilometer 84,5 - Grenze zum Landkreis Rhön-Grabfeld, Gemarkung Nickersfelden bis Flusskilometer 18,1 - Grenze zum Landkreis Main-Spessart, Gemarkung Morlesau) bis auf Weiteres verboten.

Ausgenommen hiervon ist der Gewässerabschnitt „Saline“ bis „Lindesmühle“ in Bad Kissingen (Flusskilometer 62,3 bis Flusskilometer 58,9) sowie der Gewässerabschnitt nach Morlesau bis zur Grenze zum Landkreis Main-Spessart (Flusskilometer 18,9 bis Flusskilometer 18,1).

2. Die sofortige Vollziehung der Ziff. 1 dieser Allgemeinverfügung wird angeordnet.
3. Diese Allgemeinverfügung gilt zwei Wochen nach der ortsüblichen Bekanntmachung als bekanntgegeben. Sie ist stets widerruflich.
Die öffentliche Bekanntgabe erfolgt durch Bekanntmachung des Tenors im Amtsblatt des Landratsamtes Bad Kissingen.

Hinweise:

- a. Gemäß Art. 39 Abs. 2 Nr. 5 BayVwVfG bedarf es bei der öffentlichen Bekanntmachung der Allgemeinverfügung keiner Begründung.
Die vollständige Allgemeinverfügung mit Begründung kann während der allgemeinen Dienststunden im Landratsamt Bad Kissingen, Sachgebiet Umweltschutz – Fachbereich Wasserrecht, Obere Marktstraße 6, 97688 Bad Kissingen, Zimmer A 3.13 eingesehen werden. Die Allgemeinverfügung ist zudem unter www.kg.de digital abrufbar.
- b. Die Einhaltung dieser Allgemeinverfügung wird durch das Landratsamt Bad Kissingen überwacht. Zuwiderhandlungen gegen diese Allgemeinverfügung können gem. Art. 74 Abs. 2 Nr. 2 Buchst a) BayWG mit einer Geldbuße bis zu fünfzigtausend (50.000,00) Euro geahndet werden.

Gründe:

1. Sachverhalt

Die Fränkische Saale wird im Zuge der Ausübung des Gemeingebrauchs an oberirdischen Gewässern (Art. 18 BayWG) als Bootswanderstrecke insbesondere durch ungeübte Kanufahrer genutzt.

Die Ausübung des Gemeingebrauchs ist durch Verordnung der Regierung von Unterfranken über die Regelung des Gemeingebrauchs an der Fränkischen Saale und ihren Nebengewässern vom 11.08.2000 (RABl Nr. 14/00, Seite 115) geändert/ergänzt mit Änderungsverordnung vom 16.06.2009 (RABl Nr. 11/2009, Seite 86) und der 2. Änderungsverordnung vom 15.11.2010 (RABl Nr. 27/2010, Seite 230) eingeschränkt. Bis auf einige definierte Abschnitte sowie nahezu alle Nebengewässer darf die Fränkische Saale aber zu bestimmten Zeiten tagsüber unter Auflagen mit kleinen Booten befahren werden. Vor allem in den Sommermonaten wird davon im Rahmen der Freizeitgestaltung intensiv Gebrauch gemacht. Festzuhalten ist aber, dass die Fränkische Saale nie als Bootswanderstrecke gewidmet oder ausgewiesen wurde.

Das Wasserwirtschaftsamt Bad Kissingen ist für die Gewässerunterhaltung (§ 39 WHG) der Fränkischen Saale (Gewässer I. Ordnung) zuständig.

Im Rahmen dieser Unterhaltungsarbeiten wurde durch das Wasserwirtschaftsamt Bad Kissingen mitgeteilt, dass ein sehr hoher Anteil an überaltertem Baumbestand an beiden Uferseiten der Fränkischen Saale vorhanden ist. Demnach befinden sich an vielen Stellen überhängende Bäume, welche eine hohe Bruchgefahr bzw. Ausbruchgefahr von Ästen aufweisen. Zudem ist die Standfestigkeit einiger Bäume aufgrund von unterspülten Wurzeltellern stark vermindert. Teilweise sind die Bäume von Pilzen befallen oder weisen starke bis mittlere Fraßspuren des Bibers auf, was den Baum zusätzlich schwächt, sodass dieser abstirbt und die Bruchgefahr erhöht.

Diese Feststellungen wurden durch das Wasserwirtschaftsamt Bad Kissingen erstmals im Allgemeinen mit Schreiben vom 28.07.2021 (Az.: 4.4-4539-14476/2021) gegenüber dem Landratsamt Bad Kissingen mitgeteilt und mit E-Mail vom 25.04.2023 sowie mit Schreiben vom 19.06.2023 (Az.: 4.4-4441-KG-11943/2023) konkret wiederholt. Mit Schreiben vom 21.07.2023 (Az.: B-4441-14321/2023) wurden Ergebnisse einer durchgeführten Baumkartierung für einzelne kurze Teilabschnitte übermittelt.

In diesem Zuge wurde durch das Wasserwirtschaftsamt Bad Kissingen mehrmals darauf hingewiesen, dass aufgrund des aktuellen Zustandes des Uferbewuchses eine möglicherweise erhöhte Gefährdungslage für alle Personen, welche sich auf der Fränkischen Saale bewegen, besteht. Im Laufe des Jahres 2023 habe sich diese Situation im Vergleich zu früheren Jahren deutlich verschärft. Ein prozentualer Anteil der betroffenen Bäume könne jedoch nicht genannt werden, da hierzu eine detaillierte Bestandsaufnahme notwendig wäre. Ersten Schätzungen zufolge wurden an verschiedenen kurzen Teilabschnitten ca. 20 – 35 % der am Ufer wachsenden Bäume als „einsturzgefährdet“ kategorisiert.

Dies lässt sich laut dem Wasserwirtschaftsamt Bad Kissingen auf die gesamte Gewässerstrecke der Fränkischen Saale im Landkreis Bad Kissingen übertragen. Lediglich die Teilstrecke „Saline“ bis „Lindesmühle“ in Bad Kissingen (Flusskilometer 62,3 bis 58,9) sowie der Bereich nach Morlesau bis zur Landkreisgrenze (Flusskilometer 18,9 bis 18,1) sind hiervon ausgenommen.

Dem Wasserwirtschaftsamt Bad Kissingen ist nach eigenen Angaben die Beseitigung dieser Gefahren derzeit nicht möglich. Bäume, welche in das Gewässer stürzen und dort zum Liegen kommen, werden nach Möglichkeit zeitnah entfernt. Allerdings dür-

fen die am Ufer stehenden Bäume, welche umzustürzen drohen, aus gewässerökologischen und naturschutzfachlichen Gründen nicht ohne weiteres gefällt werden. Diese Bäume sorgen u. a. für eine wichtige Beschattung, welche insbesondere in den Sommermonaten für viele aquatische Lebewesen notwendig ist, und stellen darüber hinaus einen wichtigen Lebensraum für terrestrische Lebewesen dar. Zudem sind die Bäume (vital oder Totholz) für eine intakte Gewässerökologie von essentieller Bedeutung. Eine Entnahme von Bäumen aus dem Gewässerökosystem (Gewässerlauf, Ufer und Aue) muss daher im Einklang mit den wasserwirtschaftlichen und ökologischen Zielen der Gewässerbewirtschaftung nach der Wasserrahmenrichtlinie stehen.

Gemäß der Ausführungen im Ministerialschreiben des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit vom 22.06.2011 (Az.: 55b-U4510-2008/3-54) ist die Beurteilung der Gefahrensituation Aufgabe der Kreisverwaltungsbehörde als Sicherheitsbehörde. Es obliegt deren Ermessensentscheidung, ob zur Regelung des Gemeindegebrauchs entsprechende Maßnahmen ergriffen werden.

Aufgrund dessen bat das Wasserwirtschaftsamt Bad Kissingen das Landratsamt Bad Kissingen um Beurteilung der Gefahrensituation und ggf. weitere Veranlassung. Hierbei ist eine Gefährdungsabschätzung wesentliche Aufgabe der Kreisverwaltungsbehörde als Sicherheitsbehörde, welche sich bei Bedarf weiterer Sachverständiger bedienen kann.

Daraufhin haben sich die Mitarbeitenden des Sachgebietes Umweltschutz im Landratsamt Bad Kissingen am 30.05.2023 zusammen mit dem Wasserwirtschaftsamt Bad Kissingen ein Bild von der Lage vor Ort gemacht. Hierzu wurde ein Teilstück der Fränkischen Saale, von der Einstiegsstelle Aura a. d. Saale bis Trimberg sowie Elfershausen bis Westheim mit einem Boot zurückgelegt. Hierbei konnten die Eindrücke des Wasserwirtschaftsamts Bad Kissingen hinsichtlich des gealterten Bewuchses und der Schädigung einzelner Bäume, beispielsweise durch Pilzbefall oder Unterspülung, zwar grundsätzlich nachvollzogen werden. Eine Gefährdungsabschätzung hinsichtlich der Standfestigkeit der Bäume war jedoch nicht möglich. Auf dem gesamten Streckenverlauf lag an diesem Tag ein Baum quer zur Flussrichtung im Gewässer. Die Befürchtung, dass aufgrund des Zustandes weitere Bäume oder Äste in die Fränkische Saale stürzen und im schlimmsten Fall Bootswandernde treffen könnten, erschien aber nachvollziehbar.

Das Landratsamt Bad Kissingen hat deshalb am 27.04.2023, 10.05.2023, 19.05.2023, 02.06.2023, 30.06.2023 und zuletzt am 27.07.2023 mehrere Pressemitteilungen veröffentlicht, in denen diese Gefahrenquellen dargestellt sind und daher von einem Befahren der Fränkischen Saale im Landkreis Bad Kissingen dringend abgeraten wird. Zusätzlich wurde am 27.07.2023 anlässlich der beginnenden Sommerferien in Bayern ein entsprechendes Reel (Videobeitrag in den sozialen Medien) veröffentlicht. Außerdem wurden die ansässigen Bootsverleiher angeschrieben und entsprechend informiert.

Des Weiteren fand am 14.06.2023 ein Runder Tisch (Videokonferenz) mit Beteiligten der Regierung von Unterfranken, des Wasserwirtschaftsamtes Bad Kissingen und der Landratsämter Bad Kissingen und Rhön-Grabfeld statt, um die weitere Vorgehensweise abzustimmen.

Dabei wurde sich darauf verständigt, die Bevölkerung weiterhin zu sensibilisieren, indem insbesondere Hinweisschilder an den Bootseinstiegsstellen angebracht werden und weitere mögliche betroffene Organisationen (Sportvereine, kommunale Jugendarbeit, Gemeinden) gezielt informiert werden.

Die besprochenen Warnhinweisschilder wurden durch das Landratsamt Bad Kissingen in Auftrag gegeben und von den Flussmeisterstellen des Wasserwirtschaftsamtes Bad Kissingen bis zum 12.07.2023 an allen Bootseinstiegs- und Umsetzstellen angebracht. Des Weiteren wurden bis zum 05.07.2023 alle Gemeinden und Allianzen im Landkreis Bad Kissingen, das Schulamt sowie die kommunale Jugendarbeit gesondert auf die bestehende Gefährdungslage aufmerksam gemacht und insbesondere im Hinblick auf die bevorstehenden Sommerferien um entsprechende Berücksichtigung bei Freizeitveranstaltungen (auch durch Vereine) und touristischen Angeboten bzw. um Sensibilisierung der Bevölkerung vor Ort gebeten.

Mit Schreiben vom 04.07.2023 schilderte das Wasserwirtschaftsamt Bad Kissingen erneut die Gefahrensituation und hielt es für angezeigt, dass von den Kreisverwaltungsbehörden eine Sperrung der Fränkischen Saale ausgesprochen wird. Auf dieses Schreiben antwortete das Landratsamt Bad Kissingen mit Schreiben vom 06.07.2023 und bat um Übermittlung einer konkreten Auflistung/Dokumentation der festgestellten Gefahrenstellen. Mit Schreiben vom 21.07.2023 teilte das Wasserwirtschaftsamt Bad Kissingen in verschiedenen Gewässerabschnitten Baumkartierungen mit.

Am 25.07.2023 fand eine erneute Ortseinsicht unter Beteiligung der Flussmeisterstelle Schweinfurt und des Fachbereiches Wasserbau und Gewässerentwicklung des Wasserwirtschaftsamtes Bad Kissingen sowie eines Baumkontrolleurs und des Sachgebietes Umweltschutz des Landratsamtes Bad Kissingen statt. Hierbei wurde erneut die Teilstrecke Aura a. d. Saale bis Trimberg und Elfershausen bis Westheim abgefahren, da eine Befahrung der anderen Teilstrecken aufgrund des Niedrigwasserstandes mit den verwendeten Booten nicht möglich war. In diesem Zuge wurde ein Baum festgestellt, welcher umgestürzt quer zur Flussrichtung lag. Trotz starken Windes am 23.07.2023 und eines Gewitters am 24.07.2023 konnten bei der Befahrung am 25.07.2023 im entsprechenden Gewässerabschnitt aber keine weiteren abgebrochenen Bäume oder Äste festgestellt werden.

Auch bei weiteren Befahrungen kurzer Streckenabschnitte durch Mitarbeitende des Landratsamtes Bad Kissingen am 22.07.2023 und am 26.07.2023 konnte kein übermäßiger Baumwurf festgestellt werden.

Da die Erkenntnisse noch nicht ausreichten, um eine abschließende Gefährdungsbeurteilung vornehmen zu können, wurde das Wasserwirtschaftsamt mit Amtshilfeersuchen vom 28.07.2023 gebeten, dem Landratsamt Bad Kissingen weitere Dokumentationen und Unterlagen zu künftigen Maßnahmen und Feststellungen an der Fränkischen Saale monatlich zukommen zu lassen.

Mit Schreiben vom 14.11.2023 (Az.: B-4441-16209/2023) teilte das Wasserwirtschaftsamt Bad Kissingen daraufhin die Anzahl der umgestürzten Bäume seit August 2023 mit teilweiser Zuordnung zu Gewässerabschnitten mit. Demnach wurden im Zeitraum von August bis Oktober 2023 insgesamt 59 in das Gewässer gestürzte Bäume entnommen, 37 davon alleine im September. Betroffen ist die gesamte Länge der Fränkischen Saale im Landkreis Bad Kissingen, sodass sich kein Schwerpunkt ausmachen lässt. Darüber hinaus wurden für 4 Gewässerstrecken (insgesamt 1,8 km Strecke) die Anzahl der durchgeführten, größeren Gehölzarbeiten im Rahmen von Unterhaltungsmaßnahmen übermittelt. Demnach wurden alleine auf dieser Streckenlänge 99 Bäume im Zuge des Gewässerunterhalts prophylaktisch entfernt.

Eine weitergehende Baumkartierung ist seitens des Wasserwirtschaftsamtes Bad Kissingen derzeit nicht leistbar. Allerdings ist ein strategisches Konzept zur Verjüngung der Baumstruktur an der Fränkischen Saale in Bearbeitung und wird, sobald vorhanden, vorgelegt.

Der vorliegende Sachverhalt wurde den betroffenen Bootsverleihern an der Fränkischen Saale im Rahmen eines in den Räumlichkeiten des Landratsamtes Bad Kissingen am 14.12.2023 stattgefundenen Informationsgespräches vorab erläutert. Dabei wurde außerdem mitgeteilt, dass der Erlass dieser Allgemeinverfügung in Erwägung gezogen wird.

2. Rechtliche Würdigung

2.1 Das Landratsamt Bad Kissingen ist als Kreisverwaltungsbehörde für den Erlass dieser Allgemeinverfügung gem. Art. 63 Abs. 1 Satz 2 BayWG sachlich und gem. Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG örtlich zuständig.

2.2 Rechtsgrundlage für die Anordnung unter Ziff. 1 dieser Allgemeinverfügung ist Art. 18 Abs. 3 BayWG.

Gemäß Art. 18 Abs. 1 Satz 1 BayWG darf grundsätzlich jede Person unter den Voraussetzungen des § 25 WHG oberirdische Gewässer u. a. zum Befahren mit kleinen Fahrzeugen ohne eigene Triebkraft benutzen. Kleine Fahrzeuge ohne eigene Triebkraft sind Fahrzeuge ohne Maschinenantrieb, welche nicht länger als 9,20 m sind, sowie Ruderboote (vgl. § 2 Nr. 3 der Bayerischen Schifffahrtsverordnung, BaySchiffV). Fahrzeuge sind u.a. Schwimmkörper, die zur Fortbewegung bestimmt sind (vgl. § 2 Nr. 1 BaySchiffV). Hiervon sind alle Formen von Schwimmkörpern, wie beispielsweise Ruderboote, Kanus, Kajaks, Schlauchkanadier, Schlauchboote, Surfbretter, Stand-Up-Paddle-Boards und Luftmatratzen oder Reifen (Tubes) umfasst.

Da das Befahren von Gewässern mit kleinen Fahrzeugen ohne eigene Triebkraft unter den wasserrechtlichen Gemeingebrauch fällt, ist dessen Ausübung vom Gewässereigentümer oder dem Unterhaltspflichtigen zu dulden. Durch die Ausübung des Gemeingebrauchs werden in der Regel keine besonderen Verkehrssicherungspflichten ausgelöst, sofern es sich um solche Gefahren handelt, mit denen Dritte bei der Anwendung der von ihnen bei der Ausübung des Gemeingebrauchs zu erwartenden Sorgfalt rechnen müssen oder die sie erfahrungsgemäß erkennen und vermeiden können. Insbesondere naturtypische Gefahren gehören zum allgemeinen Lebensrisiko. Aufgrund der Duldungspflicht des Gewässer- oder Grundstückseigentümers wird keine Gefahrenquelle geschaffen oder unterhalten.

Allerdings besteht die Pflicht, vor behördlich bekannten Gefahrenquellen, welche Gemeingebrauchsausübende nicht erkennen können und womit diese grundsätzlich auch nicht rechnen müssen, in geeigneter und objektiv zumutbarer Weise zu schützen.¹

In diesem Fall kann die zuständige Kreisverwaltungsbehörde nach Art. 18 Abs. 3 BayWG durch Rechtsverordnung, Allgemeinverfügung oder Anordnung im Einzelfall die Ausübung des Gemeingebrauchs an Gewässern regeln, beschränken oder verbieten, um unter anderem Gefahren für Leben und Gesundheit zu verhüten.

Eine Gefahr liegt vor, wenn eine Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit hoher Wahrscheinlichkeit ein geschütztes Rechtsgut schädigen wird. Dabei genügt das Vorhandensein einer abstrakten Gefahr. Demnach muss eine generell-abstrakte, vom Einzelfall losgelöste Betrachtung für bestimmte Verhaltensweisen oder Zustände zu dem Ergebnis führen, dass aus ihnen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden entsteht und ihnen

¹ Vgl. Arbeitshilfe 2 zum UMS vom 09.09.2015 (Az.: 55b-U4510-2012/14-9)

deshalb mit einer Regelung begegnet werden muss. Je größer der drohende Schaden, desto geringere Anforderungen können an die Wahrscheinlichkeit des Eintritts gestellt werden.²

- 2.3 Nach den Mitteilungen des Wasserwirtschaftsamtes Bad Kissingen unter besonderer Berücksichtigung des Schreibens vom 14.11.2023 mit der dargestellten Dokumentation muss davon ausgegangen werden, dass die Standfestigkeit zahlreicher Bäume nicht mehr gegeben ist. Das bedeutet, dass bei diesen Bäumen jederzeit, auch ohne erkennbare äußere Einwirkung, Äste, Baumkronen oder die Bäume selbst komplett abbrechen oder umstürzen können. Die vom Wasserwirtschaftsamt Bad Kissingen im Schreiben vom 14.11.2023 genannten Zahlen wurden für repräsentative Gewässerabschnitte erhoben und lassen sich auf die gesamte Strecke der Fränkischen Saale im Landkreis Bad Kissingen übertragen.

Die Fränkische Saale wird seitens der Tourismusbranche als Bootswanderstrecke beworben und in den Sommermonaten insbesondere durch ungeübte Kanufahrende im Rahmen der Freizeitgestaltung intensiv genutzt. Aufgrund des beschriebenen Zustands vieler Bäume muss jederzeit damit gerechnet werden, dass Personen von herabfallenden Ästen oder umstürzenden Bäumen getroffen werden können. Dies kann teils schwere (Kopf-) Verletzungen hervorrufen und im schlimmsten Falle zum Tode führen, sofern Bootswandernde oder andere Naherholungssuchende von einem dicken Ast oder einem größeren Baum direkt getroffen werden. Zudem können Boote mit im Gewässer liegenden Bäumen kollidieren und in der Folge kentern.

Aufgrund der Vielzahl der betroffenen Bäume liegt eine konkrete Gefahr für Leben und Gesundheit vor, die über das allgemeine Lebensrisiko in Bezug auf naturtypische Gefahren hinausgeht. Vor allem ist entscheidend, dass die schadhafte Bäume nicht unbedingt erkennbar sind und auch ohne konkreten Auslöser plötzlich brechen oder umfallen können. Auch bei Anwendung der bei der Ausübung des Gemeingebrauchs zu erwartenden Sorgfalt müssen die Kanufahrenden nicht mit einer solchen besonderen Gefahr rechnen. Selbst bei Kenntnis der besonderen Gefährdung ist es aber für die Kanufahrenden auch nicht möglich, Schutzmaßnahmen zu ergreifen. So betrifft die erhöhte Gefährdungslage durch kranke Bäume fast den gesamten Streckenverlauf. Auch bleibt selbst den vorgewarnten Menschen - im Boot auf dem Wasser sitzend - keine ausreichende Reaktionszeit, wenn ein Ast oder Baum unvermittelt abbricht oder umstürzt.

- 2.4 Der Erlass der Allgemeinverfügung steht grundsätzlich im pflichtgemäßen Ermessen des Landratsamtes Bad Kissingen. Dieses kann sich auf Null reduzieren, wenn es das Wohl der Allgemeinheit zwingend erfordert. Bei Vorliegen dieser Voraussetzungen ist die Behörde demnach zur Regelung verpflichtet.³ Bei Ausübung des zustehenden Ermessens ist insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und Zumutbarkeit zu beachten.

- 2.4.1 Aufgrund der vorhandenen Gefährdungslage ist ein Einschreiten des Landratsamtes Bad Kissingen im vorliegenden Fall sachgerecht und geboten.

Der Erlass einer Allgemeinverfügung, welche ein formelles Verbot zur Ausübung des Gemeingebrauchs an der Fränkischen Saale hinsichtlich des Befahrens vorsieht, ist auch geeignet, um die Personen, welche sich auf dem Gewässer befinden, vor herabfallenden Ästen, umstürzenden Bäumen oder sich im Gewässer befindlichem Gehölz zu schützen.

² Vgl. Drost/Ell/Wagner - Das neue Wasserrecht Art. 18 BayWG Rn. 95

³ Vgl. Drost/Ell/Wagner - Das neue Wasserrecht Art. 18 BayWG Rn. 84

2.4.2 Der Erlass einer Allgemeinverfügung ist erforderlich, da die Fränkische Saale insbesondere in den Sommermonaten und bei guten Wetterprognosen täglich durch eine Vielzahl von Gruppen und Einzelpersonen, auch mit Kindern und Jugendlichen, befahren wird. Sonstige Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Ausübung des Gemeingebrauchs fallen demgegenüber nicht ins Gewicht. Hinsichtlich des Befahrens ist angesichts der überall auf dem gesamten Streckenverlauf im Landkreis Bad Kissingen drohenden, nicht immer erkennbaren Gefahrenlage alleine ein entsprechender Hinweis nicht ausreichend. Auch vorgewarnten Menschen bleibt – wie beschrieben – keine ausreichende Reaktionszeit, um auf herabfallende Äste oder umstürzende Bäume im Wasser reagieren zu können.

Mildere, gleich geeignete Mittel kommen nicht in Betracht.

Die sofortige Beseitigung aller Bäume, von denen Gefahren für die Gemeingebrauchsausübenden auf der Fränkischen Saale ausgehen, ist kein milderes, gleich geeignetes Mittel. Dem Wasserwirtschaftsamt Bad Kissingen ist ein Fällen aller schadhaften Bäume aufgrund rechtlicher und tatsächlicher Gründe nicht ohne weiteres möglich (siehe oben unter Nr. 1 Abs. 4). Die Fränkische Saale im Landkreis Bad Kissingen verläuft zudem zum überwiegenden Teil durch das Landschaftsschutzgebiet „Bayerische Rhön“ und ist in vielen Teilabschnitten biotopkartiert. Ein stark ausgedünnter Gehölzsaum würde demnach zu gravierenden Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes und der Erholungsfunktion führen.

Hinzu kommt, dass solche Arbeiten grundsätzlich nur im Zeitraum von Oktober bis Februar durchgeführt werden dürfen. Gerade an Gewässern wird dies wegen Hochwasser und feuchtem Grund nur zeitweise möglich sein. Diese Schwierigkeiten können auch nicht durch einen zusätzlichen Personaleinsatz (Feuerwehren, Vertreter der Land- und Forstwirtschaft oder weiteren Vereinigungen) überwunden werden.

Eine Verpflichtung zum Tragen von zusätzlicher Schutzkleidung oder zur Ausstattung der Boote mit zusätzlichen technischen Sicherheitsvorkehrungen ist angesichts der Wucht, die von herabfallenden dicken Ästen oder umstürzenden Bäumen ausgeht, kein geeignetes milderes Mittel.

2.4.3 Der Erlass einer Allgemeinverfügung ist nach der vorliegenden Faktenlage, insbesondere aufgrund der gemeldeten Zahlen durch das Wasserwirtschaftsamt Bad Kissingen am 14.11.2023, auch verhältnismäßig.

Aufgrund der gemeldeten Daten kann nicht mehr davon ausgegangen werden, dass sich die Ausübung des Gemeingebrauchs auf der Fränkischen Saale hinsichtlich des Gefährdungsrisikos derzeit noch im üblichen Rahmen des allgemein hinzunehmenden Lebensrisikos eines Betretens der freien Natur bewegt.

Die vom Wasserwirtschaftsamt Bad Kissingen vorgelegten Zahlen über umgestürzte und prophylaktisch entnommene Bäume in den Sommermonaten belegen eine über das naturtypische Risiko deutlich hinausgehende Gefahr für die Gemeingebrauchsausübenden. Auch die in den Monaten August, September und Oktober umgestürzten Bäume hätten bereits Wasserwanderer treffen und diesen schwerwiegende Verletzungen bis hin zum Tode zufügen können. Dass diese Gefährdungslage besteht, zeigt sich auch an den auf einer recht kurzen Streckenlänge in vier verschiedenen Bereichen im Zuge von Unterhaltungsarbeiten rechtzeitig entnommenen 99 größeren Gehölzen. Die Ursachen für den Zustand vieler Bäume wie der fortschreitende Alterungsprozesses, Pilzbefall, Biberaktivitäten sowie Unterspülung betreffen den gesamten Baumbestand entlang der Fränkischen Saale, so dass angesichts der Vielzahl sich ein Gefahreintritt jederzeit und überall realisieren kann.

Eine Dauer der hohen Gefährdungslage ist nicht absehbar. Letztlich ist eine Verjüngung des Bestandes durch konsequente Gehölzarbeiten erforderlich. Dies würde – auch abschnittsweise – zu einer Reduzierung der Gefährdungslage zurück zum üblichen naturtypischen Risiko für Gemeingebrauchsausübende führen.

Für zwei kurze Gewässerabschnitte trifft dies bereits zu. So halten sich die Gefahren auf den Gewässerabschnitten in Morlesau sowie „Saline“ bis „Lindesmühle“ in Bad Kissingen im Rahmen der naturtypischen Gefahren. Dies wurde entsprechend berücksichtigt, sodass diese Teilstrecken vom Verbot in Ziff. 1 dieser Allgemeinverfügung ausgenommen sind.

Die Beschränkung des Gemeingebrauchs unter Ziff. 1 dieser Allgemeinverfügung ist zum Schutz von Leben und Gesundheit auch angemessen. Angesichts der oben aufgeführten Gefahren überwiegt hier der Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit gegenüber dem Interesse an der freien Entfaltung der Persönlichkeit, hier der Erholung in der freien Natur (Art. 141 Abs. 3 der Bayerischen Verfassung, BV i.V.m. Art. 26 Abs. 1 Bayerisches Naturschutzgesetz, BayNatSchG) in Verbindung mit dem Recht auf Ausübung des Gemeingebrauchs an oberirdischen Gewässern (Art. 18 Abs. 1 Satz 1 BayWG). Aufgrund der konkreten Gefährdungslage muss das Interesse der Bootswandernden auf Naturgenuss gegenüber dem herausragenden Interesse am Schutz ihres Lebens und ihrer Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 des Grundgesetzes, GG) zurückstehen.

Zwar gibt es auch ein Recht darauf, sich selbst zu gefährden bzw. die diesbezüglichen Risiken für sich selbst einzuschätzen und zu bewerten. Allerdings gilt dies nicht unbegrenzt. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass es keine geeigneten Vorsichtsmaßnahmen gibt, mit denen sich das erhebliche Risiko begrenzen lässt. So kann sich die Gefahr in Form abbrechender Äste und umstürzender Bäume jederzeit ohne äußeren Anlass realisieren und trifft den Bootswandernden in einer Situation, die wenig bis keinen Spielraum für geeignete Reaktionen lässt.

Vor allem aber ist die Gefährdungslage nach Einschätzung der für den Gewässerunterhalt zuständigen und entsprechend mit der Situation am besten vertrauten Fachbehörde gegenüber früheren Zeiten deutlich erhöht und mit dem ansonsten üblichen naturtypischen Risiko auf keinen Fall vergleichbar. Es muss somit fast überall und jederzeit deutlich verstärkt mit der Realisierung einer solchen Gefahr und damit verbunden mit einer Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit gerechnet werden.

Hinzu kommt, dass viele der Bootswanderer auf der Fränkischen Saale Kinder und Jugendliche sind. Hier ist das Recht auf Selbstgefährdung deutlich eingeschränkt, weil das dafür erforderliche Bewusstsein und die Erfahrung fehlen.

Eine Beschränkung des Verbots auf Minderjährige und ungeübte Bootswandernde unter Zugrundelegung eines Kriterienkatalogs ist in der Praxis nicht umsetzbar. Auch finden keine „Einlasskontrollen“ statt, so dass die erforderliche Überwachung nicht in ausreichendem Maße gewährleistet werden kann.

Es gibt auch keine wirksamen technischen Vorkehrungen im Hinblick auf fallende Äste oder Bäume, sodass auch Anforderungen an die Ausstattung der Boote nicht geeignet sind, die vorliegenden Risiken zu reduzieren.

Im Ergebnis ist unter Abwägung aller Belange ein generelles Verbot unter Gleichbehandlung aller Personen geeignet, erforderlich und verhältnismäßig.

Weiterhin besitzt die Allgemeinverfügung, auch wenn sie nicht direkt auf eine Regulierung des Berufsbildes „Bootsverleiher“ abzielt, für diese Berufsgruppe objektiv berufsregelnde Tendenz und stellt damit einen Eingriff in die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) der an der Fränkischen Saale ansässigen Bootsverleiher dar. Mit Hinblick auf die Drei-Stufen-Theorie, welche Eingriffe in die Berufsfreiheit der Intensität nach ansteigend untergliedert in Beschränkungen der Berufsausübungsfreiheit, Beschränkungen der Berufswahlfreiheit anhand subjektiver Kriterien und Beschränkungen der Berufswahlfreiheit anhand objektiver Kriterien, handelt es sich hier um einen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit und damit um einen Eingriff auf niedrigster Stufe. Zwar ist die Fränkische Saale im Landkreis Bad Kissingen das einzige Gewässer, auf welchem die Ausübung des Kanu- und Freizeitsportes (Bootswandern) rechtlich und tatsächlich möglich ist. Dadurch werden die Möglichkeiten der Bootsverleiher, ihrem Beruf im Landkreis nachzugehen, in nicht unerheblichem Maße eingeschränkt. Auch entstehen durch die Allgemeinverfügung teils erhebliche Einbußen im Tourismusgeschäft. Jedoch wird der Zugang zum Beruf des Bootsverleihers nicht verwehrt und die Ausübung bleibt auf einer Teilstrecke im Landkreis sowie im Nachbarlandkreis weiterhin möglich.

Der Eingriff in die Berufsfreiheit ist aufgrund der geschilderten Gefahren gerechtfertigt. Zur Rechtfertigung eines Eingriffs in die Berufsausübungsfreiheit sind sinnvolle Erwägungen des Gemeinwohls ausreichend. Selbst wenn man jedoch von einem Eingriff in die Berufswahlfreiheit ausginge, erweist sich dieser als gerechtfertigt. Ein Eingriff in die Berufswahlfreiheit ist zulässig zum Schutz überragend wichtiger Gemeinschaftsgüter. Aufgrund der dargelegten erheblichen Gefahren für die überragend wichtigen Rechtsgüter Leib und Leben muss auch unter Berücksichtigung dieses strengen Maßstabs das Interesse der Bootsverleiher an freier Ausübung des Berufs ebenso gegenüber dem herausragenden Interesse am Schutz von Leben und Gesundheit der Bootfahrenden zurücktreten. Darüber hinaus ist ein Verleih von Booten in den vom Verbot ausgenommenen Abschnitten und damit insbesondere ab Morlesau bis Gemünden weiterhin möglich.

Auch liegt dem Geschäftsmodell zugrunde, dass sich Menschen zur Ausübung des Naturgenusses Boote ausleihen. Der Naturgenuss bezieht sich auf das natürliche Gewässer Fränkische Saale, das sich bislang im Einklang insbesondere mit wasserwirtschaftlichen und naturschutzrechtlichen Belangen – anders als andere Gewässer – zum Befahren mit bestimmten kleinen Booten eignet. Im Laufe der Jahre hat sich der natürliche Bewuchs entlang der Fränkischen Saale durch natürlichen Alterungsprozess und sonstige äußere – nicht künstliche – Einflüsse verändert. Damit ändern sich auch die Möglichkeiten des Naturgenusses in dieser Umgebung. Es gibt keinen Anspruch des Einzelnen, die Natur künstlich durch Eingriffe so zu erhalten, dass ein Naturgenuss wie im bisherigen Umfang weiter möglich ist. Erst recht gibt es mittelbar kein Recht, finanzielle Einnahmen im gewohnten Umfang aus der Ausübung des Naturgenusses anderer generieren zu können.

- 2.5 Sollte sich die Gefahrenlage auf der Fränkischen Saale im Landkreis Bad Kissingen in der kommenden Zeit reduzieren, erfolgt eine Neubewertung der Sachlage. Aufgrund der zeitlichen Ungewissheit ist eine befristete Allgemeinverfügung nach derzeitigem Kenntnisstand jedoch nicht angezeigt.
3. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung unter Ziff. 2 dieser Allgemeinverfügung gem. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ist im überwiegenden öffentlichen Interesse geboten.
Zum Schutz von Leben und Gesundheit der Bootswandernden kann ein rechtskräftiger Abschluss etwaiger Gerichtsverfahren nicht abgewartet werden. Allen Personen,

welche sich im Landkreis Bad Kissingen auf der Fränkischen Saale bewegen, drohen jederzeit schwere Nachteile für Leib und Leben, wenn sie sich trotz der Gefahrenlage auf das Gewässer begeben. Dem steht das Privatinteresse etwaiger Kläger an der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsbehelfs gegenüber. Die Abwägung ergibt vorliegend, dass das Interesse etwaiger Kläger gegenüber dem öffentlichen Interesse am Sofortvollzug weniger gewichtet ist. Aufgrund der notwendigen Verhinderung von schweren Nachteilen für Leben und Gesundheit kann der Abschluss eines etwaigen Gerichtsverfahrens nicht abgewartet werden. Das Befahrungsverbot musste sofort angeordnet werden, weil nur dadurch ein Schutz der öffentlichen Interessen erreicht werden konnte.

4. Ein schriftlicher Verwaltungsakt gilt nach Art. 41 Abs. 4 Satz 3 BayVwVfG zwei Wochen nach der öffentlichen Bekanntmachung als bekanntgegeben. Bei der Veröffentlichung im Amtsblatt des Landratsamtes Bad Kissingen konnte auf die Begründung verzichtet werden (Art. 39 Abs. 2 Nr. 5 BayVwVfG).

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diese Allgemeinverfügung kann **innerhalb eines Monats nach ihrer Bekanntgabe Klage** erhoben werden bei dem

Bayerischen Verwaltungsgericht Würzburg
Burkarderstraße 26
97082 Würzburg

Die Klage muss den Kläger, den Beklagten (Freistaat Bayern) und den Gegenstand des Klagebegehrens bezeichnen und soll einen bestimmten Antrag enthalten. Die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel sollen angegeben, die angefochtene Verfügung soll in Abschrift beigefügt werden (§ 82 Abs. 1 VwGO). Der Klage und allen Schriftsätzen sollen bei schriftlicher Einreichung oder Einreichung zur Niederschrift Abschriften für die übrigen Beteiligten beigefügt werden (§ 81 Abs. 2 VwGO).

Hinweise zur Rechtsbehelfsbelehrung:

Die Einlegung des Rechtsbehelfs ist schriftlich, zur Niederschrift oder elektronisch in einer für den Schriftformersatz zugelassenen Form möglich. Die Einlegung eines Rechtsbehelfs per einfacher E-Mail ist nicht zugelassen und entfaltet keine rechtlichen Wirkungen!

Ab 01.01.2022 muss der in § 55d VwGO genannte Personenkreis Klagen grundsätzlich elektronisch einreichen.

Kraft Bundesrechts wird in Prozessverfahren vor den Verwaltungsgerichten infolge der Klageerhebung eine Verfahrensgebühr fällig.

Nähere Informationen zur elektronischen Einlegung von Rechtsbehelfen entnehmen Sie bitte der Internetpräsenz des Landratsamtes Bad Kissingen (www.landkreis-badkissingen.de/rechtsbehelf) bzw. der Bayerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit (www.vgh.bayern.de).

Rechtsbehelfe gegen diese Allgemeinverfügung haben nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO keine aufschiebende Wirkung. Die Aussetzung der Vollziehung gem. § 80 Abs. 4 Satz 1 VwGO bzw. die Anordnung der aufschiebenden Wirkung gem. § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann beim Landratsamt Bad Kissingen bzw. beim Bayerischen Verwaltungsgericht Würzburg (Postanschrift: Burkarderstraße 26, 97082 Würzburg) schriftlich, zur Niederschrift oder elektronisch in einer für den Schriftformersatz zugelassenen Form beantragt werden.

Bad Kissingen, 09.02.2024
Landratsamt Bad Kissingen

gez.
Thomas Bold
Landrat