

**Zu den Auswirkungen des Naturschutzrechts auf  
die Realisierung öffentlicher Großvorhaben – eine  
Analyse anhand ausgewählter Projekte im Freistaat  
Sachsen**

**B a c h e l o r - A r b e i t**  
an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH), Fort-  
bildungszentrum des Freistaates Sachsen  
zum Erwerb des Hochschulgrades  
Bachelor of Laws (LL.B.)

vorgelegt von  
Anna Kiske  
aus Zerbst

Meißen, 26.03.2018



# Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	III
Abkürzungsverzeichnis .....	IV
1 Einleitung.....	1
2 Öffentliche Großvorhaben.....	3
3 Grundlagen der Planfeststellung .....	5
3.1 Wesen und Wirkung der Planfeststellung.....	5
3.2 Verfahrensablauf.....	6
4 Materielle Plananforderungen .....	8
4.1 Planrechtfertigung .....	8
4.2 Planungsleitsätze und Optimierungsgebote .....	9
4.3 Abwägungsgebot .....	9
5 Naturschutzrechtliche Grundlagen .....	12
5.1 Systematik des Naturschutzrechts .....	12
5.2 Ziele und Belange von Naturschutz und Landschaftspflege .....	13
5.3 Eingriffe in Natur und Landschaft .....	14
5.4 Vermeidungs- und Minimierungsgebot.....	16
5.5 Kompensationsmaßnahmen .....	17
5.6 Gebiets- und Artenschutz.....	19
6 Ausgewählte Vorhaben.....	22
6.1 Verkehrszug Waldschlösschenbrücke.....	22
6.2 Bundesautobahn A72 Chemnitz – Leipzig .....	23
7 Naturschutzrechtliche An- und Herausforderungen.....	25
7.1 Wandel tatsächlicher und rechtlicher Verhältnisse .....	25
7.2 Verbandsbeteiligung .....	28
7.3 Rechtsbehelfe anerkannter Naturschutzvereinigungen .....	31
8 Optimierungsvorschläge .....	36
8.1 Frühzeitige und kontinuierliche Informationspolitik .....	36
8.2 Effiziente Öffentlichkeitsbeteiligung.....	38
8.3 Gewährleistung von Planungssicherheit .....	41
9 Fazit.....	44
Thesen.....	VIII
Anhang.....	IX
Literaturverzeichnis .....	XIV
Rechtsprechungsverzeichnis.....	XVIII
Rechtsquellenverzeichnis.....	XIX
Eidesstattliche Versicherung .....	XXII

## Abkürzungsverzeichnis

<b>Abkürzung</b>	<b>Erläuterung</b>
a.F.	alte Fassung
Abl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Artt.	Artikel (Plural)
BAB	Bundesautobahn
Bd.	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
Bs.	Beschluss
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
e.V.	eingetragener Verein
ebd.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaft
EG-ArtSchVO	Artenschutzverordnung der Europäischen Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
f.	folgende

FCS	Favorable Conservation Status
ff.	fortfolgende
FFH-RL	Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie
Fn.	Fußnote
FStrG	Fernstraßengesetz
GG	Grundgesetz
gem.	gemäß
ha	Hektar
Hg.	Herausgeber
Hgg.	Herausgeber (Plural)
Hs.	Halbsatz
i.e.S.	im engeren Sinn
i.S.d.	im Sinne des/der
i.V.m.	in Verbindung mit
Jl	Juridica International
jM	juris Monatszeitschrift
km	Kilometer
LaSuV	Landesamt für Straßenbau und Verkehr
LDS	Landesdirektion Sachsen
lit.	Litera
Ls.	Leitsatz
NatSchAVO	Naturschutz-Ausgleichsverordnung
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
Öffentlichkeits-RL	Öffentlichkeitsrichtlinie
OVG	Oberverwaltungsgericht
PFB	Planfeststellungsbeschluss
RL	Richtlinie

Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
RP	Regierungspräsidium
Rs.	Rechtssache
SächsAbl.	Sächsisches Amtsblatt
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SächNatSchG	Sächsisches Naturschutzgesetz
SächsÖKoVO	Sächsische Ökokonto-Verordnung
SächsStrG	Sächsisches Straßengesetz
SächsVerf	Sächsische Verfassung
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
sog.	sogenannt
SPA	Special Protected Areas
u.a.	und andere
UBA	Umweltbundesamt
UmwRG	Umweltrechtsbehelfsgesetz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
Urt.	Urteil
UVP-RL	Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	vom
V-RL	Vogelschutzrichtlinie
VERW	Die Verwaltung
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung

VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
z.B.	zum Beispiel
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

# 1 Einleitung

Die Verwirklichung von Großvorhaben erregt stets die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und mobilisiert sowohl Umweltverbände als auch Bürger. Projekte wie ‚Stuttgart 21‘ oder der Bau der Waldschlösschenbrücke gelten im öffentlichen Bewusstsein als Vorhaben, deren Realisierung mit Kostensteigerungen, Bauverzögerungen und Protesten der Bürger einherging.<sup>1</sup> Dies deutet auf einen Optimierungsbedarf im Planungsprozess hin. Eine nicht unwesentliche Rolle bei der Realisierung solcher Projekte spielt dabei das Naturschutzrecht. Vorhabenträger wie Behörden sehen sich den scheinbar kontinuierlich wachsenden Anforderungen sowohl des nationalen als auch des europäischen Naturschutzes gegenüber, die sie nicht immer zu bewältigen vermögen. Die vorliegende Arbeit betrachtet daher die naturschutzrechtlichen Anforderungen bei der Realisierung von Großvorhaben. Fokussiert werden dabei die Auswirkungen auf öffentliche Großvorhaben im Planfeststellungsverfahren. Dieses Verfahren stellt das zentrale Instrument für die Realisierung eines konkreten Projektes dar. So obliegt es der Planfeststellung, die zahlreichen durch ein Vorhaben tangierten öffentlichen und privaten Belange unter Beteiligung der Öffentlichkeit auszumachen und auszugleichen. Dass hierbei vielfältige, teils konfligierende Interessen aufeinander treffen, steigert die Komplexität des Verfahrens. Ein Handlungsbedarf wurde von Politik und Forschung erkannt. So rücken vor allem die Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung zunehmend in den Fokus.<sup>2</sup> Grund hierfür ist, dass die zumeist mehrjährige Verfahrensdauer nicht nur in der Komplexität des Verfahrens gründet, sondern auch in „„der oftmals nicht ungeteilten Akzeptanz solcher Vorhaben in der Öffentlichkeit und der damit verbundenen Rechtsstreitanfälligkeit““<sup>3</sup>. Angesichts sich ständig wandelnder Gegebenheiten der Rechts- und Sachlage im Naturschutz- und Verfahrensrecht scheint jedoch auch die Beteiligung der Öffentlichkeit nur bedingt zum Projekterfolg zu verhelfen. Daher hat es sich die vorliegende Arbeit zum Ziel gesetzt, (naturschutz-)rechtliche Herausforderungen im Planfeststellungsverfahren zu identifizieren und Optimierungsvorschläge zu unterbreiten.

Bevor sich einer genauen Betrachtung gewidmet werden kann, wird zunächst in groben Zügen wiedergegeben, was unter einem öffentlichen Großvorhaben zu verstehen ist. Da der Begriff bundesgesetzlich nicht eindeutig definiert ist, soll

---

<sup>1</sup> In der folgenden Arbeit wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich das generische Maskulinum verwendet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten jedoch für beide Geschlechter.

<sup>2</sup> Vgl. unter anderem BMVI, Handbuch Bürgerbeteiligung; Seibert-Fohr, Öffentlichkeitsbeteiligung; UBA, Beteiligungsverfahren; Zschiesche, Öffentlichkeitsbeteiligung.

<sup>3</sup> Mitschang, in: Henckel/Kuczkowski/Lau u.a., Planen – Bauen – Umwelt, S. 168.

unter Hinzuziehung der tangierten Rechtsgebiete der Versuch einer Definition unternommen werden. Sodann folgt ein Abriss des Planfeststellungs- und Naturschutzrechts. Fokussiert wird zunächst die Systematik der Planfeststellung. Der Schwerpunkt liegt dabei auf materielle Plananforderungen, um zu veranschaulichen, welchen Grundsätzen die Planfeststellung Rechnung tragen muss. Da sich aber auch aus dem Verfahrensablauf Herausforderungen ergeben, sei hierauf ebenfalls eingegangen.

Um die Herausforderungen des Naturschutzrechts nachvollziehen zu können, werden anschließend die naturschutzrechtlichen Grundlagen umrissen. Hierbei liegt der Fokus auf die für die Planfeststellung relevanten Normen zum Naturschutzrecht. Mithilfe aktueller Rechtsprechung und Beschlüssen zum Bau der BAB A 72 und der Waldschlösschenbrücke erfolgt schließlich die Untersuchung zeitlicher, verfahrensrechtlicher sowie ökonomischer Auswirkungen des Naturschutzrechts auf die Verwirklichung von Großvorhaben. Hierbei behält sich die Arbeit vor, jeweils nur ausgewählte Aspekte der Vorhaben zu akzentuieren. Allgemein gilt zu bedenken, dass die vorliegende Arbeit lediglich Ausschnittcharakter besitzt und keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann noch möchte. Insofern dient sie dazu, an vorhandene Debatten anzuknüpfen und zur Reflexion anzuregen.

Den Abschluss der Ausführungen bildet die Unterbreitung von Optimierungsvorschlägen, die zu einer Planungsbeschleunigung bzw. zum Projekterfolg verhelfen könnten. Die Praktikabilität der Vorschläge sei jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Betrachtung. In einem Fazit sollen letztlich die wesentlichen Untersuchungsergebnisse komprimiert dargestellt, entsprechende Schlussfolgerungen gezogen und ein Ausblick auf sich ergebende Probleme gegeben werden. Zentrale These der vorliegenden Arbeit ist, dass durch die fortschreitende „Europäisierung des Verwaltungsrechts“<sup>4</sup> naturschutzrechtliche als auch verfahrensrechtliche Anforderungen an die Planfeststellung steigen. Infolge dessen erweist sich die Verwirklichung von Vorhaben als zunehmend schwierig.

---

<sup>4</sup> Schoch, JI, S. 102.

## 2 Öffentliche Großvorhaben

Der Begriff des Großvorhabens ist eher umgangssprachlicher Natur. Entsprechend ist er bundesgesetzlich nicht eindeutig definiert. Das Verständnis hängt vielmehr von den jeweils greifenden gesetzlichen Regelungen ab. So verwendet das BNatSchG neben dem nicht weiter konkretisierten Vorhabenbegriff den Terminus ‚Projekt‘. Auch das europäische Naturschutzrecht nutzt den Projektbegriff, der synonym verwendet werden kann.<sup>5</sup> Projekte bzw. Vorhaben i.S.d. naturschutzrechtlichen Verträglichkeitsprüfung nach § 34 BNatSchG implizieren demnach „die Errichtung baulicher und sonstiger Anlagen sowie Eingriffe in Natur und Landschaft“.<sup>6</sup> Auf landesgesetzlicher Ebene definiert § 4 Nr. 1 SächsNatSchG Großvorhaben kurzum als jene Vorhaben, für die eine Planfeststellung oder Plangenehmigung notwendig ist. Ebenso gelten immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtige Anlagen, für die nach § 3 UVPG eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist, als Großvorhaben. Dies sind vor allem jene Anlagen, die geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen i.S.d. Immissionsschutzrechts hervorzurufen oder in anderer Weise die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft zu gefährden, erheblich zu benachteiligen oder erheblich zu belästigen. Aufgrund dieser Möglichkeit einer erheblichen Auswirkung auf Schutzgüter bedürfen diese Vorhaben einer Öffentlichkeitsbeteiligung.<sup>7</sup>

Planfeststellungspflichtige Vorhaben sind aus gesamtplanerischer, raumordnerischer Sicht vor allem Vorhaben i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG. Dies sind raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die Raum in Anspruch nehmen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes maßgeblich beeinflussen. Aufgrund ihrer Größenordnung und ihrer Auswirkungen auf die Umwelt tragen sie konkret zur Veränderung des Ist-Zustandes ihrer Umgebung bei.<sup>8</sup> Sie berühren dabei unter anderem naturschutzrechtliche Belange, mit denen sie in einem konfligierenden Verhältnis stehen können. Es ist anzumerken, dass nicht zwingend jedes raumbedeutsame Vorhaben ein Großvorhaben darstellt. In diesem Sinne sieht Zschesche in Großvorhaben lediglich jene Vorhaben, „die bundespolitische Bedeutung oder zumindest bundesweite Bekanntheit erlangt haben“<sup>9</sup>. Sie weisen daher höhere Einwendungszahlen und in Bezug auf die Erörterungstermine besondere Dimensionen „bezüglich Dauer, der Anzahl der abzuarbeitenden Argu-

---

<sup>5</sup> Vgl. Peters/Hesselbarth, Umweltrecht, S. 106.

<sup>6</sup> Ebd. Zum Projektbegriff vgl. zudem Art. 1 Abs. 2 lit. a UVP-RL.

<sup>7</sup> Vgl. § 4 Abs. 1 BImSchG i.V.m. § 3 UVPG.

<sup>8</sup> Vgl. Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG Kommentar, § 3 Rn. 109ff.

<sup>9</sup> Zschesche, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 254.

mente, der Teilnehmerzahlen oder Örtlichkeiten“<sup>10</sup> auf. Die vorliegende Arbeit möchte sich jedoch bei der Definitionsfindung nicht allein auf den Bekanntheitsgrad und die Öffentlichkeitsbeteiligung stützen. Sie versteht daher in Anlehnung an die genannten tangierten Rechtsgebiete und des naturschutzrechtlichen Schwerpunkts der folgenden Ausführungen unter einem öffentlichen Großvorhaben gemeindliche oder gemeindlich begleitete Planungen von baulichen oder sonstigen Anlagen und die auf deren Realisierung abzielenden Maßnahmen, die sich aufgrund ihrer Funktion und ihres räumlichen Ausmaßes auf die (umgebende) Natur auswirken und einen Eingriff in die Natur darstellen bzw. den Schutzzielen des Natur- und Landschaftsschutzes zuwiderlaufen können. Großvorhaben sind per se umweltrelevant, da ihnen die Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen eigen ist. Ihnen obliegt im öffentlichen Bewusstsein zudem eine gewisse Präsenz und sie bedürfen der Mitwirkung der Öffentlichkeit.

---

<sup>10</sup> Ebd., S. 255.

## 3 Grundlagen der Planfeststellung

### 3.1 Wesen und Wirkung der Planfeststellung

Essentiell für die Verwirklichung von Großvorhaben ist die Planfeststellung. Dies ist ein besonderes Verwaltungsverfahren, welches sich auf die Errichtung oder Änderung eines konkreten Vorhabens bezieht. In diesem Sinne sind Planfeststellungen „formelle und dabei strikt bindende Fachplanungen für raumbedeutsame Vorhaben und Maßnahmen.“<sup>11</sup> Die Pflicht zur Planfeststellung ist vorbehaltlich gesetzlich normierter Ausnahmen spezialgesetzlich vorgeschrieben für zahlreiche Projekte. Aus umweltrechtlicher Sicht sind jene Vorhaben planfeststellungspflichtig, „die möglicherweise mit besonders gewichtigen Eingriffen in die Umwelt verbunden sind, und die als gemeinnützige von der öffentlichen Hand, aber auch privatnützig veranlasst und durchgeführt werden“<sup>12</sup>. Im Rahmen der Planfeststellung prüft die Behörde gem. § 75 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 VwVfG die planerische Zulässigkeit eines Vorhabens und stellt diese fest. Über die Zulässigkeit wird im Zuge einer planerischen Abwägung befunden. Die Behörde hat dabei alle durch das Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange sowie andere Fachplanungen zu berücksichtigen.

Grundlage für die Realisierung von Projekten bildet in der Regel der Planfeststellungsbeschluss. Dieser stellt einen Verwaltungsakt i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG dar. Durch den Beschluss wird die Zulässigkeit des Vorhabens „in Bezug auf alle [...] berührten öffentlichen Belange festgestellt und seine Durchführung gestattet“<sup>13</sup>. Diese Genehmigungswirkung hat zur Folge, dass der Vorhabenträger zur Projektrealisierung berechtigt ist. Nach § 75 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 VwVfG werden andere öffentlich-rechtliche Entscheidungen durch den Planfeststellungsbeschluss eingeschlossen (Konzentrationswirkung). Sofern ein Vorhaben einer Zulassung bedarf und planfeststellungspflichtig ist, wird folglich über sämtliche behördliche Entscheidungen im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens befunden. Indes werden die „für die ersetzten Zulassungen an sich zuständigen Behörden [...] im Wege der Mitwirkung beteiligt.“<sup>14</sup>

Darüber hinaus entfaltet der Beschluss Duldungswirkung, sobald er unanfechtbar und bestandskräftig ist. Demnach kann sich der Vorhabenträger im Rahmen der Feststellung über die Rechte anderer hinwegsetzen. Gleichzeitig haben sie gegenüber dem Träger Rechtsansprüche auf Realisierung von zu ihren Gunsten

---

<sup>11</sup> Mitschang, in: Henckel/Kuczkowski/Lau u.a., Planen – Bauen – Umwelt, S. 164.

<sup>12</sup> Storm, Umweltrecht, § 21 Rn. 383.

<sup>13</sup> Mitschang, in: Henckel/Kuczkowski/Lau u.a., Planen – Bauen – Umwelt, S. 169.

<sup>14</sup> Peters/Hesselbarth, Umweltrecht, S. 53.

festgestellten Schutzauflagen.<sup>15</sup> Die Planfeststellung regelt somit i.S.d. § 75 Abs. 1 S. 2 VwVfG alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch das Vorhaben Betroffenen rechtsgestaltend (Gestaltungswirkung). Zudem erzeugt der Planfeststellungsbeschluss Ausschlusswirkung. So sind gem. § 75 Abs. 2 S. 1 VwVfG privat- oder öffentlich-rechtliche Ansprüche auf Unterlassung, Beseitigung oder Änderung nach Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses ausgeschlossen.

### **3.2 Verfahrensablauf**

Durchgeführt wird das Planfeststellungsverfahren durch die bundes- oder fachgesetzlich festgelegte Anhörungsbehörde bzw. Planfeststellungsbehörde. Dies ist im Freistaat Sachsen die Landesdirektion.<sup>16</sup> Die Verfahrensschritte der Planfeststellung richten sich grundsätzlich nach den allgemeinen Vorschriften der §§ 73ff. VwVfG, sofern das jeweilige Fachplanungsrecht keine spezialgesetzlichen Bestimmungen vorsieht. Gem. § 73 Abs. 1 S. 1 VwVfG wird der Plan durch den Vorhabenträger bei der Anhörungsbehörde eingereicht. Dieser besteht aus Zeichnungen und Ausführungen zum Vorhaben, zum Vorhabenanlass und zu den betroffenen Grundstücken und Anlagen.<sup>17</sup> Die Anhörungsbehörde führt folgend ein Anhörungsverfahren i.S.d. § 73 VwVfG durch: So werden binnen eines Monats nach Zugang der vollständigen Unterlagen die Behörden, deren Aufgabenbereiche durch das Vorhaben berührt werden, durch die Anhörungsbehörde aufgefordert, innerhalb einer von ihr festgesetzten Frist von maximal drei Monaten zum Vorhaben Stellung zu nehmen. Auch anerkannte (Naturschutz-)Vereinigungen sind gem. § 73 Abs. 4 S. 5 VwVfG berechtigt, sich zum beabsichtigten Vorhaben zu äußern. Zeitgleich veranlasst die Anhörungsbehörde die Auslegung des Plans in jenen Gemeinden, in denen sich das Vorhaben auswirken könnte. Den Gemeinden obliegt es nun gem. § 73 Abs. 3, 5 VwVfG, die Planunterlagen binnen drei Wochen nach Zugang für einen Monat zur Einsicht auszulegen. Die Auslegung hat einerseits den Zweck, die Gemeinde über das beabsichtigte Vorhaben zu informieren. Andererseits sollen über den Sachstand hinausgehende Kenntnisse gewonnen werden.<sup>18</sup>

Bei der Anhörungsbehörde oder bei den Gemeinden kann nach § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, bin-

---

<sup>15</sup> Vgl. Mitschang, in: Henckel/Kuczkowski/Lau u.a., Planen – Bauen – Umwelt, S. 170; Guckelberger, Abweichungen, S. 190.

<sup>16</sup> Vgl. unter anderem § 39 Abs. 9 S. 1 SächsStrG.

<sup>17</sup> Vgl. Mitschang, in: Henckel/Kuczkowski/Lau u.a., Planen – Bauen – Umwelt, S. 168.

<sup>18</sup> Ebd.

nen zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist Einwendungen schriftlich oder zur Niederschrift erheben. Berührt in ihren Belangen ist hierbei „jede Person, deren Rechte, berechnigte Interessen oder rechtliche Interessen durch das Vorhaben berührt werden können“<sup>19</sup>. § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG legt fest, dass nach Ablauf der Einwendungsfrist sämtliche weitere Einwendungen ausgeschlossen, ergo formell und materiell präkludiert, seien. Das vorangehende Beteiligungsverfahren dient aus dieser Sicht nicht nur der Akzeptanz des Vorhabens, sondern ist bedeutend für den weiteren Verfahrensgang sowie für den Rechtsschutz Betroffener.

Die Stellungnahmen der Behörden und anerkannter Vereinigungen sowie die fristgerecht vorgebachten Einwendungen werden im weiteren Verfahrensgang nach Maßgabe des § 73 Abs. 6 VwVfG erörtert unter Anwesenheit aller Akteure. Binnen drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist ist die Erörterungsphase abzuschließen. Anschließend gibt die Anhörungsbehörde eine Stellungnahme zum Ergebnis des Anhörungsverfahrens ab und leitet diese binnen eines Monats nach Abschluss der Erörterungsphase der Planfeststellungsbehörde samt Plan, Stellungnahmen und den nicht erledigten Einwendungen weiter (vgl. § 73 Abs. 9 VwVfG).

Der Planfeststellungsbehörde obliegt es sodann, über die Sachlage zu entscheiden und den Plan nach § 74 Abs. 1 S. 1 VwVfG festzustellen. Dabei muss die Behörde über Einwendungen entscheiden, über im Zuge der Erörterungsphase keine Einigung erzielt werden konnte. Durch Nebenbestimmungen ist es ihr dabei möglich, dem Wohl der Allgemeinheit oder der Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf die Rechte anderer gerecht zu werden (vgl. § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG). Der im Ergebnis der Planfeststellung erlassene Planfeststellungsbeschluss ist gem. § 74 Abs. 4 S. 1 VwVfG dem Vorhabenträger, den Vereinigungen, über deren Stellungnahme entschieden wurde sowie den denjenigen, über deren Einwendungen entschieden wurde, zuzustellen. Plan und Beschluss samt Rechtsbehelfsbelehrung sind zudem in den Gemeinden zwei Wochen zur Einsicht auszulegen, wobei Ort und Zeit der Auslegung ortsüblich bekannt zu machen sind. Mit Ablauf der Auslegungsfrist gilt der Beschluss auch gegenüber den übrigen Betroffenen als zugestellt. Er tritt gem. § 75 Abs. 4 S. 1 VwVfG außer Kraft, wenn mit der Umsetzung nicht binnen fünf Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen wird.

---

<sup>19</sup> Storm, Umweltrecht, § 21 Rn. 384.

## 4 Materielle Plananforderungen

### 4.1 Planrechtfertigung

Im Zuge der Planfeststellung sind diverse Rechtsnormen, Leitsätze und Gebote zu beachten. Diese bilden regelmäßig die Schranke bei der Beurteilung der Zulässigkeit eines Vorhabens. Eine dieser materiellen Schranken stellt die Planrechtfertigung dar. Hierbei beurteilt die Behörde, ob und weshalb die Verwirklichung des Projektes erforderlich ist. Dies kommt einer vorgelagerten Prüfung gleich, bei der die Zulässigkeit von Vorhaben, die nicht mit fachrechtlichen Zielen vereinbar sind, bereits vor einer Abwägung aller Belange verneint werden kann.<sup>20</sup>

Da Planfeststellungsentscheidungen regelmäßig dem Wohl der Allgemeinheit dienen, können Gründe des Gemeinwohls zur Planrechtfertigung vorgebracht werden.<sup>21</sup> Dabei wird nicht nur geprüft, ob dem Vorhaben offenkundig Belange des Allgemeinwohls entgegenstehen. Gerechtfertigt ist das Vorhaben vielmehr dann, wenn es vernünftigerweise geboten ist. Dies impliziert unter anderem, dass es auf einer schlüssigen Konzeption fußt und „sich mit den an ihm zu stellenden rechtlichen Anforderungen vereinbaren lässt [...]“<sup>22</sup> So sind neben den fachrechtlichen Zielen bei der Planrechtfertigung auch Ziele der Raumordnung, städtebauliche Zielstellungen sowie der voraussichtliche Bedarf und dessen Abdeckung durch die Realisierung des Vorhabens zu beachten. Gesetzlich normierte Bedarfspläne können die Erforderlichkeit des Vorhabens begründen, da dort der Bedarf verbindlich festgesetzt ist. Ansonsten verbleibt die Planfeststellung bei der Bedarfsprüfung bei einer prognostischen Einschätzung des Einzelfalls. Kommt sie dabei zu dem Schluss, dass der Plan gerechtfertigt ist, hat dies noch nicht die Zulässigkeit des Vorhabens zur Folge. Die Rechtfertigung dient vielmehr dazu, offensichtlichen Fehlern vorzubeugen.<sup>23</sup>

Aus naturschutzrechtlicher Sicht nimmt die Planrechtfertigung im Zuge der Verträglichkeitsprüfung nach § 34 BNatSchG eine besondere Rolle ein. So kann ein Vorhaben nach § 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG trotz erheblicher Beeinträchtigung eines Schutzgebietes zulässig sein, wenn es aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses notwendig ist, d.h. „den Vorgaben der fachplanerischen Rechtfertigung entspricht.“<sup>24</sup> Ob hierbei das öffentliche Interesse gegenüber Naturschutzbelangen überwiegt, ist jedoch erst im Zuge der Abwägung zu ermitteln.

---

<sup>20</sup> Vgl. BVerwG, Bs. v. 23.10.2014 – 9 B 29/14, NuR 2015, S. 256, Rn. 4.

<sup>21</sup> Vgl. Mitschang, in: Henckel/Kuczkowski/Lau u.a., Planen – Bauen – Umwelt, S. 166.

<sup>22</sup> Stüer/Probstfeld, Planfeststellung, S. 191.

<sup>23</sup> Ebd., S. 192.

<sup>24</sup> Kupfer, VERW 2014, S. 104.

## 4.2 Planungsleitsätze und Optimierungsgebote

Im Rahmen der Planfeststellung kommt den Planungsleitsätzen und Optimierungsgeboten eine besondere Bedeutung zu. Planungsleitsätze stellen zwingende Anforderungen der Fachplanung und anderer Gesetze dar, die auch die Planfeststellung binden und nicht im Zuge der Abwägung überwunden werden können.<sup>25</sup> Ein naturschutzrechtlicher Leitsatz ergibt sich vor allem im Hinblick auf das Vermeidungsgebot i.S.d. § 13 S. 1 BNatSchG.<sup>26</sup> Vorhaben, die dem nicht gerecht werden, können folglich nicht realisiert werden.

Über Optimierungsgebote ist hingegen im Zuge der Abwägung zu befinden. Aus umweltrechtlicher Sicht sieht das Optimierungsgebot vor, dass Umweltbelange im Verhältnis zu konträren Interessen trotzdem möglichst verwirklicht werden sollen.<sup>27</sup> Dies impliziert jedoch keine einseitige, absolute Priorisierung von Umweltbelangen. Vielmehr können Optimierungsgebote bei Konfliktlagen mit anderen Zielen teilweise zurücktreten und müssen sich „in den grundgesetzlichen Kanon von Staatszielbestimmungen, wie diejenige der Rechtsstaatlichkeit oder jene der Sozialstaatlichkeit, die andere, gerade auch abweichende oder gegenläufige Interessen schützen“<sup>28</sup>, einreihen. Auf dem Gebiet des Naturschutzrechts ist das Minimierungsgebot als solch ein Optimierungsgebot zu verstehen.<sup>29</sup>

## 4.3 Abwägungsgebot

Grundsätzlich wird der Planfeststellungsbehörde planerische Gestaltungsfreiheit bei der Bewältigung der von dem Vorhaben aufgeworfenen Probleme eingeräumt. Hierunter ist der Entscheidungsspielraum der Behörde zu verstehen, der ihr im Rahmen des Abwägungsvorgangs gewährt wird.<sup>30</sup> Dabei ermittelt die Planfeststellungsbehörde anhand der eingereichten Unterlagen, Stellungnahmen und Einwendungen die betroffenen Belange, sucht nachvollziehend den Ausgleich und sorgt so im Ergebnis für einen verhältnismäßigen Plan. Die Pflicht zur Abwägung ergibt sich einerseits aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, kann aber auch bei der Realisierung von Großvorhaben explizit vorgeschrieben sein, etwa im Rahmen der fernstraßenrechtlichen Planfeststellung i.S.d. § 17 S. 2 FStrG. Das dabei von der Behörde zu beachtende Abwägungsgebot bezieht sich „ebenso auf das Abwägen bei der Planfeststellung an sich wie auch auf das in-

---

<sup>25</sup> Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, § 5 Rn. 44.

<sup>26</sup> Vgl. Stüer/Probstfeld, Planfeststellung, S. 202. Vgl. weiterführend Punkt 5.4 der vorliegenden Arbeit.

<sup>27</sup> Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, § 4 Rn. 8.

<sup>28</sup> Ebd.

<sup>29</sup> Vgl. Punkt 5.4 der vorliegenden Arbeit.

<sup>30</sup> Vgl. Stüer/Probstfeld, Planfeststellung, S. 193.

haltliche Abgewogenheit des festgestellten Planes.“<sup>31</sup> Das Gebot verlangt, dass eine Abwägung überhaupt vorgenommen wird und dabei die Berücksichtigung betroffener privater wie öffentlicher Belange stattfindet. Auch der Naturschutz und die Landschaftspflege stellen einen in die Abwägung einzustellenden Belang dar. So hat die Behörde naturschutzrechtliche Schutzgebote „bei der Auslegung von Gesetzen, insbesondere von unbestimmten Rechtsbegriffen und bei Ermessens- wie Planungsentscheidungen zu berücksichtigen.“<sup>32</sup> Naturschutzrechtliche Belange müssen sowohl untereinander abgewogen werden als auch gegenüber anderen öffentlichen Belangen, wie raumordnerische Interessen, Belange der Landwirtschaft oder sonstige öffentliche Belange wie jene der Archäologie oder des Denkmalschutzes. Auch private Belange wie eigentumsrechtliche Aspekte sind zu beachten.

Das Abwägungsgebot verlangt nicht nur die umfassende Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen, sondern bildet neben fachrechtlich normierten zwingenden Versagungsgründen, Planungsleitsätzen und der Planrechtfertigung die Grenze der bei der Abwägung gewährten Gestaltungsfreiheit. Zu beachten sind demnach lediglich jene berührten Belange, „die mehr als geringfügig, schutzwürdig und erkennbar sind.“<sup>33</sup> Zudem darf der Ausgleich nicht in einer Weise vorgenommen werden, „die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht.“<sup>34</sup> Naturschutzrechtliche Belange genießen aus dieser Sicht nicht einen (absoluten) Abwägungsvorrang, sondern unterliegen einem Abwägungsvorbehalt. Entsprechend können sie bei entgegenstehenden unüberwindbaren Interessen eingeschränkt oder zurückgestellt werden. Für die Beurteilung der tatsächlichen Gewichtigkeit dienen wissenschaftliche Erkenntnisse, indes für die rechtliche Gewichtung „von Bedeutung [ist], ob ein Belang nur einfachgesetzlich oder ob er verfassungsrechtlich verankert ist.“<sup>35</sup> Da der Natur- bzw. Umweltschutz als Verfassungsziel in Art. 20a GG sowie in Art. 10 Sächs-Verf definiert wird, sind entsprechend hohe Maßstäbe an eine Einschränkung naturschutzrechtlicher Belange zu setzen. Einen Ausgleich der unterschiedlichen Interessenlagen kann die Behörde letztlich auch durch Nebenbestimmungen erzielen. Fehler bei der Abwägung können indes die Verwirklichung eines Großvorhabens verhindern. Zwar ist es das vorrangige Ziel des Gesetzgebers, auch bei Vorliegen von Abwägungsmängeln am Grundsatz der Planerhaltung festzu-

---

<sup>31</sup> OVG Schleswig, Urt. v. 24.06.2008 – 4 LB 15/06, NuR 2009, S. 211, Rn. 82.

<sup>32</sup> Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, § 4 Rn. 7.

<sup>33</sup> Stürer/Probstfeld, Planfeststellung, S. 194.

<sup>34</sup> OVG Schleswig, Urt. v. 24.06.2008 – 4 LB 15/06, NuR 2009, S. 211, Rn. 82.

<sup>35</sup> Peters/Hesselbarth, Umweltrecht, S. 39f., Anm. Anna Kiske.

halten.<sup>36</sup> Jedoch führen erhebliche Abwägungsmängel gem. § 75 Abs. 1a S. 2 VwVfG zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses, sofern sie nicht nachträglich durch eine Planergänzung behoben werden können. Ein erheblicher Mangel liegt demnach vor, wenn er offensichtlich ist und das Abwägungsergebnis beeinflusst hat.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> BT-Drs. 17/9666 v. 16.05.2012, S. 20.

<sup>37</sup> Vgl. Kupfer, VERW 2014, S. 95.

## 5 Naturschutzrechtliche Grundlagen

### 5.1 Systematik des Naturschutzrechts

Maßgebliche Norm des Naturschutzrechts in Deutschland stellt das BNatSchG dar, welches Unionsrecht in nationales Recht umsetzt. Die für den Naturschutz relevanten Normen des sekundären Gemeinschaftsrechts sind dabei insbesondere die FFH-RL, die V-RL und die EG-ArtSchVO. Sie sind gegenüber den Mitgliedsstaaten verbindlich und genießen bei kollidierenden Gesetzeslagen Vorrang gegenüber dem Bundesrecht. Entsprechend sind nationale Regelungen unionsrechtskonform auszulegen.

Angelegenheiten des Naturschutzes sind gem. Artt. 30, 83 GG grundsätzlich Sache der Länder. Jedoch unterliegen der Naturschutz und die Landschaftspflege der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG. Demnach haben nach Maßgabe des Art. 72 Abs. 1 GG die Länder die Gesetzgebungskompetenz, sofern der Bund nicht von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch macht. Dieser Möglichkeit ist der Bund durch Einführung bzw. Novellierung des BNatSchG nachgekommen. Explizit ermächtigt zum Erlass eigener Normen wird der Landesgesetzgeber jedoch durch darin enthaltene Öffnungsklauseln, beispielsweise in Bereichen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und damit verbundenen Kompensationsmaßnahmen, der Unterschützstellung von Natur und Landschaft sowie beim Aufbau und Schutz des Natura 2000-Netzes.<sup>38</sup>

Gem. Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG können die Länder zudem vom Bundesrecht abweichende Regelungen auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege treffen. Als Abweichung kann dabei jeglicher „sich von der Abweichungsgrundlage abhebender Regelungsinhalt“<sup>39</sup> verstanden werden, beispielsweise in Form einer inhaltlichen Divergenz, einer Erweiterung von abschließend geregeltem Bundesrecht oder einer Anordnung der Nichtanwendbarkeit von Bundesrecht.<sup>40</sup> Dieser Abweichungsvorbehalt erfährt jedoch insofern eine Beschränkung, als die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes und das Recht des Arten- oder Meernaturschutzes von den Ländern nicht berührt werden dürfen. Unter die allgemeinen Grundsätze fallen sämtliche Regelungen, die ein bun-

---

<sup>38</sup> Vgl. §§ 15 Abs. 7 S. 2, 16 Abs. 2, 22 Abs. 2, 32 Abs. 1, Abs. 4 BNatSchG.

<sup>39</sup> Petschulat, NuR 2015, S. 538.

<sup>40</sup> Ebd. Vgl. zudem Kern, Abweichungsgesetzgebung, S. 14; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG Kommentar, Art. 72 Rn. 30. Eine Synopse bietet SMUL, Naturschutzrecht in Sachsen.

desweit einheitliches Mindestschutzniveau gewährleisten.<sup>41</sup> Zu beachten ist ferner, dass der Gesetzgeber unter anderem auf dem Gebiet des Naturschutzes gem. Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG eine lex-posterior-Regel aufgestellt hat: Aktuelle Regelungen gehen demnach dem jeweils später gesetzten Recht vor. Bei einer Kollision der Gesetzeslagen bricht Bundesrecht folglich nicht zwingend Landesrecht i.S.d. Art. 31 GG. Gleichwohl hat sich auch die Landesgesetzgebung dem Unionsrecht, den Verfassungsgrundsätzen sowie den erwähnten bundesrechtlich normierten allgemeinen Grundsätzen des Naturschutzes unterzuordnen. Dies bindet demnach auch die für den Freistaat Sachsen maßgeblichen landesrechtlichen Normen zum Naturschutz wie das SächsNatSchG, die SächsÖKoVO oder die NatSchAVO.

## **5.2 Ziele und Belange von Naturschutz und Landschaftspflege**

Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV, Art. 20a GG sowie Art. 10 Abs. 1 SächsVerf verankern den Umweltschutz als Verfassungsziel. Aus den verfassungsrechtlichen Normen resultiert eine Berücksichtigung der Belange von Natur und Landschaft im Rahmen von Planungsentscheidungen. Konkretisiert werden diese Belange auf bundesgesetzlicher Ebene in § 1 Abs. 1 BNatSchG. Demnach ist es Ziel, Natur und Landschaft so zu schützen, dass die biologische Vielfalt, die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts sowie die Vielfalt, Eigenart, Schönheit und der Erholungswert von Natur und Landschaft nachhaltig gesichert sind.<sup>42</sup> Dies umfasst unter anderem die Erhaltung und Förderung von Flora und Fauna und ihrer innerartlichen Vielfalt und Lebensgemeinschaften (biologische Vielfalt gem. § 7 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG). Gleichzeitig sollen deren Lebensgrundlagen – Naturgüter wie Boden, Wasser, Klima, Luft, Tier- und Pflanzenwelt – und das zwischen ihnen herrschende funktionelle Wirkungsgefüge auf Dauer erhalten bzw. gefördert werden (Funktions- und Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts gem. § 7 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG). Zudem unterliegt das Landschaftsbild als äußere, sensorisch wahrnehmbare Erscheinungsform der Landschaft ebenso dem Schutz wie die Erholung in der Natur.<sup>43</sup> Die explizite Kennzeichnung dieser

---

<sup>41</sup> Vgl. Stackelberg, Abweichungsgesetzgebung, S. 66. Diese hat der Gesetzgeber ausdrücklich als solche deklariert in §§ 1 Abs. 1, 6 Abs. 1, 8, 13, 20, 30 Abs. 1, 59 Abs. 1 BNatSchG.

<sup>42</sup> Unter dem Schutzgegenstand Natur ist „die Erdoberfläche einschließlich Wasser- und Eisflächen mit ihren Pflanzen und Tieren sowie den darunterliegenden Erdschichten und dem unmittelbar darüberliegenden Luftraum“ (Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, § 10 Rn. 12) zu verstehen. Die Landschaft indes stellt einen abgrenzbaren Teilraum der Erdoberfläche dar, der sich durch seine Strukturen und sein Wirkungsgefüge von anderen Teilräumen unterscheidet (vgl. Kerkmann, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 1 Rn. 5).

<sup>43</sup> Vgl. Springe, in: Kodal/ Krämer/ Rinke u.a., Straßenrecht, S. 1044.

Zieltrias als allgemeiner Grundsatz impliziert, dass von dieser Norm durch die Landesgesetzgebung nicht abgewichen werden darf. Entsprechend haben die Behörden gem. § 2 Abs. 2 BNatSchG i.V.m. § 1 Abs. 1 SächsNatSchG die Verwirklichung der Ziele zu unterstützen. Hierzu müssen sie Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren und zur Verhinderung von Störungen der Schutzgegenstände anordnen. Jedoch stellen die Ziele keine selbstständig anwendbaren Regelungen dar. Eine behördliche Maßnahme kann folglich nicht allein auf den Zielvorgaben gestützt sein. Auch können Dritte weder unmittelbar Rechte aus ihnen herleiten oder durch sie verpflichtet werden.<sup>44</sup> Vielmehr kommt den Zielen und Belangen bei Gesetzeslücken oder Abwägungsprozessen sowie im Zuge der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen eine unterstützende Funktion zu.<sup>45</sup>

### 5.3 Eingriffe in Natur und Landschaft

Der Eingriff in Natur und Landschaft ist gesetzlich in §§ 13 - 19 BNatSchG und §§ 9 - 12 SächsNatSchG normiert. Die Regelungen dienen dem flächendeckenden Mindestschutz außerhalb ausgewiesener Schutzgebiete sowie der einheitlichen Gesamtbewertung der Auswirkungen eines Vorhabens auf Natur und Landschaft.<sup>46</sup> Über die Zulässigkeit eines Eingriffs wird gem. § 17 Abs. 1 BNatSchG in jenem Verfahren befunden, das für die Zulassung des Vorhabens einschlägig ist (sog. ‚Huckepackverfahren‘). Folglich obliegt bei der Verwirklichung von Großvorhaben der Planfeststellungsbehörde der Nachvollzug des Eingriffs. Die Regelung ist dabei als Ergänzung fachrechtlich normierter Zulassungsvoraussetzungen zu verstehen.<sup>47</sup>

Gem. § 14 Abs. 1 BNatSchG liegt ein Eingriff vor bei Veränderungen der Gestalt von Natur und Landschaft, bei der Nutzung von Grundflächen sowie bei Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels. Diese Veränderungen müssen geeignet sein, die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich zu beeinträchtigen. Um eine Veränderung handelt es sich, „wenn der aufgrund einer planmäßigen Handlung des Verursachers herbeigeführte Zustand vom bisherigen status quo ante abweicht.“<sup>48</sup> Hierbei ist es unbeachtlich, ob die Veränderung positiv oder negativ ist sowie mittel- oder unmittelbar aus der Handlung resultiert. Eine Beeinträchtigung liegt indes vor, „wenn durch die Eingriffshandlung entwe-

---

<sup>44</sup> Vgl. Kerkmann, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 1 Rn. 1.

<sup>45</sup> Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, § 10 Rn. 21.

<sup>46</sup> Vgl. Appel, in: Koch/Hendler, Baurecht, § 14 Rn. 80; Stürer/Probstfeld, Planfeststellung, S. 198.

<sup>47</sup> Vgl. Springe, in: Kodal/ Krämer/ Rinke u.a., Straßenrecht, S. 1047.

<sup>48</sup> Appel/Stark, NuR 2018, S. 36.

der das Landschaftsbild oder die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts nach ökologischen Maßstäben schlechter gestellt werden.“<sup>49</sup> Dies impliziert eine von einem aufgeschlossenen Durchschnittsbetrachter als belastend empfundene Wahrnehmung der Landschaft sowie eine Störung des funktionellen Wirkungsgefüges der Natur.<sup>50</sup> Da auch Bagatelldhandlungen prinzipiell geeignet sind, Beeinträchtigungen hervorzurufen, hat der Gesetzgeber das Tatbestandsmerkmal der Erheblichkeit eingeführt. Als Indikatoren können unter anderem die Dauer und die Schwere des Eingriffs, die Vorbelastung und Regenerationsfähigkeit des betroffenen Gebietes oder das Vorkommen seltener Arten dienen. Denkbar ist ebenso, dass erst die Beeinträchtigung mehrerer Schutzgüter in Kombination die Erheblichkeit begründet.<sup>51</sup> Als unbestimmter Rechtsbegriff lässt sich das Kriterium nur im Rahmen einer Einzelfallprüfung bestimmen. Hierzu sieht die Rechtsprechung für die über den Eingriff zu befindende Behörde eine Einschätzungsprärogative vor. Demnach wird der Behörde eine Letztentscheidungsbefugnis eingeräumt, die nur bedingt einer gerichtlichen Kontrolle zugänglich ist.<sup>52</sup>

Ermittlungen über die möglichen Beeinträchtigungen eines Vorhabens sind abhängig von den jeweils durchzuführenden Maßnahmen und der vorgefundenen Verhältnisse im Vorhabens- und Wirkraum. Sie müssen es ermöglichen, dass die Planfeststellungsbehörde aufgrund einer Gesamtschau der Verhältnisse eine sachgerechte Entscheidung treffen kann.<sup>53</sup> Dies verlangt nicht zwingend eine vollständige Bestandsaufnahme der durch das Vorhaben betroffenen Flora, Fauna oder anderer Naturgüter. Vielmehr können die Auswahl von Repräsentanten und die Betrachtung vorhandener Vegetationsstrukturen ausreichen, um Rückschlüsse zum Erhaltungszustand von Arten und Lebensräumen zu ermöglichen.<sup>54</sup> Solche Verallgemeinerungsmechanismen greifen jedoch nur bei einer typischen Vegetationsstruktur. Kommen im Untersuchungsgebiet besonders oder streng geschützte Arten vor, muss ihnen folglich durch intensivere Prüfungen Rechnung getragen werden.<sup>55</sup>

Ein Eingriff in Natur und Landschaft ist gem. § 15 Abs. 5 BNatSchG unzulässig, wenn erhebliche Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden und nicht in angemess-

---

<sup>49</sup> Ebd.

<sup>50</sup> Vgl. Stüer/Probstfeld, Planfeststellung, S. 198; Appel/Stark, NuR 2018, S. 36.

<sup>51</sup> Vgl. Möckel, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 14 Rn. 41f.; Appel/Stark, NuR 2018, S. 36.

<sup>52</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 09.06.2004 – 9 A 11/03, NuR 2004, S. 802, Rn. 118; Bick, Artenschutzrecht, S. 19.

<sup>53</sup> Vgl. Stüer/Probstfeld, Planfeststellung, S. 198.

<sup>54</sup> Ebd., S. 198f.

<sup>55</sup> Ebd., S. 199.

sener Frist ausgleich- oder ersetzbar sind. Zudem müssen die naturschutzrechtlichen Belange bei der Abwägung anderen Belangen vorgehen. Ein Eingriff kann daher zulässig sein, wenn er nach Abwägung aller Belange erforderlich ist. Stellt ein geplantes Vorhaben einen Eingriff dar, so ergeben sich für den Vorhabenträger als Verursacher der Beeinträchtigung hierarchisch aufgebaute Unterlassungs-, Ausgleichs- bzw. Ersatz- sowie Zahlungspflichten, auf die folgend näher eingegangen sei.

#### **5.4 Vermeidungs- und Minimierungsgebot**

Bei einem Eingriff in Natur und Landschaft muss der Verursacher dem Vermeidungs- und Minimierungsgebot Folge leisten. Als allgemeiner Grundsatz gilt gem. § 13 S. 1 BNatSchG, dass erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft vorrangig vermieden werden müssen. Zudem sind vermeidbare Beeinträchtigungen gem. § 15 Abs. 1 S. 1 BNatSchG grundsätzlich zu unterlassen. Das Vermeidungsgebot zielt jedoch nicht auf eine Verhinderung des gesamten Vorhabens oder die zwingende Ausführung an einem anderen Ort ab, sondern will den Vorhabenträger zu einer umweltschonenderen Umsetzung bewegen.<sup>56</sup> Beeinträchtigungen sind gem. § 15 Abs. 1 S. 2 BNatSchG vielmehr dann vermeidbar, wenn für ein konkretes Vorhaben zumutbare Alternativen gegeben sind, mittels derer der mit einem Eingriff verfolgte Zweck am selben Ort ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen erzielt werden kann. Kann das Planungsziel „mit geringerer Eingriffsintensität verwirklicht werden, besteht kein behördliches Ermessen, sondern eines striktes Vermeidungsgebot.“<sup>57</sup> Folglich handelt es sich hierbei um einen Leitsatz, der nicht durch Abwägung überwindbar ist.<sup>58</sup>

Sind Beeinträchtigungen unvermeidbar, kann also das mit dem Eingriff verfolgte Ziel nicht auf schonendere Weise am gleichen Ort erreicht werden, so soll der Vorhabenträger die Beeinträchtigungen auf ein Minimum reduzieren. Dieses Minimierungsgebot geht aus dem Vermeidungsgebot hervor und ist durch Abwägung überwindbar, da eine möglichst weitgehende Minimierung ‚lediglich‘ angestrebt werden muss.<sup>59</sup> Das im Einzelfall möglichst erzielbare Minimum ist abhängig von entgegenstehenden Belangen. Zudem darf der Aufwand der Verminderungsmaßnahmen nicht über das Erforderliche hinausgehen oder außer Verhältnis zu einem hiermit erreichbaren Vorteil für Natur und Landschaft stehen.<sup>60</sup> Liegt

---

<sup>56</sup> Ebd., S. 203.

<sup>57</sup> Appel/Rietzler, NuR 2017, S. 231.

<sup>58</sup> Vgl. Kerkmann/Koch, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 15 Rn. 5.

<sup>59</sup> Vgl. Stürer/Probstfeld, Planfeststellung, S. 204.

<sup>60</sup> Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, § 10 Rn. 33.

eine unvermeidbare Beeinträchtigung vor, so ergibt sich für den Verursacher die Pflicht zur Kompensation, die Gegenstand der folgenden Betrachtung ist.

## 5.5 Kompensationsmaßnahmen

Da der Bund (noch) keinen Gebrauch vom Erlass einer Verordnungsermächtigung zur detaillierten Regelung von Kompensationsmaßnahmen gemacht hat, können die Länder diesbezüglich Einzelheiten regeln gem. § 15 Abs. 7 S. 2 BNatSchG. Hierbei dürfen sie jedoch „nicht hinter dem durch die bundesgesetzliche Regelung gewährleisteten Schutzniveau zurückbleiben.“<sup>61</sup> Näheres regelt der Freistaat Sachsen insbesondere im SächsNatSchG, der NatSchAVO sowie der SächsÖKoVO. Folgend sei der Fokus vor allem auf die bundesgesetzlichen Grundlagen gerichtet.

Kompensationsmaßnahmen dienen dem Ausgleich der ökologischen Gesamtbilanz.<sup>62</sup> Gem. § 13 S. 2 BNatSchG sind nicht vermeidbare, erhebliche Beeinträchtigungen vorrangig durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen zu kompensieren. Dieser allgemeine Grundsatz wird auch im Zuge der Eingriffsregelung in § 15 Abs. 2 BNatSchG aufgegriffen. Demnach ist eine unvermeidbare Beeinträchtigung ausgeglichen, wenn die beeinträchtigten Funktionen des Naturhalts in gleichartiger Weise wiederhergestellt sind und auch das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt bzw. neu gestaltet ist. Abgestellt wird dabei gem. § 2 Abs. 2 S. 1 NatSchAVO auf die vor der Beeinträchtigung herrschenden Verhältnisse. Ein Ausgleich erfolgt demnach mit dem Ziel, nach Beendigung eines Eingriffs einen Zustand zu erreichen, „der den vor dem Eingriff vorhandenen Zustand in gleicher Weise mit den gleichen Funktionen und ohne Preisgabe wesentlicher Faktoren des optischen Beziehungsgefüges in weitest möglicher Annäherung fortführt.“<sup>63</sup> Da eine vollkommene Restitution kaum realisierbar ist, hat der Gesetzgeber nur eine *gleichartige* Wiederherstellung gefordert. Geringfügige Abweichungen sind folglich möglich.

Für den Ausgleich von Beeinträchtigungen muss ein enger räumlich-funktionaler Zusammenhang zwischen Eingriffs- und Ausgleichsraum bestehen. Demnach hat sich die Ausgleichsmaßnahme dort auszuwirken, wo Beeinträchtigungen auftreten.<sup>64</sup> Der Ausgleichsraum kann folglich der Eingriffsort selbst oder das unmit-

---

<sup>61</sup> Stürer/Probstfeld, Planfeststellung, S. 205.

<sup>62</sup> Vgl. BVerwG, Bs. v. 28.01.2009 – 7 B 45/08, NuR 2009, S. 343, Rn. 20.

<sup>63</sup> Springe, in: Kodal/ Krämer/ Rinke u.a., Straßenrecht, S. 1045.

<sup>64</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 24.03.2011 – 7 A 3/10, NuR 2011, S. 502, Rn. 44.

telbare Umfeld mit gleichartigen ökologischen Verhältnissen sein.<sup>65</sup> Ob eine Fläche für einen Ausgleich geeignet ist, kann die Behörde unter Hinzuziehung naturschutzfachlicher Erkenntnisse beurteilen. Hierbei verfügt sie über eine Einschätzungsprärogative.<sup>66</sup> Neben dem räumlichen Zusammenhang ist bei Ausgleichsmaßnahmen auch der zeitliche Zusammenhang von Bedeutung: Ist der Abstand zwischen der Beeinträchtigung und der Wirksamkeit der Maßnahme zu groß, wird der Ausgleichszweck vereitelt.<sup>67</sup>

Während Ausgleichsmaßnahmen auf eine funktionale Gleichartigkeit des Naturhaushalts und Landschaftsbildes abzielen, dienen Ersatzmaßnahmen gem. § 15 Abs. 2 S. 3 BNatSchG ‚lediglich‘ der Herstellung einer Gleichwertigkeit der beeinträchtigten Funktionen. Entsprechend können sie in größerer räumlicher und zeitlicher Entfernung sowie unter Herstellung zwar anderer, jedoch möglichst ähnlicher Funktionen des Naturhaushalts umgesetzt werden.<sup>68</sup> Wichtig ist, dass die räumliche Beziehung überhaupt besteht bzw. erhalten bleibt.<sup>69</sup> Ersatzmaßnahmen bieten sich insbesondere bei Eingriffen an, die einen dauerhaften Wegfall von Funktionen des Naturhaushalts am Eingriffsort unvermeidbar nach sich ziehen. Jedoch genießen Ausgleichsmaßnahmen gegenüber Ersatzmaßnahmen keinen Vorrang. Dem Wortlaut der §§ 13 S. 2, 15 Abs. 2 S. 1 BNatSchG ist vielmehr zu entnehmen, dass diese sich gleichrangig gegenüberstehen.

Allgemein kann konstatiert werden, dass Art, Umfang und Dauer der von Kompensationsmaßnahmen abhängig vom Ausmaß der Beeinträchtigung sind. So sieht § 2 Abs. 5 S. 1 NatSchAVO bei größeren Eingriffen die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen in zeitlichen und räumlichen Abschnitten vor. Gem. § 15 Abs. 4 S. 1 BNatSchG sind die Maßnahmen so lange zu unterhalten, wie es für die Kompensation des Eingriffs erforderlich ist. Mit einer gleichartigen bzw. gleichwertigen Wiederherstellung oder Neugestaltung erlischt für den Verursacher folglich die Kompensationspflicht. Zudem sind auch Kompensationsmaßnahmen vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht entbunden. So müssen die Maßnahmen geeignet, erforderlich und angemessen sein und dürfen den Verursacher nicht mit einem unzumutbaren Aufwand belasten oder ihm „überobligatorische Pflichten auferlegen, die über den Sinn und Zweck der Kompensation hin-

---

<sup>65</sup> Vgl. Appel/Stark, NuR 2018, S. 40; Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, § 10 Rn. 34; Kerkmann/Koch, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 15 Rn. 12.

<sup>66</sup> Vgl. Appel/Stark, NuR 2018, S. 40.

<sup>67</sup> Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, § 10 Rn. 34. In der Praxis gilt ein Zeitraum von bis zu 25 Jahren als angemessen für die Kompensation (vgl. SMUL, Handlungsempfehlung, S. 23).

<sup>68</sup> Vgl. § 3 Abs. 1 NatSchAVO.

<sup>69</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 24.03.2011 – 7 A 3/10, NuR 2011, S. 502, Rn. 44.

ausgehen.“<sup>70</sup> Können die Beeinträchtigungen nicht in angemessener Frist kompensiert werden, so ist der Eingriff grundsätzlich unzulässig. Jedoch kann im Rahmen der Abwägung aller Belange nach § 15 Abs. 5 BNatSchG der Eingriff trotzdem durchgeführt werden, wenn die naturschutzrechtlichen Belange gegenüber anderen Interessen nachrangig sind. In diesem Falle sehen §§ 13 S. 2, 15 Abs. 6 S. 1 BNatSchG den Ersatz in Geld vor, was durch landesrechtliche Bestimmungen konkretisiert wird.<sup>71</sup>

## 5.6 Gebiets- und Artenschutz

Für die Prüfung der Zulässigkeit von Eingriffen sind der Gebiets- und Artenschutz von besonderer Bedeutung. Während der Gebietsschutz bestimmte Lebensräume von Flora und Fauna schützt, dient der Artenschutz speziell der Sicherung der Population von Tier- und Pflanzenarten. Die Eingriffsregelung muss den jeweiligen, höheren Standards des Arten- und Gebietsschutzes gerecht werden. Maßgeblich für den Schutz sind auf europäischer Ebene die V-RL und die FFH-RL. Wesentliche bundesgesetzliche Bestimmungen sind in den §§ 20-55 BNatSchG verankert und in ihrer Terminologie den europäischen Verordnungen entlehnt.

Der Gebietsschutz gewährleistet den Erhalt bestimmter Teile von Natur und Landschaft mittels gesonderter Ver- und Gebote. Die Schutzgebiete werden nach Maßgabe der §§ 20 Abs. 2, 22 Abs. 1 BNatSchG verbindlich festgesetzt. Dies geschieht in Sachsen durch Rechtsverordnung gem. § 13 Abs. 1 SächsNatSchG. Je nach Schutzgebiet umfassen die Verbote beispielsweise die Zerstörung, Beschädigung, Veränderung sowie erhebliche Beeinträchtigung oder nachhaltige Störung des Gebietes.<sup>72</sup> Zudem verpflichtet der Gesetzgeber gem. § 22 Abs. 1 S. 2 BNatSchG zu Pflege, Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen. Diese zielen darauf ab, einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und der darin befindlichen Flora und Fauna zu bewahren. Eine wichtige Rolle beim Gebietsschutz kommt darüber hinaus dem Natura 2000-Netz zu: Dieses zusammenhängende ökologische Netz aus FFH-Gebieten und Europäischen Vogelschutzgebieten (SPA-Gebieten) wird von den Mitgliedsstaaten aufgebaut. Die Gebiete sind gem. § 32 Abs. 1 BNatSchG von den Bundesländern nach

---

<sup>70</sup> Appel/Stark, NuR, 2018, S. 41.

<sup>71</sup> Sachsen macht von seiner Abweichungskompetenz Gebrauch und bemisst in § 10 Abs. 4 S. 1 SächsNatSchG die Höhe der Ersatzzahlung abweichend von § 15 Abs. 6 S. 2 BNatSchG nicht nur nach Dauer und Schwere des Eingriffs sowie dem (Vermögens-)Vorteil für den Verursacher, sondern auch nach der wirtschaftlichen Zumutbarkeit. Näheres zur Bemessung und Verwendung der Zahlungen regeln §§ 4-7 NatSchAVO.

<sup>72</sup> Vgl. insbesondere §§ 23 Abs. 2, 26 Abs. 2, 28 Abs. 2, 29, Abs. 2, 30 Abs. 2 BNatSchG.

Maßgabe der jeweiligen Richtlinien auszuwählen und der Europäischen Kommission zu benennen. Die Kommission prüft deren Eignung und legt sie in Abstimmung mit den Mitgliedsstaaten fest. Die Gebiete unterliegen damit einem besonderen Schutz. So ist vor der Zulassung von Vorhaben gem. § 34 Abs. 1 S. 1 BNatSchG i.V.m. Art. 6 Abs. 3 FFH-RL die Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen des Gebietes zu prüfen, wenn das Vorhaben geeignet ist, erhebliche Beeinträchtigungen hervorzurufen. Bei dieser Verträglichkeitsprüfung handelt es sich nicht um ein eigenständiges Verwaltungsverfahren, sondern um einen unselbständigen Teil des Zulassungsverfahrens.<sup>73</sup> Als Bemessungskriterium der Erheblichkeit dient dabei die Frage, ob ein günstiger Erhaltungszustand trotz Verwirklichung des Vorhabens verbleiben wird.<sup>74</sup> Dies setzt voraus, dass „unter Berücksichtigung der besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse sämtliche Gesichtspunkte der Pläne und Projekte zu ermitteln sind“<sup>75</sup>. Ist ein Vorhaben nicht mit den Erhaltungszielen eines Gebietes verträglich, ist es gem. § 34 Abs. 2 BNatSchG grundsätzlich unzulässig und kann nur im Rahmen einer Abweichungsprüfung zugelassen werden. Die Abweichung ist als Ausnahme zu verstehen, weshalb entsprechend hohe Maßstäbe anzusetzen sind. Demnach müssen zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses das Vorhaben rechtfertigen und keine zumutbaren Alternativen bestehen, das Vorhaben an anderer Stelle oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu realisieren (vgl. § 34 Abs. 3 BNatSchG). Befinden sich in dem Gebiet prioritäre Lebensraumtypen oder Arten i.S.d. § 7 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 2 Nr. 11 BNatSchG, können nur die in § 34 Abs. 4 BNatSchG bestimmten Gemeinwohlgründe geltend gemacht werden. Auch wenn das Natura 2000-Gebiet zugleich ein Schutzgebiet i.S.v. § 20 Abs. 2 BNatSchG darstellt, sind höhere Maßstäbe anzusetzen: In diesem Fall sind gem. § 34 Abs. 7 BNatSchG bei der Prüfung der Zulässigkeit von Eingriffen die jeweiligen strengeren Schutzgebietsverordnungen maßgeblich.

Auch aus artenschutzrechtlicher Sicht ergeben sich für Eingriffe diverse Verbote. Der allgemeine Artenschutz stellt gem. § 39 Abs. 1 BNatSchG Handlungen wie die Beunruhigung, die Verletzung und die Tötung von Tier- und Pflanzenarten sowie die Beeinträchtigung und Zerstörung von Lebensstätten unter Verbot. Im Rahmen des besonderen Artenschutzes gelten wiederum spezielle Ge- und Verbote für bestimmte Tier- und Pflanzenarten, die i.S.d. § 7 Abs. 2 Nr. 13, 14 BNatSchG besonders geschützt oder streng geschützt sind. Die für einen Eingriff relevanten Zugriffsverbote des besonderen Artenschutzes umfassen beispiels-

---

<sup>73</sup> Vgl. Storm § 30 Rn. 802. Vgl. auch § 23 Abs. 1 S. 1 SächsNatSchG.

<sup>74</sup> Vgl. Peters/Hesselbarth, Umweltrecht, S. 106.

<sup>75</sup> Stüer, Gebiets- und Artenschutz, S. 132.

weise die Verletzung und Tötung der Tier- und Pflanzenarten. Das Zugriffsverbot erstreckt sich auch auf die Zerstörung bzw. Beeinträchtigung der Entwicklungsformen sowie der Fortpflanzungs- und Ruhestätten (vgl. § 44 Abs. 1 BNatSchG). Ebenso ist eine erhebliche Störung zu bestimmten Zeiten untersagt, die geeignet ist, den Erhaltungszustand der lokalen Population zu verschlechtern. Hierzu müssen fachwissenschaftliche Erkenntnisse berücksichtigt werden, die den unterschiedlichen Eigenheiten der jeweiligen Art Rechnung tragen.<sup>76</sup>

Auch das Artenschutzrecht kennt Ausnahmetatbestände: Beispielsweise sieht § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 5 BNatSchG aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses eine Ausnahme vom Zugriffsverbot vor. Dies gilt jedoch nur, wenn nach Maßgabe des § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG keine zumutbaren Alternativen gegeben sind, sich der Erhaltungszustand der Population nicht verschlechtert und soweit Art. 16 Abs. 1 FFH-RL nicht weiter gehende Anforderungen stellt. Zur Prüfung einer möglichen Verschlechterung ist eine gebietsbezogene Gesamtbetrachtung vorzunehmen, die nicht nur die unmittelbar betroffene lokale Population, sondern auch andere Populationsteile einer Art in ihrem Verbreitungsgebiet einbeziehen kann.<sup>77</sup>

Ob artenschutzrechtliche Verbote greifen, setzt letztlich eine Bestandsaufnahme vorhandener Tier- und Pflanzenarten und des Lebensraumes voraus, was jedoch nicht eine lückenlose Inventarisierung aller Arten impliziert, sondern von den Gegebenheiten des Einzelfalls abhängt.<sup>78</sup> Dabei verfügt die Planfeststellungsbehörde über eine Einschätzungsprärogative sowohl in Bezug auf die Bestandsaufnahme als auch bei der Beurteilung von Betroffenheiten und Wirkungen.<sup>79</sup> Demnach beschränkt sich die gerichtliche Überprüfung darauf, ob die Annahmen der Behörde naturschutzfachlich vertretbar sind und auf einem geeigneten Bewertungsverfahren beruhen.<sup>80</sup>

---

<sup>76</sup> Vgl. Gellermann, NuR 2014, S. 602.

<sup>77</sup> Vgl. Stürer, Gebiets- und Artenschutz, S. 159.

<sup>78</sup> Vgl. Storost, Artenschutz, S. 191.

<sup>79</sup> Vgl. Witt/Geismann, Artenschutzrechtliche Verbote, S. 41.

<sup>80</sup> Vgl. Storost, Artenschutz, S. 192.

## 6 Ausgewählte Vorhaben

### 6.1 Verkehrszug Waldschlösschenbrücke

Das bekannte Großvorhaben in Dresden umfasste den 1,9 km langen Bau der Waldschlösschenbrücke als Teilstück der Staatsstraße S 167 zwischen dem Knotenpunkt Fetscherstraße/ Pfothenhauerstraße sowie dem Knotenpunkt Staufenbergallee/ Erschließungsstraße Alberstadt. Die Pflicht zur Planfeststellung ergab sich aus § 39 Abs. 1 S. 1 SächsStrG, wonach Staatsstraßen nur nach erfolgter Planfeststellung gebaut werden dürfen. Vorhabenträger war die Landeshauptstadt Dresden, die mit einem bereits im Jahr 2000 gescheiterten und nunmehr überarbeiteten Plan am 18.02.2003 den Antrag auf Planfeststellung stellte.<sup>81</sup> Der Beschluss wurde vom damaligen Regierungspräsidium Dresden am 25.02.2004 erlassen, jedoch erfolgte der Baubeginn wegen diverser Rechtsstreitigkeiten erst im November 2007. Seit dem 26.08.2013 ist der Straßenzug für den Verkehr freigegeben.<sup>82</sup>

Das Vorhaben wurde im Elbauenbereich verwirklicht. Dieser besteht aus dem Flusslauf der Elbe und den angrenzenden Wiesen. Als Untersuchungsgebiet i.e.S. wurden die Bereiche jeweils 500 m flussauf- und -abwärts der Brücke festgelegt. Der geplante Verkehrszug befand sich zum Zeitpunkt der Planfeststellung im noch nicht gemeldeten, 4.313 ha großen FFH-Gebiet ‚Elbtal zwischen Schöna und Mühlberg‘ und im Biotopkomplex Elbe/Elbwiesen.<sup>83</sup> In Abhängigkeit von der untersuchten Tierart erweiterte die Planfeststellungsbehörde daher das eng gesteckte Untersuchungsgebiet auf die Fläche des FFH-Gebiets.<sup>84</sup> Es wurde darüber hinaus festgestellt, dass weitere potenzielle FHH-Gebiete zum Biotopkomplex im räumlichen und funktionalen Zusammenhang stehen. Die Behörde identifizierte dabei die südöstlich gelegenen, 292 ha umfassenden ‚Elbhänge zwischen Loschwitz und Bonnewitz‘, das 224 ha große Gebiet ‚Prießnitzgrund‘ im nördlichen Bereich sowie die 83 ha großen ‚Separaten Fledermausquartiere im Großraum Dresden‘.<sup>85</sup> Auch diese Gebiete waren Teil des erweiterten Untersuchungsgebiets und wurden von der Planfeststellungsbehörde berücksichtigt. Da es sich zum Zeitpunkt der Prüfung nur um potentielle FHH-Gebiete handelte, nahm die Planfeststellungsbehörde lediglich eine Vorprüfung von Gefährdungen

<sup>81</sup> Vgl. RP Dresden, PFB v. 25.02.2004, S. 1.

<sup>82</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 14.01.2016 – C-399/14, NuR 2016, S. 122, Rn. 27.

<sup>83</sup> Die Flächenangaben sind den jeweiligen Schutzverordnungen entnommen (vgl. §§ 2 Abs. 1 VO Bestimmung des Gebietes von Gemeinschaftlicher Bedeutung ‚Elbtal zwischen Schöna und Mühlberg‘; ‚Elbhänge zwischen Loschwitz und Bonnewitz‘; ‚Prießnitzgrund‘; ‚Separate Fledermausquartiere im Großraum Dresden‘).

<sup>84</sup> Vgl. RP Dresden, PFB v. 25.02.2004, S. 44.

<sup>85</sup> Ebd., S. 41.

vor.<sup>86</sup> Zudem erfolgte eine Bewertung entgegenstehender Belange hinsichtlich der Zerstörung von Biotopstrukturen.

Bereits im Zuge der Planfeststellung wurde die Verwirklichung des Vorhabens als erheblicher Eingriff in Natur und Landschaft erachtet aufgrund der aus dem Brückenbau resultierenden Flächeninanspruchnahme und der „Überprägung des Landschaftsraums“.<sup>87</sup> Entsprechend waren die Auswirkungen des Eingriffs auf Natur und Landschaft festzustellen. Zudem oblag dem Regierungspräsidium die Bewertung der Beeinträchtigung artenschutzrechtlicher Belange, da sich zum damaligen Zeitpunkt im Untersuchungsgebiet selbst oder dort angrenzend 73 betroffene, europarechtlich geschützte, Tier- und Pflanzenarten befanden.<sup>88</sup> Die Behörde kam zu dem Schluss, dass vorhabenbedingt keine erheblichen nachhaltigen Beeinträchtigungen zu erwarten seien und stellte daher den Plan fest.<sup>89</sup>

## **6.2 Bundesautobahn A72 Chemnitz – Leipzig**

Ein noch nicht abgeschlossenes Projekt stellt die Erweiterung der BAB A 72 in Form eines 60 km langen Neubaus zwischen Leipzig und Chemnitz dar. Untergliedert ist dieser Bau in insgesamt in acht Abschnitte. Vorliegend sei das Vorhaben veranschaulicht anhand des bereits abgeschlossenen Verfahrens zum Bauabschnitt 5.2. Die Planfeststellungspflicht des Vorhabens ergibt sich aus § 17 S. 1 FStrG, wonach der Bau oder die Änderung einer Bundesfernstraße eines solchen Verfahrens bedarf. Vorhabenträger ist das LaSuV in Vertretung für den Freistaat Sachsen, der in Auftragsverwaltung für den Bund handelt.<sup>90</sup> Der Antrag auf Planfeststellung erfolgte am 28.12.2010. Drei Jahre später wurde der Planfeststellungsbeschluss von der Landesdirektion Sachsen erlassen (29.11.2013). Erste Arbeiten erfolgten im Dezember 2014. Bisher ist der Abschnitt noch nicht fertiggestellt bzw. für den Verkehr freigegeben (Stand: Februar 2018).

Der Bauabschnitt 5.2 stellt den letzten Neubauabschnitt der A 72 dar und verläuft zwischen der BAB A 38 an der Anschlussstelle Leipzig Süd und dem Ende des Bauabschnitts 5.1 östlich von Rötha. Die Streckenlänge im Planungsabschnitt beträgt 7,2 km. Das Vorhaben umfasst die Anschlussstelle A 72/ B 2 am südlichen Ende des Böhlener Stadtteils Großdeuben sowie die Errichtung einer unbewirtschafteten Rastanlage bei Rötha.<sup>91</sup>

---

<sup>86</sup> Ebd., S. 51.

<sup>87</sup> Ebd., S. 40.

<sup>88</sup> Ebd., S. 45f.

<sup>89</sup> Ebd., S. 51.

<sup>90</sup> LDS, PFB v. 29.11.2013, S. 51.

<sup>91</sup> Ebd., S. 59.

Der Trassenverlauf des Bauabschnitts befindet sich in unmittelbarer Nähe zum 293 ha großen Naturschutzgebiet ‚Rückhaltebecken Stöhna‘. Dieses stellt wiederum eine Teilfläche des gleichnamigen 777 ha umfassenden Europäischen Vogelschutzgebietes dar, welches sich nordöstlich der Stadt Rötha erstreckt.<sup>92</sup> Der Autobahnabschnitt verläuft hierzu parallel auf einer Strecke von ca. 4 km. Innerhalb des Untersuchungsgebietes befinden sich zudem diverse Biotope und 159 betroffene, europarechtlich geschützte, Tierarten.<sup>93</sup> Das Vorhaben wurde von der Planfeststellungsbehörde als Eingriff eingestuft aufgrund der Veränderung von Grundflächen und der damit eröffneten Möglichkeit, die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes erheblich zu beeinträchtigen.<sup>94</sup> Neben der Feststellung des Eingriffs oblagen der Behörde die Bewertung entgegenstehender Belange des Naturschutzgebietes und der Biotope, die Bewertung der Verträglichkeit des Vorhabens mit den Erhaltungszielen des Vogelschutzgebietes und eine Einschätzung der Beeinträchtigung artenschutzrechtlicher Belange. Die Behörde kam im Zuge ihres Nachvollzugs der Planunterlagen zu dem Schluss, dass der Eingriff in Natur und Landschaft weitgehend kompensierbar sei und nicht zu erheblichen Beeinträchtigungen von Erhaltungszielen des SPA-Gebietes führe.<sup>95</sup> Folglich stellte sie im Ergebnis den Plan fest.

---

<sup>92</sup> Ebd., S. 190. Zur näheren Lage und Größe der Gebiete vgl. § 2 Festsetzung Naturschutzgebiet ‚Rückhaltebecken Stöhna‘; § 2 VO Bestimmung Europäisches Vogelschutzgebiet ‚Rückhaltebecken Stöhna‘.

<sup>93</sup> LDS, PFB v. 29.11.2013, S. 188.

<sup>94</sup> Ebd., S. 151.

<sup>95</sup> Ebd., S. 536.

## 7 Naturschutzrechtliche An- und Herausforderungen

### 7.1 Wandel tatsächlicher und rechtlicher Verhältnisse

Planfeststellungen unterliegen wie „andere Verwaltungsentscheidungen [...] der Antinomie zwischen Stabilität und Flexibilität.“<sup>96</sup> Aufgrund der langwierigen Verfahrensdauer kommt es oftmals noch während des laufenden Verfahrens zu Veränderungen, welche die Verwirklichung eines Großvorhabens verzögern bzw. gefährden können. Diese resultieren unter anderem aus verfehlten Prognosen, neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen, technischen Neuerungen oder wirtschaftlichen Erwägungen. Auch unvorhergesehene Ereignisse, Gesetzesänderungen sowie „neue planerische, politische oder unternehmerische Weichenstellungen“<sup>97</sup> können zu Veränderungen der Rechts- bzw. Sachlage führen. Stabilisierend für die Vorhabenverwirklichung wirken unter anderem Schutz- und Kompensationsmaßnahmen. Zwar ziehen sie nicht zwingend die Genehmigung des Vorhabens nach sich, können jedoch als Voraussetzung für die Zulässigkeit eines Projektes angesehen werden. Die Maßnahmen gewährleisten, dass die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Realisierung von Vorhaben berücksichtigt werden. Nicht immer vermögen sie es jedoch, einen umfassenden Schutz zu gewährleisten. Da sie verzögert wirken, kann der Erfolg nur „selten mit einer jeden vernünftigen Zweifel ausschließenden Sicherheit vorhergesagt werden“.<sup>98</sup> So kann sich nach Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses herausstellen, dass sich die Population einer Art anders entwickelt als erwartet oder die rechtlichen Anforderungen an den Erhaltungszielen der Art gestiegen sind. Daher müssen im Sinne eines effizienten Risikomanagements „begleitend Korrektur- und Vorsorgemaßnahmen für den Fall angeordnet werden, dass die Beobachtung nachträglich einen Fehlschlag der positiven Prognose anzeigt.“<sup>99</sup> Zur Sicherstellung des Ausbleibens einer Verschlechterung können in diesem Zusammenhang populationsstützende Maßnahmen (sog. FCS-Maßnahmen) und projektbegleitendes Monitoring vorgenommen werden.<sup>100</sup> Es fragt sich jedoch, ob eine immer dezidiertere Prüfung, die sich zum Ziel gesetzt hat, Prognosen fortlaufend zu optimieren, nicht einen zunehmenden Verfahrensaufwand bedeutet. Letztlich verbleiben mit der Prognose verbundene Unsicherheiten, die ein Kosten- und Planungsrisiko für den Vorhabenträger darstellen und sich verfahrensverzögernd auswirken können. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn sich erge-

---

<sup>96</sup> Guckelberger, Abweichungen, S. 191.

<sup>97</sup> Ebd.

<sup>98</sup> Stürer, Gebiets- und Artenschutz, S. 138.

<sup>99</sup> Ebd., S. 135.

<sup>100</sup> Vgl. Appel/Rietzler, NuR 2017, S. 229.

bende Kompensationsdefizite so umfassend sind, dass eine Planänderung bzw. eine erneute Planfeststellung nötig ist. Besonders problematisch erweist sich die Veränderung von Gegebenheiten bei bereits erfolgter Vorhabenverwirklichung. Dies sei folgend anhand der Waldschlösschenbrücke veranschaulicht.

Im Fokus des Rechtsstreits zur Waldschlösschenbrücke standen seit Erlass des Planfeststellungsbeschlusses im Jahre 2004 insbesondere der Arten- und Habitatschutz. Hierbei rügten anerkannte Naturschutzverbände die Beeinträchtigung geschützter Tierarten und Lebensräume in den von der Brücke gequerten Ufer- und Flussbereichen.<sup>101</sup> Schwerpunkt des Rechtsstreits bildete die Frage nach den Auswirkungen von Bau und Inbetriebnahme des Verkehrszugs auf das FFH-Gebiet ‚Elbtal zwischen Schöna und Mühlberg‘. Eine Besonderheit stellt dieser Fall dar, da sich die naturschutzrechtlichen Anforderungen während der Vorhabenverwirklichung änderten: Zum Zeitpunkt der Genehmigung war das FFH-Gebiet noch nicht an die EU-Kommission gemeldet. Wie bereits konstatiert, führte die Planfeststellungsbehörde daher eine FFH-Verträglichkeitsprüfung lediglich in Form einer Vorprüfung von Gefährdungen durch und verneinte eine erhebliche Beeinträchtigung. Die Ausweisung des FFH-Gebiets erfolgte erst nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses im Dezember 2004. Anerkannte Naturschutzvereine erhoben im selben Jahr gemeinsam Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss vor dem VG Dresden wegen Verstößen gegen Naturschutzrecht und stellten Anträge auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung. Zwar ordnete das Gericht die aufschiebende Wirkung an, jedoch wurde die Klage abgewiesen.<sup>102</sup> Das OVG Bautzen ordnete daraufhin im Eilverfahren 2007 die sofortige Vollziehbarkeit an, wodurch die Bauarbeiten aufgenommen und die Brücke fertiggestellt 2013 wurde.<sup>103</sup> Noch während des Baus holte die Behörde die FFH-Verträglichkeitsprüfung nach und erteilte im Zuge eines Abweichungsverfahrens Ausnahmen.<sup>104</sup> Da die Klage vor dem VG Dresden und auch eine Berufung vor dem OVG Bautzen keinen Erfolg hatten, sollte in einem Revisionsverfahren das BVerwG darüber befinden, ob die Vorprüfung sowie die nachgeholte Verträglichkeitsprüfung ausreichend waren und eine Ausnahme zulässig sei.<sup>105</sup> Das Gericht

---

<sup>101</sup> Insbesondere die baubedingten Beeinträchtigungen geschützter Tierarten waren Streitgegenstand. Hierunter befanden sich unter anderem die Kleine Hufeisennase (Fledermaus), der Wachtelkönig (Vogel), die Grüne Keiljungfer (Libelle) oder der Eremit (Käfer) (vgl. Jacob, jM 2016, S. 377).

<sup>102</sup> Vgl. VG Dresden, Bs. v. 09.08.2007 – 3 K 712/07, NuR 2007, S. 694ff.; VG Dresden, Ur. v. 30.10.2008 – 3 K 923/04, UPR 2009, S. 360.

<sup>103</sup> Vgl. OVG Bautzen, Bs. v. 12.11.2007 – 5 BS 336/07, NuR 2007, S. 831ff.

<sup>104</sup> Vgl. EuGH, Ur. v. 14.01.2016 – C-399/14, NuR 2016, S. 121f., Rn. 24.

<sup>105</sup> Zur Abweisung der Klage durch das Sächsische Oberverwaltungsgericht vgl. OVG Bautzen, Ur. v. 15.12.2011 – 5 A 195/09, ZUR 2012, S. 445.

setzte jedoch mit Beschluss vom 06.03.2014 das Verfahren aus und rief den EuGH zur Klärung der Fragen an.<sup>106</sup> Dieser befand, dass eine Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL zwar nicht verpflichtend ist, wenn die Vorhabengenehmigung vor Ausweisung des FFH-Gebiets erging. Jedoch fiel das Gebiet ab dem Zeitpunkt der Ausweisung unter die allgemeinen Schutzpflichten nach Art. 6 Abs. 2 FFH-RL, wonach Verschlechterungen der Lebensräume oder sich erheblich auswirkende Störungen der darin befindlichen Arten zu vermeiden sind. Folglich war zum Erhalt der Schutzziele eine nachträgliche Verträglichkeitsprüfung im Zuge eines ergänzenden Verfahrens geboten.<sup>107</sup> Dies führte zu der besonderen Situation, dass das Vorhaben genehmigt und bereits fertig gestellt war, jedoch aufgrund der zwischenzeitlich erfolgten Ausweisung als FFH-Gebiet strengere Anforderungen an die Prüfung gestellt werden mussten. Somit droht der Rückbau oder Abriss der Anlage. Dies kommt nach Ansicht des BMVI einer ‚Aushöhlung des Bestandsschutzes‘ gleich.<sup>108</sup>

Der EuGH sollte im Vorabentscheidungsverfahren zudem klären, auf welchen Zeitpunkt bei der nachträglichen Verträglichkeitsprüfung abzustellen sei. Grundsätzlich unterliegt eine Zulassungsentscheidung nicht den sich erst im Nachhinein ergebenden Anforderungen.<sup>109</sup> Somit ist für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage der Zeitpunkt der Genehmigung maßgeblich. Jedoch kommen auch hier die unionsrechtlichen Anforderungen „über die Schutzpflichten der Mitgliedsstaaten nach Art. 6 Abs. 2 FFH-RL sozusagen durch die Hintertür wieder [...] hinein“<sup>110</sup>, da die FFH-RL auch Habitats vor Verschlechterungen durch inzwischen verwirklichte Vorhaben schützt. Damit muss eine Verträglichkeitsprüfung auch die im Zuge der Genehmigung erfolgte Bauphase berücksichtigen.<sup>111</sup> Dies impliziert unter anderem die Beachtung der Auswirkungen bereits realisierter Anlagen und mögliche nachteilige Folgen eines Rückbaus oder Abriss‘ für das FFH-Gebiet.

Das Urteil des EuGH stellt für die Planfeststellung insofern eine Herausforderung dar, als die Behörden im Rahmen der Zulassungsentscheidung die Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen nach Art. 6 Abs. 2 FFH-RL auch bei Vorhaben beachten müssen, die zum Zeitpunkt der Zulassung nicht den strengeren Anforderungen des Europäischen Habitatschutzes unterlagen. So stehen die „Umwelt-

---

<sup>106</sup> Vgl. BVerwG, Bs. v. 06.03.2014 – 9 C 6/12, NuR 2014, S. 633ff.

<sup>107</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 14.01.2016 – C-399/14, NuR 2016, S. 122, Rn. 32f.

<sup>108</sup> Vgl. BMVI, Planungsbeschleunigung, S. 56.

<sup>109</sup> Vgl. Stüer/Probstfeld, Planfeststellung, S. 314.

<sup>110</sup> Ebd.

<sup>111</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 14.01.2016 – C-399/14, NuR 2016, S. 124, Rn. 58ff.

auswirkungen von bereits auf einer früheren Rechtsgrundlage zugelassenen Vorhaben unter einer ‚laufenden Umweltbeobachtung‘ eines sich ändernden Habitats- und Artenschutzes“<sup>112</sup>. Vorhaben müssten letztlich ständig auf ihre FFH-Verträglichkeit und damit auf ihre Zulässigkeit geprüft werden. Der Fall Waldschlösschenbrücke verdeutlicht, dass es trotz der Genehmigung und der Erteilung einer Ausnahme keine vollständige Rechtssicherheit für Großvorhaben gibt, wenn sich im Nachhinein die Verhältnisse ändern. Ergeben sich Sachverhalte, die von der Genehmigung nicht umfasst sind, greifen arten- und habitatschutzrechtliche Verbote. Damit wird „die Verbindlichkeit von Zulassungsentscheidungen [...] im Hinblick auf die Verträglichkeit der genehmigten Vorhaben mit den Erhaltungszielen von Natura 2000-Gebieten zunehmend hinfällig.“<sup>113</sup> Durch Anordnung von Schutzmaßnahmen müsste also vorab „sichergestellt werden, dass die Verträglichkeitsleine nicht gerissen wird“<sup>114</sup>. Es steigt somit die Komplexität von Detailfragen und damit verbunden der Prüfumfang. Fraglich ist, ob dies förderlich für ein zügiges Verfahren und einen Vertrauens- und Bestandsschutz ist. Die eingangs proklamierte Stabilität von Planfeststellungsentscheidungen könnte folglich leiden.

## 7.2 Verbandsbeteiligung

Eine weitere Herausforderung bei der Realisierung von Großvorhaben stellen die Mitwirkungsrechte zahlreicher Akteure im Planfeststellungsverfahren dar. Wie bereits in Punkt 2.1 konstatiert, werden Träger öffentlicher Belange, Gebietskörperschaften sowie Betroffene am Verfahren beteiligt. Auch Naturschutzvereinigungen können gem. § 73 Abs. 4 S. 5 VwVfG im Verfahren mitwirken, obgleich keine unmittelbare Rechtsbetroffenheit vorliegt. Diese Verbandsbeteiligung sei Gegenstand der folgenden Betrachtung.

Die Mitwirkung von Naturschutzvereinigungen ist im Freistaat Sachsen für umweltbedeutsame Vorhaben verfassungsrechtlich verankert in Art. 10 Abs. 2 S. 1 SächsVerf. Die Verbandsbeteiligung stellt eine Mitwirkung Privater bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dar und kann sich aus dem Fachrecht ergeben oder allgemein geregelt sein (vgl. § 73 VwVfG).<sup>115</sup> Auch das Naturschutzrecht eröffnet die Möglichkeit der Verbandsbeteiligung im Planfeststellungsverfahren. Dies gilt jedoch nur für die nach § 3 UmwRG anerkannten Naturschutzvereinigungen, sofern sie durch das Vorhaben in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich be-

---

<sup>112</sup> Stüer/Probstfeld, Planfeststellung, S. 314.

<sup>113</sup> BMVI Planungsbeschleunigung, S. 56.

<sup>114</sup> Stüer/Probstfeld, Planfeststellung, S. 314.

<sup>115</sup> Vgl. Schlacke, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 63 Rn. 7.

rührt sind.<sup>116</sup> Für eine Anerkennung nach § 3 Abs. 1 UmwRG muss die Vereinigung satzungsgemäß und dauerhaft die Ziele des Umweltschutzes fördern, zum Zeitpunkt der Anerkennung mindestens drei Jahre bestehen und zur Erfüllung der Ziele des Umweltschutzes tätig sein. Zudem muss sie Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung und Beteiligung an behördlichen Entscheidungsverfahren bieten, einen gemeinnützigen Zweck erfüllen und allen Personen den Eintritt ermöglichen, die die Ziele des Vereins unterstützen. Solche anerkannten Naturschutzvereinigungen sind zu beteiligen bei planfeststellungspflichtigen Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind (§ 63 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG). Ebenso besteht ein Anspruch auf Mitwirkung vor der Erteilung von Befreiungen von Geboten und Verboten zum Schutz von Schutzgebieten und bei Abweichungsentscheidungen nach § 34 BNatSchG.<sup>117</sup> Der Umfang der Beteiligung umfasst die Einsichtnahme in einschlägige Sachgutachten und die Abgabe von Stellungnahmen innerhalb der Einwendungsfrist. Hierzu sind von der Planfeststellungsbehörde Planunterlagen zur Verfügung zu stellen, die Art und Umfang des Vorhabens erkennen lassen. Ein Anspruch auf Einsicht in sämtliche Unterlagen besteht jedoch nicht. So sind keine Gutachten erfasst, die sich im Rahmen der planerischen Abwägungsentscheidung ‚lediglich‘ mittelbar auf das Naturschutzrecht auswirken können.<sup>118</sup>

Die Bedeutung der Verbandsbeteiligung sei folgend anhand des Baus der BAB A 72 skizziert: Es brachten diverse anerkannte Naturschutzvereinigungen zu Beginn und Mitte des Jahres 2011 Stellungnahmen bzw. Einwendungen ein, die vor allem die Ablehnung der bevorzugten Trassenvariante zum Gegenstand hatten. So wurde gerügt, dass die mit der Vorzugsvariante verbundenen Abholzungen von Waldflächen des Waldgebietes ‚Röthaer Holz‘ nicht kompensierbar seien, folglich den Zielen der Raumordnung zuwiderlaufen und das verbliebene Waldgebiet als Lebensraum für Flora und Fauna zerschnitten würde.<sup>119</sup> Infolge der Einwendungen nahm der Vorhabenträger eine Tektur vor, die unter anderem den Entfall ungeeigneter Ersatzmaßnahmen und die Planung von Alternativmaßnahmen zum Gegenstand hatte.<sup>120</sup> Von der Vorzugsvariante sah die Planfeststel-

---

<sup>116</sup> Eine vom Freistaat Sachsen anerkannte Naturschutzvereinigung ist gem. § 32 Abs. 1 SächsNatSchG jene Vereinigung, die nach ihrem satzungsmäßigen Aufgabenbereich schwerpunktmäßig die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördert, zur Wahrnehmung dieser Aufgabe landesweit tätig ist und nach den Maßgaben des § 3 UmwRG vom SMUL als solche anerkannt wurde.

<sup>117</sup> Aufgrund der Konzentrationswirkung von Planfeststellungen eröffnet § 34 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG auch die Verbandsbeteiligung im Planfeststellungsverfahren.

<sup>118</sup> Vgl. Schlacke, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 63 Rn. 50, 53.

<sup>119</sup> Vgl. LDS, PFB v. 29.11.2013, S. 107f., 504f.

<sup>120</sup> Ebd., S. 55.

lungsbehörde jedoch nicht ab, da so die Querung des SPA-Gebietes ausgeschlossen werden konnte.<sup>121</sup>

Zwar wurde das Vorhaben in Folge der Verbandsbeteiligung nicht wesentlich geändert, jedoch wird der Nutzen der Mitwirkung ersichtlich: Die Verbandsbeteiligung erfüllt eine Kontroll- bzw. Korrektivfunktion, indem die geplante Verwaltungsentscheidung frühzeitig überprüft wird.<sup>122</sup> Die Mitwirkung dient auch insofern der Planungsoptimierung, als relevante, bis dato noch unbekannt Informationen geliefert werden können und weitere Planungsvarianten aufgezeigt werden. Infolge von Einwendungen können zudem ungünstige Alternativen frühzeitig verworfen werden. Dies hat zur Folge, dass sich der mit der Verfolgung der Variante verbundene Zeit- und Kostenaufwand reduziert.<sup>123</sup> Folglich dient die Verbandsbeteiligung im Optimalfall dazu, zeitnah eine rechts- und zweckmäßige Sachentscheidung zu treffen. Gleichwohl kann die Beteiligung mittelbar auch zu Verzögerungen führen. So hatte im genannten Beispiel die Tektur zur Folge, dass die geänderten Unterlagen noch einmal öffentlich ausgelegt wurden und die Möglichkeit zur Erhebung weiterer Einwendungen bestand.<sup>124</sup> Hiervon machte der ‚Ökolöwe Leipzig e.V.‘ Gebrauch, der zwar keinen vom Freistaat anerkannten Verein darstellt, aber zur Außenvertretung der anerkannten ‚Grünen Liga Sachsen e.V.‘ bevollmächtigt war.<sup>125</sup> Infolge dessen bewertete die Planfeststellungsbehörde die Einwendungen des ‚Ökolöwen‘ als Vorbringen der ‚Grünen Liga‘ und nahm zum Sachverhalt umfassend Stellung.<sup>126</sup> Dies stellte einen weiteren Verfahrensaufwand dar und verdeutlicht die Relevanz der Anerkennung im Planfeststellungsverfahren: Sie dient der Vorbeugung der Überlastung von Behörden, indem die Anzahl der Akteure überschaubar bleibt. Zudem ermöglicht sie die schnelle Identifizierung der Vereinigungen. Gerade die fehlende Anerkennung des ‚Ökolöwen‘ und der Umstand, dass das Vorliegen einer Bevollmächtigung nicht zeitnah kommuniziert wurde, führten zu Irritationen.<sup>127</sup> Zugleich verhindert die Anerkennung, dass Vereine am Verfahren beteiligt werden, die dem Naturschutz zuwiderlaufende Interessen verfolgen oder nicht über die notwendige

---

<sup>121</sup> Ebd., S. 66, 107f., 505.

<sup>122</sup> Vgl. Schlacke, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 63 Rn. 1.

<sup>123</sup> Vgl. Krappel, NuR 2012, S. 838.

<sup>124</sup> Vgl. LDS, PFB v. 29.11.2013, S. 56.

<sup>125</sup> Ebd., S. 510. Eine Liste anerkannter Naturschutzvereinigungen in Sachsen stellt das SMUL bereit (vgl. Anhang 1).

<sup>126</sup> Der Schriftwechsel mit dem Ökolöwen erstreckte sich über ein halbes Jahr. Die Erläuterungen zum Sachverhalt und die Positionierung hierzu stellen die umfangreichste Stellungnahme zu einer Einwendung im Beschluss dar (vgl. LDS, PFB v. 29.11.2013, S. 505 – 519).

<sup>127</sup> Ebd., S. 505-509.

Sachkunde verfügen.<sup>128</sup> Daher sollte zur Verfahrens- und Qualitätssicherung an den Maßstäben der Anerkennung festgehalten werden.

Wie ersichtlich wurde, kommt der Verbandsbeteiligung eine besondere Bedeutung im Planfeststellungsverfahren zu. Sie ist einerseits als Herausforderung, auf der anderen Seite als Bereicherung für das Verwaltungsverfahren zu betrachten. Entsprechend ist auf einen rechtzeitigen und durchgängigen Einbezug zu setzen. Eine fehlende Mitwirkung kann zur Verkennung naturschutzrechtlicher Belange und zu einer mangelhaften Abwägung führen sowie eine partizipatorische Verbandsklage nach ziehen. Letztlich dient die Beteiligung auch der Steigerung der Akzeptanz des Vorhabens, um spätere Einwendungen zu vermeiden und eine gewisse Sicherheit für den Vorhabenträger zu erzeugen. Dies erscheint angesichts jüngst entfallener Präklusionsregelungen besonders relevant.

### **7.3 Rechtsbehelfe anerkannter Naturschutzvereinigungen**

Wie bereits im Punkt 7.1 veranschaulicht, wurden im Dresdner Brückenstreit Rechtstreitigkeiten seit dem Erlass des Planfeststellungsbeschlusses im Jahr 2004 geführt. Die Einlegung von Rechtsbehelfen von Naturschutzverbänden führte zu erheblichen Bauverzögerungen, beispielsweise im Rahmen der Anordnung der aufschiebenden Wirkung. Zwar kann die Brücke vorerst trotz der vom BVerwG festgestellten Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses bestehen bleiben, da im Zuge eines ergänzenden Verfahrens die Möglichkeit einer nachträglichen Verträglichkeitsprüfung gegeben ist.<sup>129</sup> Jedoch könnten mit den vorgenommenen Ergänzungen weitere Klagen einhergehen. Daher sei folgend die Bedeutung von Rechtsbehelfen für die Realisierung von Großvorhaben skizziert.

Setzt nach deutschem Rechtsverständnis die Einlegung von Rechtsbehelfen gegen Verwaltungsakte in der Regel die Möglichkeit der Verletzung subjektiv-öffentlicher Rechte voraus (Widerspruchs-/Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO), so genießen anerkannte Naturschutzvereinigungen eine Privilegierung: Ihnen eröffnen sich diverse Möglichkeiten, gegen behördliche Entscheidungen vorzugehen. Bereits Art. 10 Abs. 2 S. 2 SächsVerf sichert Naturschutzverbänden eine Klagebefugnis in umweltbedeutsamen Verwaltungsverfahren zu. Obgleich naturschutzrechtliche Vorschriften in der Regel keinen Drittschutz entfalten, können anerkannte Verbände gem. § 64 Abs. 1 BNatSchG Rechtsbehelfe nach Maßgabe der VwGO einlegen, ohne in ihren eigenen Rechten verletzt zu sein (sog. altruistische Verbandsklage). Der sachliche Anwendungsbereich umfasst

---

<sup>128</sup> Vgl. Schlacke, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 63 Rn. 13.

<sup>129</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 15.07.2016 – 9 C 3/16, NuR 2016, S. 694ff.

dabei unter anderem Entscheidungen i.S.d. § 63 Abs. 2 Nummer 4a - 7 BNatSchG sowie Befreiungen nach § 34 SächsNatSchG.<sup>130</sup> Für die Einlegung eines solchen Rechtsbehelfs muss die Vereinigung geltend machen, dass die Entscheidung naturschutzrechtlichen Vorschriften bzw. Belangen widerspricht, und der Verband in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt wird. Zudem muss er im vorausgegangen Verfahren beteiligt gewesen sein und sich bereits im Zuge der Mitwirkung in der Sache geäußert haben. Einwendungen, die nicht während des Beteiligungsverfahrens erhoben wurden, werden im weiteren Verfahren folglich nicht berücksichtigt und eine Klagebefugnis kann nicht auf sie gestützt werden. Diese Präklusion sehen auch (noch) die allgemeinen Verfahrensvorschriften nach § 73 Abs. 4 S. 3, 6 VwVfG vor.

Will ein Naturschutzverband gegen Planfeststellungsbeschlüsse von Großvorhaben vorgehen, die weitreichende Auswirkungen auf die Umwelt haben und daher UVP-pflichtig sind, kann er im Rahmen des UmwRG von der umweltrechtlichen Verbandsklage Gebrauch machen gem. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG. In diesem Fall findet § 64 BNatSchG keine Anwendung und tritt hinter dem Umweltrechtsbehelf zurück. Auch die Umweltverbandsklage sah bis 2017 nach § 2 Abs. 3 UmwRG a. F. eine materielle Präklusion vor. Sie sollte ein sachgerechtes und zügiges Verfahren gewährleisten, Rechtssicherheit herbeiführen und unzulässiges Taktieren der Umweltverbände verhindern.<sup>131</sup> Der EuGH erklärte jedoch bereits 2015 die Präklusionsregelungen des § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG sowie des § 2 Abs. 3 UmwRG a. F. für unionsrechtswidrig. Zur Begründung führte er an, dass unter anderem ein Verstoß gegen Art. 11 UVP-RL vorläge.<sup>132</sup> Diese Richtlinie verpflichtet die Mitgliedsstaaten, der Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gericht zu gewähren. Jedoch ist die Verpflichtung, eine „umfassende materiell- und verfahrensrechtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung zu ermöglichen, [...] mit Präklusionsanordnungen, die eine Verwirkung von Verfahrensrechten vorsehen“<sup>133</sup>, nicht vereinbar. Dass die Klagemöglichkeiten nur auf bestimmte – bereits erhobene – Einwendungen beschränkt werden, sei demnach unzulässig und laufe dem Zweck einer gerichtlichen Kontrolle zuwider.

Zwar besteht nach dem Urteil des EuGH die Präklusionsregelung nach § 64 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG weiterhin, jedoch gilt dies nicht für „Gegenstände von Ver-

---

<sup>130</sup> Dies gilt aufgrund der Konzentrationswirkung von Planfeststellungsbeschlüssen auch für entsprechende Entscheidungen innerhalb von Planfeststellungen, sofern der sachliche Anwendungsbereich des UmwRG nicht eröffnet ist.

<sup>131</sup> Vgl. Krappel, NuR 2012, S. 839; Guckelberger, Abweichungen, S. 223.

<sup>132</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14, NuR 2015, S. 765, Ls. 1.

<sup>133</sup> Schlacke, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 64 Rn. 61.

bandsklagen, die unionsrechtlich überformt sind“<sup>134</sup>, wie Abweichungsentscheidungen nach § 34 Abs. 3 - 5 BNatSchG. Folglich weicht das EU-Recht gewissermaßen die Präklusionsregelung für die naturschutzrechtliche Verbandsklage nach § 64 BNatSchG auf. Dies könnte in der Praxis insofern zu Problemen führen, als eine klare Abgrenzung vorgenommen werden muss, „ob der rechtliche Maßstab für die Beurteilung des Streitgegenstandes auf Unionsrecht zurückzuführen oder rein nationalen Ursprungs ist.“<sup>135</sup> Genau diese Trennung erweist sich als schwierig und könnte die Komplexität der Planfeststellung um ein Weiteres erhöhen.<sup>136</sup>

Der Entfall der Präklusion stellt nicht die erste Erweiterung von Klagebefugnissen anerkannter Naturschutzvereinigungen dar. So sind Rechtsbehelfsmöglichkeiten seit Inkrafttreten des UmwRG 2006 sukzessive ausgeweitet worden. Ein maßgebliches Urteil stellt unter anderem das Trianel-Urteil (2011) dar: Seither können nicht nur drittschützende Vorschriften einer gerichtlichen Kontrolle unterzogen werden, sondern auch allgemeinwohlbezogene Vorschriften Gegenstand von Rechtsbehelfen sein.<sup>137</sup> Erfasst sind folglich auch Fernwirkungen von Vorhaben auf Schutz- bzw. Naturgüter, die nur schwer prognostiziert werden können.

Die ständige Erweiterung der Klagebefugnis – jüngst in Form des Wegfalls der Präklusion – kann zumindest in Bezug auf die Realisierbarkeit von Großvorhaben als kritisch erachtet werden. Das Anliegen des Vorhabenträgers, Rechtssicherheit bezüglich der Verwirklichung von Großvorhaben zu erlangen, tritt scheinbar zurück. Der nunmehr gewährte weite Zugang zu Gericht lässt zudem befürchten, dass sich die Verwirklichung von Vorhaben verzögern könnte durch eine Prozessflut. So konstatiert das BMVI, dass infolge der entfallenen Präklusion „taktische Verzögerungen und längere Verwaltungsgerichtsprozesse erwartet werden.“<sup>138</sup> Dem ist jedoch zu entgegnen, dass auch nach dem Inkrafttreten des UmwRG eine solche Klageflut erwartet wurde, die aber ausblieb. Entsprechend konstatiert das UBA, dass die Verbände von der Möglichkeit, Rechtsbehelfe nach dem UmwRG einzulegen, eher weniger Gebrauch machen.<sup>139</sup> Dies sei vor allem dem Umstand geschuldet, dass die Vereinigungen nur über begrenzte personelle wie finanzielle Ressourcen verfügen und Prozesse stets ein Kostenrisiko bergen. Folglich würden sich die Verbände auf bedeutsame Großvorhaben, von denen

---

<sup>134</sup> Ebd., Rn. 63.

<sup>135</sup> Ebd., Rn. 64.

<sup>136</sup> Zum Problem der Abgrenzung vgl. Bunge, ZUR 2014, S. 9f.

<sup>137</sup> Vgl. EuGH, Ur. V. 12.05.2011, C-115/09, NuR 2011, S. 423-427. Zu den Auswirkungen des Trianel-Urteils vgl. Fellenberg/Schiller, UPR 2011, S. 531 ff.

<sup>138</sup> BMVI, Planungsbeschleunigung, S. 56.

<sup>139</sup> Vgl. UBA, Verbandsklagemöglichkeiten, S. 3.

erhebliche Umweltbeeinträchtigungen ausgehen, und auf besonders erfolgsversprechende Verfahren konzentrieren, denen der Charakter von Musterverfahren anhaftet.<sup>140</sup> Ob diese Grundtendenz auch künftig beibehalten wird, sei dahingestellt. Zumindest könnte der Wegfall der Präklusion als Verstärkung des Anreizes zur Klageerhebung dienen. Darüber hinaus stellt er einen Bruch mit in Deutschland „als wesentlich empfundenen Instrumente[n] zur Steuerung komplexer hoheitlicher Entscheidungen [dar], deren Vorbereitung und Überprüfung regelmäßig Jahre in Anspruch nehmen.“<sup>141</sup> Der Vorwurf, der EuGH habe auf die deutsche Rechtsordnung keine Rücksicht genommen, scheint insofern nachvollziehbar, als der Anspruch an eine vollumfängliche gerichtliche Prüfung des Sachverhaltes i.S.d. § 86 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 VwGO aufgrund des zu erwartenden Anstiegs von Klagen womöglich nicht mehr erfüllt werden kann.<sup>142</sup> Wird diese Intensität „im Rahmen der erweiterten Klagerechte beibehalten, so könnte sich dies in einer gesteigerten Instabilität und damit verminderten Effektivität des planerischen Verwaltungshandelns niederschlagen.“<sup>143</sup>

Die Einlegung von Rechtsbehelfen sollte jedoch nicht ausschließlich als Verfahrenshindernis, sondern auch und vor allem als „Instrument zur gezielten Korrektur von Vollzugsdefiziten“<sup>144</sup> angesehen werden. Aus dieser Sicht wären Klagen sinnvoll und zum Schutz der Natur geboten. Durch Wegfall der Präklusion bietet sich den Vereinigungen genügend Zeit, die vor allem bei Großvorhaben anspruchsvolle Prüfung behördlicher Entscheidungen auf naturschutzrechtliche Mängel vorzunehmen und ihre Einwendungen zu substantiieren.<sup>145</sup> Zudem führt die Erweiterung der Klagemöglichkeiten dazu, dass sowohl Vorhabenträger als auch Behörden bei Planfeststellungsentscheidungen die Umweltauswirkungen stärker berücksichtigen müssen.<sup>146</sup> Dies kann das Zusammenstellen qualitativ hochwertiger Antragsunterlagen und Gutachten beinhalten. Die Klage anerkannter Vereinigungen erzeugt aus dieser Sicht eine Vorwirkung auf das Planverfahren, indem durch größere Achtsamkeit Fehlern vorgebeugt wird.<sup>147</sup> Sich stets nach allen Seiten hin abzusichern, stellt jedoch auch einen zeit- und kostenintensiven Mehraufwand dar.

---

<sup>140</sup> Ebd., S. 3. Vgl. auch Schlacke, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 64 Rn. 5.

<sup>141</sup> Hofmann, VERW 2017, S. 263, Anm. Anna Kiske.

<sup>142</sup> Ebd.

<sup>143</sup> Durner, Nachbesserung, S. 255.

<sup>144</sup> Schlacke, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 64 Rn. 3.

<sup>145</sup> Vgl. Fellenberg/Schiller, UPR 2011, S. 328f.

<sup>146</sup> Vgl. Schmidt, Rechtsschutz, S. 5f.

<sup>147</sup> Vgl. Schlacke, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 64 Rn. 7; Schmidt, Rechtsschutz, S. 6.

Es kann konstatiert werden, dass durch die Erweiterung der Klagebefugnis bzw. den Wegfall der Präklusion die Realisierung von Großvorhaben eine wachsende Herausforderung darstellt. Vorhabenträger, Planfeststellungsbehörde als auch die Gerichte sehen sich einem weiten Feld von Einwendungen gegenüber, das vorab nicht vollständig zu überschauen ist. So können sich unerwartete Einwendungen nachteilig auf die Verfahrensdauer, den Kostenaufwand und die Rechtssicherheit auswirken. Insofern setzte die Präklusion „einen starken Anreiz, dass die Umweltvereinigungen den bei ihnen angesiedelten Sachverstand so rechtzeitig nutzbar machen, dass die der Zulassungsbehörde aufgetragene Problembewältigung auch tatsächlich gefördert wird.“<sup>148</sup>

Zu bemerken ist, dass auch bei der Einlegung von Rechtsbehelfen der Anerkennung eine wichtige Rolle für das Verfahren zukommt, da sie die Anzahl der Kläger beschränkt wird. Auch dürfte die Bedeutung von planerischer Gestaltungsfreiheit und zugestandener Einschätzungsprärogative der Planfeststellungsbehörde angesichts einer möglicherweise steigenden Anzahl gerichtlicher Kontrollen wachsen. Umso wichtiger erscheint daher eine verhältnismäßige und sachgerechte Abwägung im Planfeststellungsverfahren und die Möglichkeit der Relativierung von Mängeln, beispielsweise im Rahmen des § 75 Abs. 1a VwVfG. In diesem Zusammenhang dürften auch die Heilung materieller Fehler mittels Durchführung ergänzender Verfahren sowie das Instrument der Planänderung an Bedeutung gewinnen. Auch der Heilung von Verfahrensfehlern i.S.d. §§ 45, 46 VwVfG und § 4 UmwRG könnte eine größere Rolle zuteilwerden. Womöglich könnten langwierige Gerichtsverfahren vermieden werden, indem bereits vor und im Verfahren Konflikten vorgebeugt wird. Daher rücken die Öffentlichkeitsbeteiligung und die Informationspolitik von Behörde und Vorhabenträger in den Fokus der Betrachtung. Hieraus sei im Folgenden näher eingegangen.

---

<sup>148</sup> Fellenberg/Schiller, UPR 2011, S. 328.

## 8 Optimierungsvorschläge

### 8.1 Frühzeitige und kontinuierliche Informationspolitik

Wie vorangehend ersichtlich wurde, scheint die Planfeststellung aufgrund gesteigerter (naturschutz-)rechtlicher Ansprüche zunehmend aufwendiger zu werden. Die strengen materiellen Anforderungen des Naturschutzes und die Weitung des Zugangs zu Gericht bieten Anreize, Planfeststellungsbeschlüsse im Zuge einer Klage überprüfen zu lassen. Daher gewinnt die Beteiligung der Öffentlichkeit zunehmend an Bedeutung, obgleich zu bedenken gilt, dass Verfahrensverzögerungen oder das Scheitern von Großvorhaben nicht allein auf die Mobilisierung der Öffentlichkeit zurückzuführen sind.

Gem. § 25 Abs. 3 S. 1 VwVfG sollen Behörden auf eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung hinwirken.<sup>149</sup> Basis einer effektiven Beteiligung bildet eine transparente Informationspolitik, die frühzeitig ansetzt und konsequent beibehalten wird. Dies beinhaltet, die Öffentlichkeit unabhängig von ihrer Betroffenheit in allgemein verständlicher Sprache über anstehende oder geplante Vorhaben zeitlich und örtlich flexibel in Kenntnis zu setzen. Dies könnte über eine Online-Plattform geschehen. So nutzt die Landesdirektion Sachsen ein Bekanntmachungsportal, das Unterlagen und Informationen zu Verfahren bereitstellt, für die eine Beteiligung der Öffentlichkeit gesetzlich vorgeschrieben ist.<sup>150</sup> Gerade für Naturschutzverbände stellt dies eine Hilfeleistung dar. Zwar ist die Benachrichtigung der Vereinigungen gem. § 33 Abs. 2 S. 1 SächsNatSchG über Vorhaben und Planungen rechtzeitig vorzunehmen. Dabei reicht für Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung eine öffentliche Auslegung aus (vgl. § 33 Abs. 2 S. 2 SächsNatSchG). Für die Verbände gestaltet es sich jedoch schwierig, eine flächendeckende Beobachtung der ortsüblichen Bekanntmachungen und Amtsblätter vorzunehmen, denn es sind „ganz überwiegend ehrenamtliche Verbandsmitglieder, die sich um die Verfahrens-beteiligung kümmern müssen.“<sup>151</sup> Eine frühzeitige und transparente Bereitstellung von Informationen könnte zudem verhindern, dass auf Seiten der Öffentlichkeit falsche Erwartungshaltungen erzeugt werden, z.B. bezüglich bereits getroffener Festlegungen, über die in vorgelagerten Verfahren abschließend befunden wur-

---

<sup>149</sup> Gem. Art. 2 Abs. 1 Öffentlichkeits-RL gehören zur Öffentlichkeit natürliche oder juristische Personen, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen. Der Gesetzgeber stellt in § 25 Abs. 3 VwVfG jedoch lediglich auf die betroffene Öffentlichkeit ab, zu der neben jenen Personen, deren Belange durch eine Zulassungsentscheidung berührt werden können, auch Naturschutzvereinigungen gehören (vgl. BT-Drs. 17/9666 v. 16.05.2012, S. 17).

<sup>150</sup> Vgl. Anhang 2.

<sup>151</sup> Schmidt, Rechtsschutz, S. 27.

de. Insofern dient eine transparente Bereitstellung von Informationen der Vorbereitung der aktiven ‚Beteiligungsphase‘.

Die Behörden sollten darüber hinaus anerkannten Naturschutzvereinigungen auf eigene Initiative hin weitere Unterlagen und nicht nur das Nötigste an Informationen zukommen lassen. Dies impliziert nicht die mühsame Pflicht, jeden Verband individuell zu benachrichtigen und die Vereine vollständig von ihrer Mitwirkungslast zu befreien. Vielmehr sollten beispielsweise jene Gutachten auf eigene Initiative hin bereitgestellt werden, zu denen die Verbände sachkundige Stellungnahmen liefern können. Denn fraglich ist, ob eine effiziente Mitwirkung bereits gewährleistet ist, indem ein einschlägiges Gutachten lediglich in einem von der Behörde zugesandten Schreiben erwähnt wird.<sup>152</sup> Vielmehr könnte eine Bereitstellung der Unterlagen über ein Onlineportal mit Zugangsbeschränkung erfolgen. Dies gewährleistet, dass nur Berechtigte Zugang erhalten, die Informationen sorgfältig aufbereitet und über ein einheitliches Medium einsehbar sind. Schwierig erweist sich die Frage, welche Unterlagen für die Naturschutzverbände relevant sind und von den Behörden bereitgestellt werden sollten. Dies könnten auch Gutachten sein, die nur mittelbar Bedeutung für den Naturschutz haben.<sup>153</sup> Aufgrund divergenter Ansichten bezüglich der Relevanz oder des Umfangs von Informationen stellen die Behörden mitunter defizitäre Daten zur Verfügung oder verweigern Auskünfte gänzlich.<sup>154</sup> Daher bedürfte es einer einheitlichen Festlegung des Umfangs an bereitzustellenden Informationen.

Die Informationspolitik sollte zudem sowohl gegenüber den Betroffenen und Verbänden als auch der nicht betroffenen Öffentlichkeit kontinuierlich betrieben werden. Dies beinhaltet, über Fortschritte und Änderungen zeitnah zu informieren. So könnten auch die aus den Berichterstattungen der Presse gewonnenen Eindrücke komplementiert werden. Zudem bedeutet eine kontinuierliche Informationspolitik, dass Unterlagen ohne Zeitbeschränkung einsehbar sind.<sup>155</sup> Auch sollte der Prozess nicht mit Erlass des Planfeststellungsbeschlusses enden. So kann neben seiner Veröffentlichung „eine allgemein verständliche Zusammenfassung insbesondere der Begründung“<sup>156</sup> zur Akzeptanz der Entscheidung beitragen.

---

<sup>152</sup> So genügt die bloße Erwähnung von Gutachten, um das in § 63 Abs. 1 S. 1 BNatSchG verankerte Recht zur Mitwirkung zu gewährleisten und der Informationspflicht nachzukommen (vgl. Schlacke, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 63 Rn. 53).

<sup>153</sup> Ebd.

<sup>154</sup> Vgl. UBA, Verbandsklagemöglichkeiten, S. 60.

<sup>155</sup> So sind die Unterlagen zu Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung auf dem Portal der Landesdirektion Sachsen nur einsehbar bis zum Ablauf der jeweiligen Auslegungsfrist (vgl. Anhang 2).

<sup>156</sup> BMVI, Handbuch Bürgerbeteiligung, S. 69.

Wie ersichtlich wurde, besteht bereits die Tendenz, Bekanntmachungen und Antragsunterlagen zu Großvorhaben im Internet veröffentlichen. Dies gewährt eine Loslösung von räumlichen und zeitlichen Abhängigkeiten. Eine aktive Informationspolitik betreiben jedoch nur wenige Behörden.<sup>157</sup> Dabei könnte sie dazu führen, dass Betroffene und Verbände die Verfahren, an denen sie sich beteiligen wollen, bedachter auswählen und ihre begrenzten Ressourcen optimaler nutzen. Letztlich obliegt es jedoch nicht nur der Behörde, sondern auch dem Vorhabenträger insbesondere durch vorgeschaltete Akteursanalysen, Informationsveranstaltungen und ergänzende (Presse-)Informationen zu einer gelungenen Informationspolitik beizutragen.<sup>158</sup>

## 8.2 Effiziente Öffentlichkeitsbeteiligung

Eine frühzeitige Informationspolitik der Behörde kann die Voraussetzungen für eine sachgerechte Mitwirkung betroffener Bürger und Sachverständiger schaffen. Zwar bedingt die Beschränkung der formellen Beteiligung auf die betroffene Öffentlichkeit keine demokratische Legitimation der Planfeststellungsentscheidung.<sup>159</sup> Durch Mitwirkung könnte jedoch die gesellschaftliche Akzeptanz der Entscheidung erhöht werden.<sup>160</sup> Gerade angesichts der entfallenen Präklusion wird es wichtiger, insbesondere die Naturschutzvereinigungen einzubinden und rechtzeitig einen Konsens herzustellen. Dadurch könnte mehr oder weniger Planungssicherheit erlangt und eine Austragung von Konflikten vor Gericht vermieden werden. Die Beteiligung geht jedoch über die Bereitstellung von Informationen hinaus und impliziert eine sachliche und ernsthafte Auseinandersetzung mit den Anliegen der Akteure. Dies wird beispielsweise ermöglicht, indem von Vorhabenträgern und Behörden zeitnah sachliche Rückmeldungen erfolgen und Anfragen nicht als Belästigungen empfunden werden. Die Akteure dürfen sich daher nicht als Gegenspieler begreifen, sondern müssen die Beteiligung als Bereicherung verstehen und offen für Impulse sein. Voraussetzung für die Verankerung einer solchen Beteiligungskultur ist folglich „eine Verständigung über die verschiedenen Haltungen zu und Verständnisse von Beteiligung als einer neuen Aufgabe der Behörden“<sup>161</sup>. Insofern könnten entsprechende Personalentwicklungsmaßnahmen sinnvoll sein.

---

<sup>157</sup> Vgl. UBA, Verbandsklagemöglichkeiten, S. 92.

<sup>158</sup> Vgl. BMVI, Handbuch Bürgerbeteiligung, S. 19, 71f.

<sup>159</sup> Vgl. Seibert-Fohr, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 320.

<sup>160</sup> Vgl. BT-Drs. 17/9666 v. 16.05.2012, S. 15.

<sup>161</sup> UBA, Beteiligungsverfahren, S. 17.

Angesichts der Komplexität der Sachverhalte und begrenzter finanzieller und personeller Kapazitäten könnten Fristen für Einwendungen und Stellungnahmen von Betroffenen ausgeweitet werden. Denn wenn „sehr umfangreiche Unterlagen vorliegen und intensiv auf ihre inhaltliche Richtigkeit zu prüfen sind, erweisen sich die geltenden Verfahrensvorschriften als problematisch.“<sup>162</sup> In diesem Zusammenhang ist die Einreichung von Stellungnahmen und Einwendungen über Online-Portale denkbar. Aufgrund des einheitlichen Formats und der Möglichkeit der Zuordnung zum konkreten Sachverhalt könnte die Auswertung von Daten beschleunigt werden. So bietet der Freistaat Sachsen ein Beteiligungsportal, welches Trägern öffentlicher Belange und Bürgern die Möglichkeit der Stellungnahme offeriert.<sup>163</sup> Auch über die gesetzlich vorgeschriebene Anhörung bzw. Mitwirkung hinaus kann Beteiligung stattfinden. Denkbar ist ein verfahrensbegleitender Austausch, der mit Erlass des Planfeststellungsbeschlusses nicht abgeschlossen sein muss. So könnte eine „begleitende Kommunikation in diesem Stadium [...] etwa der Umsetzung naturschutzrechtlicher Schutz- und Kompensationsmaßnahmen dienen, wie sie in den Zulassungsentscheidungen als Nebenbestimmungen festgeschrieben sind.“<sup>164</sup>

Öffentlichkeitsbeteiligung i.S.d. § 25 Abs. 3 S. 1, 2 VwVfG sollte rechtzeitig, d.h. so früh wie möglich erfolgen. So können sich die Akteure „schon im Vorfeld der formellen Beteiligung in die Planung einbringen und dadurch zur Optimierung der Planung beitragen.“<sup>165</sup> Sinnvoll ist ein aktiver Einbezug aber erst, sobald „das Vorhaben sich derart konkretisiert hat, dass ‚eine hinreichend problembezogene Erörterung stattfinden kann‘.“<sup>166</sup> Eine gesetzlich normierte Pflicht zur frühen Beteiligung Betroffener vor Antragstellung wäre unzweckmäßig, da „nur der Vorhabenträger selbst beurteilen [kann], wann seine Planung einerseits soweit konkretisiert ist, dass eine Öffentlichkeitsbeteiligung sinnvoll ist, andererseits aber noch tatsächlicher Handlungsspielraum für Planungsänderungen besteht.“<sup>167</sup> Aus Sicht des Gesetzgebers können so die nötige Flexibilität des Verfahrens beibehalten und „Belastungen von Verwaltung und Wirtschaft vermieden [werden].“<sup>168</sup> Zudem gilt zu bedenken, dass die Mitwirkung der Öffentlichkeit bereits in vorgelagerten Planungsverfahren – wie dem Raumordnungsverfahren – erfolgt. Durch Erweiterung der ROG im Jahr 2017 um eine obligatorische Öffentlichkeitsbeteiligung so-

---

<sup>162</sup> Schmidt, Rechtsschutz, S. 27.

<sup>163</sup> Vgl. Anhang 3.

<sup>164</sup> Krappel, NuR 2012, S. 840.

<sup>165</sup> BMVI, Handbuch Bürgerbeteiligung, S. 12.

<sup>166</sup> Schlacke, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 63 Rn. 52.

<sup>167</sup> BT-Drs. 17/9666 v. 16.05.2012, S. 12, Anm. Anna Kiske.

<sup>168</sup> Ebd., S. 15, Anm. Anna Kiske.

wie eine Alternativenprüfung können fortan einige Grundsatzfragen bereits auf dieser Stufe geklärt werden.<sup>169</sup> All dies spricht jedoch nicht für einen Verzicht auf eine der formellen Beteiligung vorangehende Mitwirkung beim Planfeststellungsverfahren, sondern ist als Ergänzung zu verstehen. Denn konkretisiert sich ein Vorhaben dergestalt, dass Entscheidungsspielräume zu gering sind und die Bereitschaft zu Veränderungen nicht mehr vorhanden ist, kann eine aktive Beteiligung nicht stattfinden.<sup>170</sup> Zwar stellt eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung für die Behörde insofern einen Mehraufwand dar, als beispielsweise die hierzu vom Vorhabenträger gesammelten Ergebnisse im Planfeststellungsverfahren berücksichtigt werden müssen. Jedoch soll aus Sicht des Gesetzgebers der damit verbundene Aufwand durch die im Zuge der Beteiligung zu erzielende „Effizienzsteigerung und die Vermeidung von Konflikten“<sup>171</sup> kompensiert werden.

Letztlich ist zu bemerken, dass eine gute Kommunikationskultur keinen Garant für einen reibungslosen Ablauf darstellt, denn wo „grundsätzlich unterschiedliche Zielvorstellungen bestehen, etwa ein Vorhaben nur verhindert werden soll, können sachgerechte Diskussionen kaum gelingen“.<sup>172</sup> Wichtig ist daher eine offene Haltung *aller* Akteure als Voraussetzung für die Verankerung der Öffentlichkeitsbeteiligung in die Planungskultur. Effizient ist diese Beteiligung, wenn sie auf gleicher Augenhöhe, rechtzeitig (aber nicht verfrüht), dauerhaft und über das gesetzliche Mindestmaß hinaus auch auf informeller Ebene erfolgt. Hierbei sind die „Genehmigungsbehörden [...] als Initiatoren, Akteure und Gestalter gefragt.“<sup>173</sup> Ihnen obliegt es, zusammen mit dem Vorhabenträger Möglichkeiten der Beteiligung auszuschöpfen, aber auch zeitliche, finanzielle und rechtliche Grenzen der Mitwirkung aufzuzeigen. Denn eine Beteiligung, die über einen angemessenen Umfang hinausgeht, kann zu Verfahrensüberlastungen führen und unnötig Ressourcen verbrauchen.<sup>174</sup> Entsprechend ist zu überlegen, ob sich der Umfang der Mitwirkung und die Bereitstellung von Ressourcen für Beteiligungsmaßnahmen an der Eingriffsintensität eines Vorhabens und damit verbundenen Unsicherheiten orientieren sollten.<sup>175</sup>

---

<sup>169</sup> Vgl. §§ 15 Abs. 1 S. 3, Abs. 3 S. 1 ROG.

<sup>170</sup> Vgl. BMVI, Handbuch Bürgerbeteiligung, S. 14.

<sup>171</sup> BT-Drs. 17/9666 v. 16.05.2012, S. 16.

<sup>172</sup> Krappel, NuR 2012, S. 839.

<sup>173</sup> UBA, Beteiligungsverfahren, S. 19.

<sup>174</sup> Vgl. BMVI, Handbuch Bürgerbeteiligung, S. 17.

<sup>175</sup> Vgl. Zschesche, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 332, 379.

### 8.3 Gewährleistung von Planungssicherheit

Aufgrund des Entfalls der Präklusion und der Loslösung vom subjektiven Rechtsschutzmodell öffnet sich der Gerichtsweg unabhängig von der individuellen Betroffenheit und dem Zeitpunkt der Erhebung von Einwendungen im Planfeststellungsverfahren. Infolge dieser Ausweitung der gerichtlichen Überprüfung scheint der Vorhabenträger an Planungs- bzw. Rechtssicherheit zu verlieren. Nach Ansicht des EuGH rechtfertigen jedoch weder das Argument der Verfahrenseffizienz noch die Rechtssicherheit den Beibehalt der Präklusion. So könne eine gerichtliche Kontrolle der sachlichen Richtigkeit einer Entscheidung der Rechtssicherheit nicht abträglich sein.<sup>176</sup> Sicherheit wird vielmehr dann erlangt, wenn eine präzise(re) Sachverhaltsermittlung erfolgt, beispielsweise durch zusätzliche Gutachten oder Beratungen von Sachverständigen zur Bewältigung komplexer wissenschaftlicher Fragestellungen. Damit alle Akteure die fachliche Expertise anerkennen, ist die Einrichtung einer zentralen Gutachtenstelle für Naturschutz denkbar.<sup>177</sup> Diese könnte Gutachten „mit gesetzlich erhöhter Validität selbst erstatten oder in Auftrag geben oder [...] attestieren“<sup>178</sup>. Jedoch erweist sich trotz Hinzuziehung von Experten eine exakte Sachverhaltsermittlung angesichts möglicher wissenschaftlicher Unsicherheiten oder fehlender Standards mitunter als schwierig. Wie anhand der Waldschlösschenbrücke ersichtlich wurde, leidet die Sicherheit vor allem bei sich wandelnden Gegebenheiten. Förderlich für den Bestandsschutz wären daher (unions-)rechtliche Regelungen, die sicherstellen, dass die naturschutzrechtlichen Anforderungen an die Zulassungsentscheidung „abschließend geregelt werden und zusätzliche bzw. erneute Verpflichtungen im Rahmen oder nach der Realisierung von Baumaßnahmen nicht gefordert werden“<sup>179</sup>. Zumindest sollten sie dann nicht gefordert werden, wenn der Vorhabenträger trotz erfolgter sorgfältiger Prüfung und einer Veranlassung von Schutz- und Vermeidungsmaßnahmen nicht mit den nachträglich hinzutretenden Gegebenheiten rechnen konnte. Zur Vermeidung aufwendiger Planänderungen könnten zudem mit Rücksicht auf laufende Verfahren bei Gesetzesänderungen Übergangsvorschriften eingeführt oder ein Stichtag für die anzuwendende Sach- und Rechtslage festgelegt werden.<sup>180</sup> Sofern doch an einer nachträglichen Prüfung festgehalten wird, sollten zumindest Planungssicherheit und Bestandsschutz bei

---

<sup>176</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14, S. 771, Rn 79f.

<sup>177</sup> Vgl. Deutscher Juristentag, Beschlüsse, S. 28.

<sup>178</sup> Ebd.

<sup>179</sup> BMVI, Planungsbeschleunigung, S. 56.

<sup>180</sup> Ebd., S. 34.

der Erteilung von Ausnahmen beachtet und in den Abwägungsvorgang eingestellt werden.

Auch die bereits diskutierte Öffentlichkeitsbeteiligung und die bessere Einbindung von Naturschutzvereinigungen in den Entscheidungsvorgang können förderlich für die Planungssicherheit sein. Jedoch können auch bei Berücksichtigung divergenter Interessen und Rechtspositionen Konflikte verbleiben, die vor Gericht gelöst werden müssen. Fraglich ist daher, ob allein diese Instrumente eine ausreichende Rechtssicherheit für Vorhabenträger und Planfeststellungsbehörde erzeugen und die Erweiterung der Klagemöglichkeiten zu kompensieren vermögen. Eine wachsende Anzahl von Klagen könnte die Gerichte an ihre Leistungsgrenzen bringen. Es ist daher zu überlegen, ob die im Rahmen des gerichtlichen Untersuchungsgrundsatzes nach § 86 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 VwGO gebotene Kontrolldichte reduziert werden sollte durch die Stärkung der planfeststellerischen Einschätzungsprärogative. Hierzu wäre es hilfreich, wenn der Gesetzgeber ausdrücklich regelt, „ob und inwieweit bei der Anwendung einer Vorschrift des materiellen Rechts den zuständigen Behörden ein Beurteilungsspielraum eingeräumt wird.“<sup>181</sup> Eine weitere Möglichkeit zur Entlastung der Gerichte und Stärkung der Planungssicherheit wäre ein verstärkter Einsatz von Instrumenten zur Fehlerbehebung und Nachbesserung. So könnten Unbeachtlichkeitsregelungen und die Heilbarkeit von Fehlern ausgeweitet werden. Dafür müsste jedoch nicht nur der nationale Gesetzgeber entsprechend handeln, sondern auch auf EU-Ebene wären Anpassungen nötig.

Zudem könnte in Erwägung gezogen werden, die Klagemöglichkeiten in vorgelagerten Planungsstufen zu verankern. Dadurch würde bereits vor dem Planfeststellungsverfahren über grundlegende Entscheidungen abschließend befunden werden. So ist es denkbar, die gesetzlich normierten und daher für die Planfeststellung verbindlichen Bedarfsfestsetzungen einer direkten gerichtlichen Kontrolle zugänglich zu machen.<sup>182</sup> Zudem wäre es möglich, dass im Zuge des Raumordnungsverfahrens nicht nur eine Prüfung von Alternativen in Form einer Abgabe von Empfehlungen für die Planfeststellungsbehörde erfolgt. Vorstellbar ist, dass bereits hier verbindliche (Standort-)Entscheidungen getroffen werden, die durch Klagen von Betroffenen und Naturschutzvereinigungen gerichtlich überprüft werden können.<sup>183</sup> Letztlich steht auch die Wiedereinführung einer modifizierten Präklusionsregelung im Raum. So könnte eine materielle Präklusion „unter der

---

<sup>181</sup> Deutscher Juristentag, Beschlüsse, S. 27.

<sup>182</sup> Vgl. Schmidt, Rechtsschutz, S. 13

<sup>183</sup> Ebd., S. 14.

Voraussetzung hinreichend langer Einwendungsfristen und nicht zu hoher Anforderungen an den Einwendungsinhalt<sup>184</sup> etabliert und auch auf europäischer Ebene verankert werden.

Unabhängig davon, wie praktikabel sich die angeführten Vorschläge erweisen: Ausschlaggebend ist, dass Rechtssicherheit nicht zu Lasten des Naturschutzes gehen sollte. Die Suche nach Optimierungsvorschlägen muss folglich „sowohl der unternehmerischen Betätigungsfreiheit, dem Investitions- und Vertrauensschutz Rechnung tragen, als auch den kollidierenden Rechtsgütern wie dem Umweltschutz.“<sup>185</sup> Es wird die Herausforderung des Gesetzgebers darstellen, die Ausgestaltung von Verfahren derart zu regeln, dass Planungen zügig und mit angemessenem Aufwand rechtsicher abgeschlossen werden können.

---

<sup>184</sup> Deutscher Juristentag, Beschlüsse, S. 29.

<sup>185</sup> Krappel, NuR 2012, S. 836.

## 9 Fazit

Wie ersichtlich wurde, ist das Naturschutzrecht bedeutend für den Erfolg von Großvorhaben. Die Planfeststellung scheint aufgrund gewachsener (naturschutz-)rechtlicher Ansprüche aufwendiger zu werden. So wird das Verwaltungsrecht zunehmend ‚europäisiert‘, was sich in strengeren materiell-rechtlichen Anforderungen sowie verfahrensrechtlichen Modellierungen widerspiegelt. Die Untersuchungen zeigen, dass vor allem dort, wo Naturschutzrecht greift, „lange Verfahrensdauer und ständige Veränderungen der Rechtslage und des Standes der Wissenschaft zusammen[treffen]“<sup>186</sup>. Dies erweist sich für die Planfeststellung als Herausforderung. Es erschwert die Bewertung von Detailfragen und macht Beschlüsse angreifbar, denn welche „Natur wie und wo konkret zu schützen oder zu entwickeln ist, kann weder direkt aus der Natur abgelesen noch von der Ökologie beantwortet werden.“<sup>187</sup> Zudem wirken die strengen naturschutzrechtlichen Regelungen der EU mittel- wie unmittelbar in die fachplanerische Prüfung hinein und können die Verwirklichung von Großvorhaben verzögern und den Bau genehmigter, zulässigerweise errichteter Anlagen in Frage stellen. Hierdurch verliert der Vorhabenträger an Planungssicherheit.

Eine besondere Bedeutung bei der Verwirklichung von Großvorhaben kommt der Mitwirkung anerkannter Naturschutzvereinigungen zu. Wie ersichtlich wurde, erfüllen die Verbände eine Kontrollfunktion und können durch ihre Sachkenntnis zu einer sach- und zweckmäßigeren Entscheidung beitragen. Die Verbandsbeteiligung ist daher als Instrument der Planungsoptimierung zu betrachten. Um Verfahrensverzögerungen zu vermeiden und Akteure auszuschließen, die nicht über hinreichende Seriosität oder Sachkunde verfügen, sollte jedoch an der ‚Hürde‘ der Anerkennung von Naturschutzvereinigungen festgehalten werden.

Die Planfeststellung muss nicht nur dem Naturschutz Rechnung tragen, sondern weitere öffentliche wie private Belange berücksichtigen und diese mit dem Naturschutz abwägend in Einklang bringen. Wie ersichtlich wurde, erzeugt dies Spannungen, die mitunter nur vor Gericht gelöst werden können. Dabei ist der Anreiz, gegen Planfeststellungsbeschlüsse gerichtlich vorzugehen, für Naturschutzvereinigungen durch den Wegfall der Präklusion und die Verankerung allgemeinwohlbezogener Klagebefugnisse gestiegen. Ob der nun im Raum stehende Vorwurf eines heimlichen Machtwechsels zugunsten der Umweltverbände begründet ist und gar von einer ‚Krise des deutschen Fachplanungsrechts‘ gesprochen werden

---

<sup>186</sup> Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, § 6, Rn. 19, Anm. Anna Kiske.

<sup>187</sup> Kowarik, in: Henckel/Kuczowski/Lau u.a., Planen – Bauen – Umwelt, S. 347.

kann, die durch das Zusammenwirken von Verbandsklage und Europäischem Naturschutzrecht entsteht, wird zu beweisen sein.<sup>188</sup> Die unionsrechtliche Überformung des für das deutsche Verwaltungsprozessrecht maßgeblichen Individualrechtsschutzes könnte jedoch bei Beibehalt der aktuellen Kontrolldichte zu einer Überlastung der Gerichte führen.

Um Verfahrensverzögerungen und Kostenaufwendungen zu vermeiden, bedarf es der Steigerung der gesellschaftlichen Akzeptanz von Großvorhaben. Förderlich hierfür ist eine aktive Informationspolitik, die die Öffentlichkeit frühzeitig und kontinuierlich am Planungsprozess teilhaben lässt. Zudem sollte sich mit Stellungnahmen und Einwendungen von Betroffenen sowie Verbänden ernsthaft auseinandergesetzt werden. Wird durch aktive Kooperation frühzeitig Konsens erlangt, könnten verfahrensverzögernde Klagen vermieden werden. Es müssen jedoch auch die Grenzen der Mitwirkung aufgezeigt werden, denn „Verbandsmitwirkung – wie auch Öffentlichkeitsbeteiligung sonst – kann [...] nur Teilhabe am Planungsprozess und an den Verwaltungsverfahren, nicht aber Mitentscheidung bedeuten“<sup>189</sup>. Allein das Instrument der Verbands- bzw. Öffentlichkeitsbeteiligung gewährleistet womöglich keine ausreichende Planungssicherheit. Daher ist zu befürchten, dass sich bei Beibehalt der aktuellen materiellen und verfahrensrechtlichen Regelungen die Verwirklichung von Großvorhaben als zunehmend problematisch erweisen könnte. Angesichts dessen stellt sich die Frage, „ob Investoren noch bereit wären, die immensen Investitionen, die etwa in Deutschland für die zahlreichen Großprojekte zur Umsetzung der Energiewende (und damit auch für den Klima und Umweltschutz) notwendig sind, aufzubringen.“<sup>190</sup> Aus dieser Sicht könnten die hohen naturschutzrechtlichen Anforderungen sogar dem Schutz der Natur zuwiderlaufen. Daher bedürfte es Regelungen auf nationaler sowie gemeinschaftlicher Ebene, um mehr Planungssicherheit zu erlangen.

Unabhängig davon, wie eine Lösung der Problematik aussehen mag: Maßstab einer Verfahrensoptimierung „muss der Zweck des Verwaltungsverfahrens sein, nämlich die Gewährleistung einer recht- und zweckmäßigen Sachentscheidung in angemessenem zeitlichen Rahmen.“<sup>191</sup> Infolge dessen ergibt für sich jedoch für öffentliche Großvorhaben ein nur schwer zu lösendes Dilemma:

---

<sup>188</sup> Vgl. Krappel, NuR 2012, S. 840.

<sup>189</sup> Ebd., S. 837.

<sup>190</sup> Appel, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 33 Rn. 4.

<sup>191</sup> Krappel, NuR 2012, S. 837.

Da sind einerseits die immer stärker wachsenden Anforderungen an zu berücksichtigenden Aspekten bei einem Vorhaben, andererseits ein daraus resultierender Umfang an zu prüfenden Unterlagen, die kaum jemand bewältigen kann. Durch den immer stärker steigenden Umfang an auszulegenden Unterlagen, die dadurch bedingte Prüfung verschiedener Aspekte zu einem Vorhaben, steigt automatisch neben dem Umfang auch die Komplexität, denn nicht nur bei den Umweltauswirkungen zu einem Vorhaben gilt es, die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Belangen im Blick zu behalten. Durch die Komplexität von Großprojekten steigt auch das Polarisierungspotential in der Öffentlichkeit.<sup>192</sup>

Entsprechend wird es sich als schwierig erweisen, die Öffentlichkeit zu mobilisieren und gleichzeitig ein effizientes, rechtssicheres Verwaltungsverfahren beizubehalten. Insofern sind sowohl der nationale Gesetzgeber als auch die Union gefordert, die Anforderungen des Naturschutzes und einer zügigen Planung praxistauglich zu koordinieren.

---

<sup>192</sup> Zschesche, Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 322f.

## Thesen

1. Infolge der zunehmenden Europäisierung des Verwaltungsrechts steigen die naturschutzrechtlichen Anforderungen an die Planfeststellung.
2. Die naturschutzrechtlichen Auswirkungen auf die Realisierung von Großvorhaben spiegeln sich insbesondere in Verfahrensverzögerungen, Kostensteigerungen und instabileren Planungsentscheidungen wider.
3. Die Verbandsbeteiligung dient vornehmlich der Qualität der Planungsentscheidung und als Instrument der Planungsoptimierung.
4. Die sich ständig erweiternden Klagemöglichkeiten und der Wegfall der Präklusion sind geeignet, zu Verfahrensverzögerungen und Rechtsunsicherheit zu führen. Daher wird die rechtzeitige Einbindung von anerkannten Verbänden zunehmend wichtiger.
5. Für eine effizientere Verfahrensausgestaltung bedarf es der gesellschaftlichen Akzeptanz von Großvorhaben. Förderlich hierfür sind eine frühzeitige und kontinuierliche Informationspolitik sowie eine effiziente Öffentlichkeitsbeteiligung.
6. Zur Erlangung von Planungssicherheit bedarf es einheitlicher bestandschützender Regelungen auf nationaler und Unionsebene.

# Anhang

## Anhangsverzeichnis

Anhang 1: Anerkannte Naturschutzvereinigungen in Sachsen (Fn. 125) .....	X
Anhang 2: Bekanntmachungen der LDS (Fn. 150, 155).....	XII
Anhang 3: Beteiligungsportal Sachsen (Fn. 163) .....	XIII

## Literaturverzeichnis

- Appel, Ivo/ Stark, Alexander:** Naturschutzrechtliche Ausgleichspflicht bei zeitlich begrenzten Eingriffen in Natur und Landschaft. In: NuR 40(2018)1, S. 34-44.
- Appel, Markus/ Rietzler, Andreas:** Artenschutzrecht in der Bundesfachplanung und den anschließenden Planfeststellungsverfahren. In: NuR 39(2017)4, S. 227-239.
- Bick, Ulrike:** Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Artenschutzrecht – Stand und Perspektiven. In: Jarass, Hans D. (Hg.): Artenschutzrecht und Planung. Symposium des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster am 23. Oktober 2015 (= Beiträge zum Raumplanungsrecht, Bd. 252). Berlin: Lexxion, 2016, S. 15-30.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur:** Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Berlin, 2014.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur:** Innovationsforum Planungsbeschleunigung. Abschlussbericht. Berlin, 2017.
- Bunge, Thomas:** Zur Klagebefugnis anerkannter Umweltverbände. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. September 2013. In: ZUR 18(2014)1, S. 3-13.
- Deutscher Bundestag:** BT-Drucksache 17/9666 vom 16.05.2012. Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG). Berlin, 2012.
- Deutscher Juristentag e.V.:** 71. Deutscher Juristentag Essen 2016. Beschlüsse. Bonn, 2016.
- Durner, Wolfgang:** Die behördliche Nachbesserung fehlerhafter Planfeststellungsbeschlüsse. In: Ziekow, Jan (Hg.): Aktuelle Fragen des Luftverkehrs-, Fachplanungs- und Naturschutzrechts 2006. Vorträge auf den Achten Speyerer Planungsrechtstagen und dem Speyerer Luftverkehrsrechtstag vom 8. bis 10. März 2006 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (= Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 182). Berlin: Duncker & Humblot, 2007, S. 249-301.
- Erbguth, Wilfried/ Schlacke, Sabine:** Umweltrecht (= NomosLehrbuch). 6., überarbeitete und erweiterte Auflage, Baden-Baden: Nomos, 2016.
- Fellenberg, Frank/ Schiller, Gernot:** Rechtsbehelfe von Umweltvereinigungen und Naturschutzvereinigungen nach dem ‚Trianel-Urteil‘ des EuGH (Rs. C-115/09). In: UPR 31(2011)9, S. 321-329.
- Frenz, Walter/ Müggenborg, Hans-Jürgen (Hgg.):** BNatSchG. Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar. 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Berlin u.a.: Erich Schmidt Verlag, 2016.
- Gellermann, Martin:** Zugriffsverbote des Artenschutzrechts und behördliche Einschätzungsprärogative. In: NuR 36(2014)9, S. 597-605.

- Guckelberger**, Annette: Inhaltliche Abweichungen von bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlüssen. In: Ziekow, Jan (Hg.): Aktuelle Fragen des Luftverkehrs-, Fachplanungs- und Naturschutzrechts 2009. Vorträge auf den Elften Speyerer Planungsrechtstagen und dem Speyerer Luftverkehrsrechtstag vom 4. bis 6. März 2009 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (= Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 202). Berlin: Duncker & Humblot, 2010, S. 189-225.
- Henckel**, Dietrich/ Kuczkowski, Kester von/ Lau, Petra u.a. (Hgg.): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden: VS Verlag, 2010.
- Hofmann**, Ekkehard: Ausgewählte Probleme des Allgemeinen Umweltrechts. In: VERW 50(2017)2, S. 247-275.
- Jacob**, Thomas: Das europäische Naturschutzrecht und der Bau der Dresdner Waldschlösschenbrücke. In: jM (2016)10, S. 374-378.
- Jarass**, Hans D./ Pieroth, Bodo (Hgg.): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. 14. Auflage, München: C.H. Beck, 2016.
- Kern**, Katharina: Die Abweichungsgesetzgebung der Länder und deren Auswirkungen in der Praxis. In: Faßbender, Kurt/ Köck, Wolfgang u.a. (Hgg.): Aktuelle Entwicklungen im Naturschutzrecht. Dokumentation des 19. Leipziger Symposiums des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht der Universität Leipzig und des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung – UFZ am 10. und 11. April 2014 (= Leipziger Schriften zum Umwelt- und Planungsrecht, Bd. 29). Baden-Baden: Nomos, 2015, S. 13-26.
- Koch**, Hans-Joachim/ Hendl, Reinhard (Hgg.): Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. 6., aktualisierte und erweiterte Auflage, Stuttgart: Boorberg, 2015.
- Kodal**, Kurt/ Krämer, Helmut / Rinke, Siegfried u.a. (Hgg.): Straßenrecht. Systematische Darstellung des Rechts der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze in der Bundesrepublik Deutschland und in den deutschen Ländern. 7., vollständig überarbeitete Auflage, München: Beck, 2010.
- Krappel**, Thomas: Die Mitwirkung von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen aus Sicht des Vorhabenträgers. In: NuR 34(2012)12, S. 836-840.
- Kupfer**, Dominik: Das Fachplanungsrecht in der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Fortschreibung 2014. In: VERW 47(2014)1, S. 77-123.
- Landesdirektion Sachsen**: Bekanntmachungen der Landesdirektion Sachsen. In: <https://www.lds.sachsen.de/bekanntmachung/> (letzter Zugriff: 24.03.2018).
- Landesdirektion Sachsen**: Planfeststellungsbeschluss Bundesautobahn A 72 Chemnitz – Leipzig. Abschnitt 5.2. Rötha bis BAB A 38 vom 29. November 2013. Chemnitz, 2013.
- Peters**, Heinz-Joachim/ Hesselbarth, Thorsten: Umweltrecht (= Recht und Verwaltung). 5., überarbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart: W. Kohlhammer, 2016.
- Petschulat**, Alexander: Naturschutz nach der Föderalismusreform. Abweichungsgesetzgebung in der Verwaltungskompetenzverteilung. In: NuR 37(2015)8, S. 534-541.

- Regierungspräsidium Dresden:** Planfeststellungsbeschluss für das Bauvorhaben Neubau des Verkehrszuges Waldschlösschenbrücke vom 25. Februar 2004. Dresden, 2004.
- Sächsisches Staatsministerium des Innern:** Beteiligungsportal. In: <https://buergerbeteiligung.sachsen.de/> (letzter Zugriff: 24.03.2018).
- Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft:** Anerkannte Naturschutzvereinigungen in Sachsen. Stand Februar 2017. In: [https://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/download/Uebersicht\\_anerkannte\\_Naturschutzvereinigungen-Stand-02-17.pdf](https://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/download/Uebersicht_anerkannte_Naturschutzvereinigungen-Stand-02-17.pdf) (letzter Zugriff: 24.03.2018).
- Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft:** Handlungsempfehlung zur Bewertung und Bilanzierung von Eingriffen im Freistaat Sachsen. Dresden, 2009.
- Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft:** Naturschutzrecht in Sachsen 2017. 4., aktualisierte Auflage, 2017.
- Schlacke, Sabine (Hg.):** GK-BNatSchG. Gemeinschaftskommentar zum Bundesnaturschutzgesetz. 2. Auflage, Köln: Carl Heymanns Verlag, 2017.
- Schmidt, Alexander:** Rechtsschutz in Planungskaskaden. In: Rodi, Michael (Hg.): Anspruchsvoller Umweltschutz in der Fach- und Raumplanung (= Interdisziplinäre Studien zu Klimaschutz, Energie und Mobilität). Berlin: Lexxion, 2012, S. 5-29.
- Schoch, Friedrich:** Zur Europäisierung des Verwaltungsrechts. In: JI 21(2014), S. 102-117.
- Seibert-Fohr, Anja:** Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsverfahren. Chancen und Grenzen am Beispiel des Planvereinheitlichungsgesetzes. In: VerwArch 104(2013)3, S. 311-326.
- Spannowsky, Willy/ Runkel, Peter/ Goppel, Konrad:** Raumordnungsgesetz (ROG). Kommentar. München: Beck, 2010.
- Stackelberg, Felix von:** Die Abweichungsgesetzgebung der Länder im Naturschutzrecht (= Schriftenreihe NuR, Bd. 15). Berlin u.a.: Springer, 2012.
- Storm, Peter-Christoph:** Umweltrecht. Einführung. 10., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin: Schmidt, 2015.
- Storost, Ulrich:** Artenschutz in der Planfeststellung. In: Ziekow, Jan (Hg.): Aktuelle Fragen des Luftverkehrs-, Fachplanungs- und Naturschutzrechts 2010. Vorträge auf den Zwölften Speyerer Planungsrechtstagen und dem Speyerer Luftverkehrsrechtstag vom 3. bis 5. März 2010 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (= Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 209). Berlin: Duncker & Humblot, 2011, S. 185- 204.
- Stürer, Bernhard:** Gebiets- und Artenschutz – Die Rechtsprechung von EuGH und BVerwG. In: Ziekow, Jan (Hg.): Aktuelle Fragen des Luftverkehrs-, Fachplanungs- und Naturschutzrechts 2012. Vorträge auf den Vierzehnten Speyerer Planungsrechtstagen und dem Speyerer Luftverkehrsrechtstag vom 7. bis 9. März 2012 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (= Schriftenreihe der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Bd. 219). Berlin: Duncker & Humblot, 2013, S. 127- 162.

**Stüer**, Bernhard/ Probstfeld, Willi: Die Planfeststellung. Grundlagen, Fachrecht, Rechtsschutz, Beispiele (= C. H. Beck Baurecht). 2. Auflage, München: C.H. Beck, 2016.

**Umweltbundesamt**: Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben. Abschlussbericht (= Texte 37/2017). Dessau-Roßlau, 2017.

**Umweltbundesamt**: Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) (= Texte 12/2014). Dessau-Roßlau, 2014.

**Witt**, Siegfried de/ Geismann, Maria: Artenschutzrechtliche Verbote in der Fachplanung. Ein Leitfaden für die Praxis zum Bundesnaturschutzgesetz (= Verwaltungsrecht für die Praxis, Bd. 1). 2., umfassend aktualisierte Auflage, Berlin: Alert-Verlag, 2013.

**Zschesche**, Michael: Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren. Status quo und Perspektiven (= Braunschweigische Rechtswissenschaftliche Studien). Berlin: BWV, 2015.

## Rechtsprechungsverzeichnis

- Bundesverwaltungsgericht**, Urteil vom 09.06.2004 – 9 A 11/03. In: NuR 26(2004)12, S. 795-805.
- Bundesverwaltungsgericht**, Beschluss vom 28.01.2009 – 7 B 45/08. In: NuR 31(2009)5, S. 342-346.
- Bundesverwaltungsgericht**, Urteil vom 24.03.2011 – 7 A 3/10. In: NuR 33(2011)7, S. 501-508.
- Bundesverwaltungsgericht**, Beschluss vom 06.03.2014 – 9 C 6/12. In: NuR 36(2014)9, S. 633-649.
- Bundesverwaltungsgericht**, Beschluss vom 23.10.2014 – 9 B 29/14. In: NuR 37(2015)4, S. 255-257.
- Bundesverwaltungsgericht**, Urteil vom 15.07.2016 – 9 C 3/16. In: NuR 38(2016)10, S. 694-701.
- Europäischer Gerichtshof**, Urteil vom 12.05.2011 – C-115/09. In: NuR 33(2011)6, S. 423-427.
- Europäischer Gerichtshof**, Urteil vom 15.10.2015 – C-137/14. In: NuR 37(2015)11, S. 765-772.
- Europäischer Gerichtshof**, Urteil vom 14.01.2016 – C-399/14. In: NuR 38(2016)2, S. 119-125.
- Sächsisches Oberverwaltungsgericht**, Beschluss vom 12.11.2007 – 5 BS 336/07. In: NuR 29(2007)12, S. 831-835.
- Sächsisches Oberverwaltungsgericht**, Urteil vom 15.12.2011 – 5 A 195/09. In: ZUR 16(2012)8, S. 445.
- Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht**, Urteil vom 24.06.2008 – 4 LB 15/06. In: NuR 31(2009)3, S. 210-213.
- Verwaltungsgericht Dresden**, Beschluss vom 09.08.2007 – 3 K 712/07. In: NuR 29(2007)10, S. 694-701.
- Verwaltungsgericht Dresden**, Urteil vom 30.10.2008 – 3 K 923/04. In: UPR 29(2009), S. 360.

## Rechtsquellenverzeichnis

**Bundesfernstraßengesetz** (FStrG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), zuletzt geändert durch Artikel 17 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122).

**Gemeinsame Verordnung** der Landesdirektionen Dresden und Leipzig zur Bestimmung des Gebietes von gemeinschaftlicher Bedeutung „Elbtal zwischen Schöna und Mühlberg“ vom 1. Februar 2011 (SächsABl.SDr. S. S 915).

**Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung** in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. September 2017 (BGBl. I S. 3370).

**Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG** (UmwRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 2017 (BGBl. I S. 3290).

**Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege** (BNatSchG) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. September 2017 (BGBl. S. 3434).

**Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge** (BlmSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2771).

**Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland** (GG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347).

**Naturschutz-Ausgleichsverordnung** (NatSchAVO) vom 30. März 1995 (SächsGVBl. S. 148, 196), zuletzt geändert durch Artikel 3 der Verordnung vom 5. Dezember 2001 (SächsGVBl. S. 734).

**Raumordnungsgesetz** (ROG) vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 15 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808).

**Richtlinie 2003/35/EG** (Öffentlichkeits-RL) vom 26. Mai 2003 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 35/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (Abl. 2003 L 156 S. 17), zuletzt geändert durch Richtlinie 2011/92/EU am 13. Dezember 2011 (Abl. 2012 L 026 S. 1).

**Richtlinie 2009/147/EG** (Vogelschutz-RL) vom 30. November 2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Abl. 2010 L 20 S. 7), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndRL 2013/17/EU vom 13. Mai 2013 (Abl. 2013 L 158 S. 193).

**Richtlinie 2011/92/EU** (UVP-RL) vom 13. Dezember 2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (Abl. 2012 L 26 S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndRL 2014/52/EU vom 16. April 2014 (Abl. 2014 L 124 S. 1).

**Richtlinie 92/43/EWG** (Flora-Fauna-Habitat-RL) vom 21. Mai 1992 des Rates zur Erhal-

tung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Abl. 1992 L 206 S. 7), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndRL 2013/17/EU vom 13. Mai 2013 (Abl. 2013 L 158 S. 193).

**Sächsisches Naturschutzgesetz** (SächsNatSchG) vom 6. Juni 2013 (SächsGVBl. S. 451), zuletzt geändert durch Artikel 25 des Gesetzes vom 29. April 2015 (SächsGVBl. S. 349).

**Sächsische Ökokonto-Verordnung** (SächsÖKoVO) vom 2. Juli 2008 (SächsGVBl. S. 498).

**Sächsisches Straßengesetz** (SächsStrG) vom 21. Januar 1993 (SächsGVBl. S. 93), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Februar 2016 (SächsGVBl. S. 78).

**Verfassung des Freistaates Sachsen** (SächsVerf) vom 27. Mai 1992 (SächsGVBl. S. 243), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 11. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 502).

**Verordnung** der Landesdirektion Dresden zur Bestimmung des Gebietes von gemeinschaftlicher Bedeutung „Elbtalhänge zwischen Loschwitz und Bonnewitz“ vom 14. Januar 2011 (SächsABl.SDr. S. S 567).

**Verordnung** der Landesdirektion Dresden zur Bestimmung des Gebietes von gemeinschaftlicher Bedeutung „Prießnitzgrund“ vom 17. Januar 2011 (SächsABl.SDr. S. S 816).

**Verordnung** der Landesdirektion Dresden zur Bestimmung des Gebietes von gemeinschaftlicher Bedeutung „Separate Fledermausquartiere im Großraum Dresden“ vom 17. Januar 2011 (SächsABl.SDr. S. S 881).

**Verordnung** des Regierungspräsidiums Leipzig zur Bestimmung des Europäischen Vogelschutzgebietes „Rückhaltebecken Stöhna“ vom 27. Oktober 2006 (SächsABl.SDr. S. S 261).

**Verordnung** des Regierungspräsidiums Leipzig zur Festsetzung des Naturschutzgebietes „Rückhaltebecken Stöhna“ vom 3. Dezember 1999 (SächsABl. 2000 S. 14), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 11. April 2007 (SächsABl.SDr. S. S 314).

**Verordnung (EG) Nr. 338/97** (Artenschutz-VO) vom 9. Dezember 1996 des Rates über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels (Abl. 1996 L 61 S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndVO (EU) 2017/160 (Abl. 2017 L 27 S. 1).

**Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union** (AEUV) in der Fassung des aufgrund des am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Abl. 2008 C 115 S. 47), zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Abl. 2012 L 112/21).

**Vertrag über die Europäische Union** (EUV) in der Fassung des aufgrund des am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Abl. 2008 C 115 S. 13), zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Abl. 2012 L 112/21).

**Verwaltungsgerichtsordnung** (VwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Artikel 5 Absatz 2 des Gesetzes vom 8. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3546).

**Verwaltungsverfahrensgesetz** (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Artikel 11 Absatz 2 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745).

## Eidesstattliche Versicherung

*Ich versichere hiermit an Eides statt, dass ich die vorgelegte Bachelor-Arbeit selbstständig verfasst, nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie alle Stellen der Arbeit, die wörtlich oder sinngemäß aus anderen Quellen übernommen wurden, als solche kenntlich gemacht habe und die Bachelor-Arbeit in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegt worden ist.*

*Die gedruckte und digitalisierte Version der Bachelor-Arbeit sind identisch.*

*Meißen, Datum*

*Unterschrift*