

Az.: 1 A 509/14
2 K 701/13

Beglaubigte
Abschrift



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

des e. V.
vertreten durch den Vorsitzenden

- Kläger -
- Berufungsbeklagter -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwalt

gegen

den
vertreten durch

- Beklagter -
- Berufungskläger -

wegen

straßenrechtlicher Planfeststellung (Bau eines Radweges)
hier: Berufung

hat der 1. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Meng, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Schmidt-Rottmann, den Richter am Oberverwaltungsgericht Heinlein aufgrund der mündlichen Verhandlung

am 22. Juli 2015

für Recht erkannt:

Die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 29. Januar 2014 - 2 K 701/13 - wird mit der Maßgabe zurückgewiesen, dass sich die dort ausgesprochene Verpflichtung des Beklagten zur Unterbindung der Nutzung des E..... innerhalb der Kulisse des FFH-Gebiets „E..... oberhalb P.....“ nicht auf die Nutzung der W..... in O.... A..... durch Anlieger bezieht.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens vor dem Oberverwaltungsgericht.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

- 1 Der Kläger, eine zur Einlegung von Rechtsbehelfen anerkannte Naturschutzvereinigung, die nach Ergehen des angegriffenen Urteils durch Bescheid des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft vom 1. April 2014 als Umweltvereinigung i. S. v. § 3 Abs. 1 UmwRG anerkannt wurde, macht einen Anspruch gegen den beklagten Landkreis auf Unterbindung der Nutzung des E.....radwegs zum Schutz des FFH-Gebietes „E..... oberhalb P.....“ (nachfolgend FFH-Gebiet) geltend.
- 2 Das im Kreisgebiet des Beklagten auf einer Fläche von etwa 621 ha gelegene FFH-Gebiet (EU-Melde-Nr. 5538-302) erstreckt sich mit dem Kerbsohlental des Flusses „W.... E.....“ ober- und unterhalb der Talsperre P.... Zu seinen durch Verordnung der damaligen Landesdirektion Chemnitz vom 31. Januar 2011 (SächsABl. Sonderdruck S. 285) bestimmten Schutzziele gehört u. a. die Erhaltung überwiegend naturnaher Fließgewässerabschnitte mit kleinflächigem Erlen-Auenwald und Uferstaudenfluren sowie die Bewahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der vorkommenden Populationen der Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse gem. Anhang II der FFH-Richtlinie (u. a. Mopsfledermaus und Dunkler

Wiesenknopf-Ameisenbläuling) sowie ihrer Habitate. Der „Erhaltung beziehungsweise Förderung der Unzerschnittenheit und funktionalen Zusammengehörigkeit der Lebensraumtyp- und Habitatflächen“ des Gebiets und der „Vermeidung von inneren und äußeren Störeinflüssen“ kommt nach Anlage zu § 3 Abs. 1 der Verordnung vom 31. Januar 2011 „besondere Bedeutung“ zu. Das FFH-Gebiet überschneidet sich teilweise mit dem Naturschutzgebiet „E.....hang bei P...“, mehreren Landschaftsschutzgebieten sowie dem Europäischen Vogelschutzgebiet „V..... Pöhle und Täler“. Die Talsperre P... teilt das Gebiet in ein nördliches Teilgebiet, das am Wehr S..... beginnt und bis zur Staumauer der Talsperre verläuft, und ein größeres südliches Teilgebiet, welches an der Südgrenze der Vorsperre P... beginnt und kurz vor Bad E..... endet.

- 3 Der abschnittsweise noch im Ausbau befindliche E.....-Radweg führt auf einer Länge von rund 250 km von der E.....quelle durch Tschechien, Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt vom Vogtland durch das Thüringer Schiefergebirge bis hin zur Leipziger Tieflandsbucht. Der erste Abschnitt des Radweges an der E..... zwischen A... und O..... besteht aus vier Teilabschnitten. In diesem Bereich sollte er auf einer Breite von 2,50 m + Bankett (2 x 0,5 m) als Wirtschaftsweg ausgebaut werden, vereinzelte Teilstrecken sollten zur Ermöglichung insbesondere landwirtschaftlichen Verkehrs eine Breite von 3,5 m erhalten. Im sogenannten L....., das an der Bundesstraße B beginnt, führt der E.....radweg zunächst auf Gemarkung A.... bis zur Brücke über die W.... E....., danach auf einem Teilstück weiter auf Gemarkung Bad E..... und schließlich wieder auf Gemarkung A.... bis A.... K..... Zu einem beträchtlichen Teil liegt dieser Teil des Radwegs in der Kulisse des FFH-Gebiets.
- 4 Mit dem Bau des E.....radwegs in diesem Abschnitt wurde im Jahr 2013 begonnen, ohne dass zuvor ein Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren durchgeführt worden war. Einem in diesem Zusammenhang vom Sächsischen Landesamt für Straßenbau und Verkehr an den Beklagten gerichteten Schreiben vom 9. Juli 2013 ist zu entnehmen, dass der Radwegbau im Rahmen eines bis Ende 2013 befristeten Förderprogramms für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit über die Sächsische Aufbaubank gefördert wurde. Weiter heißt es in dem genannten Schreiben, dass die untere Naturschutzbehörde des Beklagten eine Umweltverträglichkeitsprüfung nicht für erforderlich gehalten habe und die kreisangehörigen Gemeinden E..... und A.... als

örtliche Straßenbaubehörden entschieden hätten, wegen der geringen Bedeutung des Vorhabens sowohl von einer Planfeststellung als auch von einer Plangenehmigung abzusehen (§ 39 Abs. 7 SächsStrG a. F.).

5 Ein Einschreiten (§ 49 Abs. 2 SächsStrG) gegen den Beklagten auf die vom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. am 11. Juni 2013 erhobene Rechtsaufsichtsbeschwerde lehnte das Sächsische Landesamt für Straßenbau und Verkehr mit der Begründung ab, das gesetzeswidrig ohne vorherige Planfeststellung oder Plangenehmigung (§ 39 Abs. 1 und 5 SächsStrG) und ohne die erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführte Straßenbauvorhaben sei nach dem Inhalt der vorliegenden FFH-Verträglichkeitsprüfung „mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit“ genehmigungsfähig, wobei es im Ergebnis einer nachträglichen Öffentlichkeitsbeteiligung wohl allenfalls zu Nachbesserungen im Bereich umweltfachlicher Belange kommen könne. Weiter sei zu berücksichtigen, dass ein Baustopp aufgrund des Zuwendungszeitraums für die Fördermittel und der bereits erfolgten Auftragsvergabe erhebliche wirtschaftliche Nachteile für den Beklagten und die betroffenen Gemeinden zur Folge hätte, und dass sich „die zwingende Rechtslage aufgrund des SächsUVPG und die Verknüpfung mit der Planfeststellungspflicht ... nur sehr langsam in sicheres behördliches Standardwissen auf allen Verwaltungsebenen“ umsetze. Der Beklagte sei offenbar von der inhaltlich unzutreffenden Stellungnahme der unteren Naturschutzbehörde vom 19. Juni 2013 ausgegangen und habe sich nicht etwa aufgrund der Förderbedingungen in einer Pflichtenkollision zwischen einem wirtschaftlichen und effektiven Radwegebau einerseits und den Anforderungen des SächsStrG und des SächsUVPG gesehen. Es sei nicht hinzunehmen, dass sich Behörden gesetzlichen und fachlichen Anforderungen entzögen und Beteiligungsrechte anerkannter Naturschutzvereinigungen unterließen. Um die Straßenbaumaßnahme auf eine rechtssichere Grundlage zu stellen, sei das Planfeststellungsverfahren nachträglich durchzuführen. Der Beklagte werde gebeten, einen entsprechenden Antrag bei der Landesdirektion Sachsen zu stellen. Auch zur Abwendung einer Klage werde dem Beklagten eine „konstruktive Zusammenarbeit mit den anerkannten Naturschutzverbänden“ empfohlen.

6 Nachdem der Kläger im Sommer 2013 Kenntnis von den Bauarbeiten am E.....radweg im FFH-Gebiet erlangt hatte, beantragte er am 22. Juli 2013 beim Verwaltungsgericht

Chemnitz den Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen den Beklagten zur Einstellung der Arbeiten. Das Verwaltungsgericht Chemnitz untersagte durch Zwischenverfügung vom 23. Juli 2013 die Fortsetzung von Baumaßnahmen und stellte das Eilverfahren nach übereinstimmenden Erledigungserklärungen der Beteiligten durch Beschluss vom 21. August 2013 - 2 L 195/13 - ein. Zuvor hatte der Beklagte schriftsätzlich erklärt, er werde den weiteren Bau des näher bezeichneten Radwegs (A) in der Kulisse des FFH-Gebiets unterlassen, bevor hierfür ein Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt worden sei.

7 Der Kläger hat am 7. August 2013 Klage vor dem Verwaltungsgericht Chemnitz erhoben, mit der er zunächst die Verpflichtung des Beklagten begehrte, den Bau bzw. den Ausbau des E.....radwegs im vierten Teilabschnitt „Bad E..... - O.....“ L.... (B bis A.... K..... mit Brückenbauwerken) und A (R..... bis Bauende mit Brücke) zu unterlassen bzw. fortzusetzen, bevor ein Planfeststellungsverfahren oder Plangenehmigungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt worden sei. Diese Klage sei als allgemeine Leistungsklage zulässig. Der Kläger verfüge über die erforderliche Klagebefugnis. Dadurch, dass mit dem Bau oder Ausbau des Radwegs ohne das erforderliche Planfeststellungs- oder -genehmigungsverfahren und ohne die erforderliche FFH-Verträglichkeitsprüfung begonnen worden sei, seien Mitwirkungsrechte des Klägers verletzt, unterminiert oder umgangen worden. Der Kläger hätte sowohl im erforderlichen Planfeststellungsverfahren als auch im Zusammenhang mit der erforderlichen FFH-Verträglichkeitsprüfung beteiligt werden müssen. Die Verletzung seines subjektiven Beteiligungsrechts dürfe im Interesse eines effektiven Rechtsschutzes nicht sanktionslos bleiben. Der geltend gemachte Unterlassungsanspruch ergebe sich aus der Verletzung der Mitwirkungsrechte des Klägers.

8 Mit Schriftsatz vom 21. Oktober 2013 teilte der Prozessbevollmächtigte des Klägers dem Verwaltungsgericht mit, dass der E.....radweg im vierten Teilabschnitt, Unterabschnitt B bis K..... mit Brücke über die W.... E..... (L....) nach telefonischer Mitteilung des Beklagten zwischenzeitlich fertiggestellt sei.

9 Nach dem Verhandlungstermin vom 30. Oktober 2013, in dem die Beteiligten auf weitere mündlichen Verhandlung verzichteten, hat der Kläger mit Schriftsatz vom 4. November 2013 unter Änderung seines bisherigen Klageantrags beantragt,

- 1) den Beklagten im Wege eines Anerkenntnisurteils zu verurteilen, es bei Meidung eines Ordnungsgeldes von bis zu 250.000,00 € zu unterlassen, den E.....radweg im vierten Teilabschnitt Bad E..... bis O....., Unterabschnitt R..... bis Bauende mit Brücke über den L..... (A) innerhalb des FFH-Gebiets „E..... oberhalb P.....“ zu bauen bzw. den begonnenen Bau fortzusetzen, bevor hierfür ein Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wurde;
- 2) im Wege eines Anerkenntnisurteils festzustellen, dass die Errichtung des E.....radwegs im vierten Teilabschnitt Bad E..... bis O....., Unterabschnitt B bis K..... mit Brücke über die W.... E..... (L.....), rechtswidrig sei und Mitwirkungsrechte des Klägers verletzt;
- 3) den Beklagten zu verpflichten, die Nutzung des E.....radwegs für sämtliche Verkehrsarten innerhalb der Kulisse des FFH-Gebiets „E..... oberhalb P.....“ im vierten Teilabschnitt Bad E..... bis O....., Unterabschnitt B bis K..... mit Brücke über die W.... E..... (L.....) durch geeignete Maßnahmen bis zum Abschluss eines Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahrens mit Umweltverträglichkeitsprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung zu unterbinden.

10 Der Beklagte hat die Erforderlichkeit eines Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung (Klageantrag zu 1) sowie eine Verletzung von Mitwirkungsrechten des Klägers (Klageantrag zu 2) eingeräumt und mit Schriftsatz vom 14. November 2013 und erklärt, dass zwischenzeitlich ein Planfeststellungsverfahren eingeleitet worden sei. Dem Klageantrag zu 3 ist der Beklagte entgegengetreten. Der Weg in diesem Bereich des FFH-Gebiets sei „schon immer“ als Rad- und Wanderweg genutzt worden; er sei als beschränkt-öffentlicher Weg gewidmet. Für den Bereich von L.... habe der Kläger trotz sicherer Kenntnis vom Baufortschritt keinen Baustopp erwirkt. Nach erfolgtem Abschluss der Bauarbeiten sei keine weitergehende Beeinträchtigung des FFH-Gebiets zu besorgen, die eine Einschränkung des allgemeinen Betretungsrechts (§ 27 SächsNatSchG) rechtfertigen könnte.

11 Mit Anerkenntnis- und Endurteil vom 29. Januar 2014 - 2 K 701/13 - hat das Verwaltungsgericht Chemnitz der Klage insgesamt stattgegeben. Der Beklagte habe

die Klageansprüche zu 1 und 2 schriftsätzlich anerkannt und sei dem wirksamen Anerkenntnis entsprechend ohne Sachprüfung zu verurteilen. Hinsichtlich des Klageantrags zu 3 zu 3 sei das Rechtsschutzbegehren zulässig und begründet. Der Kläger könne verlangen, dass der in Rede stehende Abschnitt des L..... des E.....radwegs erst dann der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werde, wenn er Gelegenheit gehabt habe, sich zu dem Vorhaben zu äußern, dessen Auswirkungen vollständig geprüft worden seien und am Ende des Entscheidungsprozesses die erforderliche Zulassungsentscheidung von der dafür zuständigen Planfeststellungsbehörde nachgeholt worden sei. Dieser Nutzungsuntersagungsanspruch des Klägers ergebe sich aus der Verletzung seines Rechts auf Mitwirkung bei Planungsverfahren. Dieses Mitwirkungsrecht (hier: § 63 Abs. 2 Nr. 6 und 7 BNatSchG) werde auch dann verletzt, wenn es - wie hier - dadurch umgangen werde, dass die zuständige Behörde es unterlassen habe, die rechtlich erforderliche Zulassungsentscheidung zu treffen. Im Ergebnis dürfe dies nicht sanktionslos bleiben. Die Sperrung des vom Beklagten zu verantwortenden „Schwarzbaus“ sei bereits deswegen notwendig, um dem gemeinschaftsrechtlichen Effektivitätsgrundsatz zu entsprechen. Mit welchen Mitteln (etwa Einfriedungen oder Beschilderungen) der Beklagte den Ausschluss der Öffentlichkeit bewerkstelle, sei „seine Sache“; insoweit bleibe ihm die „größtmögliche Entscheidungsfreiheit“.

- 12 Auf den Antrag des Beklagten hat der erkennende Senat mit Beschluss vom 22. Oktober 2014 - 1 A 144/14 - die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz insoweit zugelassen, als der Beklagte hiermit verpflichtet worden ist, die Nutzung des E.....radwegs durch geeignete Maßnahmen bis zum Abschluss eines Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahrens mit Umweltverträglichkeitsprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung zu unterbinden.
- 13 Dieser Beschluss ist dem Beklagten am 12. November 2014 zugestellt worden. Der Beklagte hat die Berufung innerhalb der vom Vorsitzenden des erkennenden Senats bis zum 12. Januar 2015 verlängerten Frist begründet.
- 14 Für den geltend gemachten Anspruch gebe es keine Rechtsgrundlage. Richtig sei, dass das Mitwirkungsrecht eines Naturschutzverbandes auch verletzt sein könne, wenn ein an sich gebotenes Planfeststellungsverfahren nicht durchgeführt worden sei. Die

Verletzung des Mitwirkungsrechts könne zwar zur Annahme der Klagebefugnis führen; ein Anspruch auf Nutzungsuntersagung lasse sich daraus jedoch ebenso wenig ableiten wie aus dem vom Verwaltungsgericht herangezogenen § 4 Abs. 1 Satz 1 UmwRG, der hier weder unmittelbar noch analog anzuwenden sei.

- 15 Das Verwaltungsgericht habe auch nicht hinreichend berücksichtigt, dass in dem als L.... bezeichneten Bauabschnitt keine neue Trassenführung geschaffen worden, sondern bereits ein öffentlicher Weg vorhanden gewesen sei. Der in der Gemarkung A.... liegende Abschnitt des E.....radwegs sei als beschränkt-öffentlicher Weg (Geh- und Radweg, Wanderweg) gewidmet. Infolge der Baumaßnahmen seien gerade keine Änderungen in der Art der Nutzung eingetreten. Im Rahmen der Widmung und der verkehrsrechtlichen Vorschriften sei jedermann die Benutzung dieses Wegs gestattet. Ein Anspruch des Klägers auf Beschränkung des Gemeingebrauchs (§ 15 SächsStrG) sei nicht ersichtlich. Eine Nutzungsuntersagung könne auch nicht aus einem Folgenbeseitigungsanspruch abgeleitet werden. Die gerichtlich verfügte Nutzungsuntersagung sei unverhältnismäßig. Die Nutzung des Wegs werde in einem Umfang eingeschränkt, der ohne den Ausbau des E.....radwegs nie eingetreten wäre. Der in Rede stehende Anspruch ergebe sich auch nicht aus dem gemeinschaftsrechtlichen Effektivitätsgrundsatz. Dieser Grundsatz solle nur gewährleisten, dass die Verwirklichung europäischen Rechts durch anzuwendende nationale Regelungen nicht praktisch vereitelt oder erheblich beeinträchtigt würde. Das sei hier nicht der Fall. Denn der Kläger habe die Möglichkeit, die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens mit UVP-Prüfung zu erzwingen. Gemeinschaftsrecht könne auch deshalb nicht betroffen sein, weil nur das sächsische und hessische Landesrecht eine generelle UVP-Pflicht für den Radwegebau in FFH-Gebieten vorsehe. In Bayern und im Saarland sei der Radwegebau sogar grundsätzlich von der UVP-Pflicht ausgenommen.
- 16 Soweit darauf abgestellt werde, dass die Sperrung als einzige Möglichkeit in Betracht komme, um den Zielsetzungen der UVP-Richtlinie zur Geltung zu verhelfen, werde letztendlich doch eine Ermessensentscheidung bzw. Abwägung vorgenommen. Der E.....radweg passiere im Abschnitt vom L.... an der B bis hinein nach A.... die W..... und sei für die Anlieger der W..... und die einzige Zufahrtsmöglichkeit. Durch die Nutzungsuntersagung werde für diese Anlieger die Zufahrt zu deren Grundstücken

gesperrt, obgleich in diesem Abschnitt keine baulichen Veränderungen vorgenommen worden seien. Eine Rechtsgrundlage hierfür sei weder im Straßenrecht ersichtlich noch in anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften. Durch Sperrung des Radwegs müsse der bisher dort entlang geführte Fußgänger- und Radfahrerweg auf die Bundesstraße B ausweichen. Die B, über die der tägliche Durchgangsverkehr von und zur tschechischen Grenze geführt werde, werde tagsüber insbesondere von Lkws stark frequentiert. Gegen die Umleitung des Verkehrs auf die B bestünden erhebliche Sicherheitsbedenken im Hinblick auf Leib und Leben der Fußgänger und Radfahrer, zumal und solange der vorhandene Weg für diese Verkehrsfläche gewidmet sei. Schließlich sei fraglich, ob ein Anspruch nicht vorrangig gegen die Landesdirektion Sachsen als gemäß § 39 Abs. 9 SächsStrG zuständige Planfeststellungsbehörde bzw. gegen die Stadt A.... als die zuständige Straßenverkehrsbehörde geltend gemacht werden müsste.

- 17 Klarstellend sei auszuführen, dass dem am 19. Juli 2013 bei der Landesdirektion Sachsen gestellten Antrag des Beklagten auf Eröffnung des Planfeststellungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung keine Planunterlagen beigelegt gewesen seien. Die Zusammenstellung der erforderlichen Dokumente sei u. a. deshalb zeitaufwendig, weil die Untersuchungen für die FFH-Verträglichkeitsstudie und die Umweltverträglichkeitsprüfung über mindestens eine Vegetationsperiode erfolgen müssten. Ausweislich seines als Anlage B 10 vorgelegten Schreibens vom 8. Juli 2015 habe der Beklagte die Europäische Kommission über die Landesdirektion Sachsen um eine Stellungnahme nach Art. 6 Abs. 4 Unterabschnitt 2 der Habitat-Richtlinie (92/43/EWG) ersucht nach Maßgabe von § 34 Abs. 4 Satz 2 BNatSchG.

- 18 Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 29. Januar 2014 - 2 K 701/13 - zu ändern, soweit der Beklagte verurteilt worden ist, die Nutzung des E....radwegs für sämtliche Verkehrsarten innerhalb der Kulisse des FFH-Gebiets „E..... oberhalb P.....“ im vierten Teilabschnitt Bad E.... bis O....., Unterabschnitt B bis K..... mit Brücke über die W.... E.... (L....) durch geeignete Maßnahmen bis zum Abschluss eines Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahrens mit Umweltverträglichkeitsprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung zu unterbinden und die Klage insoweit abzuweisen.

19 Der Kläger beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

20 Er verteidigt der Sache nach das erstinstanzliche Urteil. Der Nutzungsuntersagungsanspruch ergebe sich aus der Verletzung seiner Mitwirkungsrechte. Für das Verfahren ohne Bedeutung sei, inwieweit der vormals unbefestigte Pfad jemals gewidmet worden sei. Für den neu errichteten Abschnitt des E.....radwegs stünde eine Widmung bis heute aus. Ein bestehender Gemeingebrauch würde durch die Nutzungsuntersagung mithin nicht unterbunden werden. Verhältnismäßigkeitsaspekte könnten nicht zu Lasten des Klägers gehen. Ansonsten würde sich das illegale „Schaffen von Fakten“ als probates Mittel erweisen, um den Bindungen des geltenden Rechts (Art. 20 Abs. 3 GG) zu entrinnen. Die vom Beklagten angeführten Sicherheitsbedenken schlugen nicht durch. Es verlaufe ein Geh- und Radweg beidseitig der B. Diese Wegeführung habe bereits bestanden, noch bevor der E.....radweg ohne die erforderliche Gestattung ausgebaut worden sei. Fußgänger und Radfahrer müssten daher keineswegs aus Anlass der Sperrung des illegal errichteten Abschnitts des E.....radwegs auf die B ausweichen. Sie seien lediglich genötigt, die Fuß- und Radwege beidseits der Bundesstraße einstweilen weiterhin zu nutzen. Von einer „Umleitung des Verkehrs auf die B“ könne nicht gesprochen werden.

21 Hinsichtlich der Zufahrtsmöglichkeit für die Anlieger der W..... und sei festzustellen, dass sich der Klageantrag des Klägers hierauf nicht bezogen habe. Außerdem befinde sich die W..... außerhalb der Kulisse des FFH-Gebiets. Das Verwaltungsgericht sei über das Klagebegehren also nicht hinausgegangen. Der Beklagte werde durch das angefochtene Urteil im Hinblick darauf nicht verpflichtet, die einzige Zufahrtsmöglichkeit der betroffenen Anlieger zu sperren. Hinsichtlich des Einwands, dem Beklagte fehle die Passivlegitimation, sei anzumerken, dass der Beklagte in seiner Funktion als Naturschutzbehörde ermächtigt sei, das Betretungsrecht aus Gründen des Naturschutzes und aus sonstigen zwingenden Gründe, u. a. durch Wegesperrungen, auszuschließen. Davon abgesehen, habe der Beklagte Sorge dafür zu tragen, dass dem Veränderungs- und Störungsverbot des § 33

Abs. 1 Satz 1 BNatSchG zur effektiven Verwirklichung geholfen werde. Die Pflicht zur Unterbindung des Radfahrerverkehrs ergebe sich auch aus § 3 Abs. 2 BNatSchG.

- 22 Der Kläger hat erstmals in der Berufungsverhandlung darauf hingewiesen, dass er durch Bescheid des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft vom 1. April 2014 als Umweltvereinigung i. S. v. § 3 Abs. 1 UmwRG anerkannt wurde.
- 23 Auf Nachfrage des Senats in der Berufungsverhandlung hat der Beklagte mitgeteilt, dass der fertiggestellte Radweg bislang nicht vermessen wurde; bei der Bauausführung habe es auch Abweichungen von den Bauplanzeichnungen gegeben.
- 24 Wegen des Sachverhalts im Übrigen wird auf die Gerichtsakten des Klage- und Eilverfahrens sowie auf die beigezogenen Verwaltungsvorgänge verwiesen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

- 25 Die zulässige Berufung ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat den Beklagten im Ergebnis zu Recht verpflichtet, die Nutzung des E.....radwegs für sämtliche Verkehrsarten innerhalb des näher bestimmten Teils der Kulisse des FFH-Gebiets „E..... oberhalb P.....“ bis zum Abschluss eines Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahrens mit Umweltverträglichkeitsprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung zu unterbinden.
- 26 Die Klage ist als allgemeine Leistungsklage zulässig (1.) und begründet (2.). Die Zurückweisung der Berufung mit der tenorierten Maßgabe erfolgt lediglich zur Klarstellung, denn der geltend gemachte Untersagungsanspruch hat sich von Anbeginn nicht auf die Nutzung der W..... in O.... A..... durch Anlieger bezogen.
- 27 1. Die erforderlichen Sachurteilsvoraussetzungen der allgemeinen Leistungsklage sind gegeben. Insbesondere steht dem Kläger im Zeitpunkt der Berufungsverhandlung die auch bei der allgemeinen Leistungsklage erforderliche Klagebefugnis (vgl. BVerwG, Urt. v. 22. Oktober 2014 - 6 C 7.13 - , juris Rn. 19) zur Seite. Nach § 2 Abs. 1

UmwRG, der eine von § 42 Abs. 2 VwGO abweichende gesetzliche Bestimmung enthält, können Umweltverbände, die - wie der Kläger - nach § 3 UmwRG anerkannt sind, unabhängig von der Möglichkeit einer Verletzung in eigenen Rechten gegen Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG oder deren Unterlassen klagen (BVerwG, Urt. v. 10. Oktober 2012, NVwZ 2013, 642 Rn. 9). Das Vorliegen einer „Entscheidung“ im vorgenannten Sinn ist Sachurteilsvoraussetzung für den Rechtsbehelf nach § 2 Abs. 1 UmwRG; allein die Möglichkeit eines tauglichen Gegenstandes genügt nicht (BVerwG, Urt. v. 18. Dezember 2014 - 4 C 35.13 -, juris Rn. 20; SächsOVG, NK-Urt. v. 9. April 2015, SächsVBl. 2015, 247 Rn. 79).

28 Vom Verbandsklagerecht nach § 2 Abs. 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG umfasst sind insbesondere Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben, für die nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben oder landesrechtlichen Vorschriften eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen kann, oder deren Unterlassen, wenn die anerkannte Umweltvereinigung 1. geltend macht, dass eine Entscheidung nach § 1 Satz 1 oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen und für die Entscheidung von Bedeutung sein können, widerspricht, 2. geltend macht, in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes durch die Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 oder deren Unterlassen berührt zu sein, und 3. zur Beteiligung in einem Verfahren nach § 1 Absatz 1 Satz 1 berechtigt war und sie sich hierbei in der Sache gemäß den geltenden Rechtsvorschriften geäußert hat oder ihr entgegen den geltenden Rechtsvorschriften keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden ist.

29 Kann die nach § 3 UmwRG anerkannte inländische oder ausländische Vereinigung das Unterlassen einer Entscheidung im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG mit Erfolg geltend machen, muss sich ihre Verbandsklagebefugnis über dieses Normenprogramm auch auf eine Klage erstrecken, mit der die Verpflichtung einer juristischen Person des öffentlichen Rechts begehrt wird, die tatsächliche Nutzung einer Straße zu untersagen, wenn diese ohne die erforderliche Entscheidung im angesprochenen Sinne gebaut oder ausgebaut wurde. Nur unter dieser Voraussetzung

ist das Verbandsklagerecht von Vereinigungen im Sinne des § 3 UmwRG hinreichend effektiv.

- 30 Hiervon ausgehend sind die Voraussetzungen für die Verbandsklagebefugnis des Klägers gemäß § 2 Abs. 1 UmwRG für die - auf die Verpflichtung des Beklagten zur Untersagung der Nutzung des Radweges gerichtete - Klage erfüllt. Es liegt eine Entscheidung im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 vor, deren Unterlassung der Kläger rügen kann (1.1); er kann des Weiteren geltend machen, in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes durch die Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 oder deren Unterlassen berührt zu sein (1.2) und auch geltend machen, dass ihm entgegen den geltenden Rechtsvorschriften keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden ist (1.3).
- 31 1.1 Nach der hier allein in Betracht kommenden Alternative des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG findet das Umweltrechtbehelfsgesetz Anwendung für Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen im Sinne von § 2 Abs. 3 UVPG über die Zulässigkeit von Vorhaben, für die nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (a), der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (b) oder landesrechtlichen Vorschriften (c) eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen kann. Nach § 2 Abs. 3 UVPG sind Entscheidungen im Sinne des Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 der Vorschrift Bewilligung, Erlaubnis, Genehmigung, Planfeststellungsbeschluss und sonstige behördliche Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben, die in einem Verwaltungsverfahren getroffen werden, mit Ausnahme von Anzeigeverfahren.
- 32 Im vorliegenden Fall war der Bau oder der Ausbau des Elberadwegs durch das FFH-gebiet nach sächsischem Landesrecht planfeststellungsbedürftig, weil hierzu eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist (§ 39 Abs. 1 Satz 2 SächsStrG). Dies hat das Verwaltungsgericht in dem angegriffenen Urteil zutreffend unter Hinweis auf § 39 Abs. 2 SächsStrG i. V. m. § 3 Abs. 1 Nr. 2 SächsUVPG und Anlage 1 Nr. 2 c ausgeführt (UA S. 6 ff.) und steht zwischen den Beteiligten auch im Berufungsverfahren nicht im Streit.

- 33 1.2 Der Kläger kann des Weiteren geltend machen, in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes durch das Unterlassen eines Planfeststellungsbeschlusses berührt zu sein. Denn Zweck des Klägers ist nach § 2 Abs. 1 seiner Satzung vom 13. Juni 1929 in der Fassung vom 21. September 2013 die vorrangige Förderung des Natur- und Umweltschutzes insbesondere im Freistaat Sachsen und die weitergehende aktive, gestalterische Beteiligung an der Ökologisierung der Gesellschaft, um die Lebensbedingungen von Mensch und Natur zu erhalten und zu verbessern.
- 34 1.3 Dem Kläger ist auch entgegen den geltenden Rechtsvorschriften keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden. Nach § 63 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG ist einer - wie hier - nach § 3 UmwRG von einem Land anerkannten Naturschutzvereinigung, die nach ihrer Satzung landesweit tätig ist oder einer Vereinigung i. S. des § 74 Abs. 3 BNatSchG, Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben in Planfeststellungsverfahren, wenn es sich um Vorhaben im Gebiet des anerkennenden Landes handelt, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind. Dieses Äußerungs- und Beteiligungsrecht wird nicht nur verletzt, wenn ein Planfeststellungsbeschluss ergeht, ohne dass eine Beteiligung einer Naturschutzvereinigung stattgefunden hat, sondern eine solche Verletzung liegt auch vor, wenn im Zusammenhang mit dem Bau oder Ausbau einer Straße das erforderliche Planfeststellungsverfahren nicht durchgeführt wurde. Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt.
- 35 1.4 Soweit der Kläger vor Erhebung der Klage beim Beklagten nicht explizit beantragt hat, die Nutzung auf dem Radweg zu unterbinden, steht dies der Zulässigkeit der Klage nicht entgegen. Für die Zulässigkeit der allgemeinen Leistungsklage muss kein Antrag vor der Behörde außerhalb des Streitverfahrens vorliegen (W.-R. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 21. Aufl., Vorb. § 40 Rn 51). Im Hinblick darauf bedurfte es keiner Aufklärung der in der Berufungsverhandlung streitig gebliebenen Frage, ob sich der Vorsitzende des Klägers in diesem Zusammenhang im Vorfeld der Klageerhebung mündlich an den Beklagten gewandt hat.
- 36 1.5 Nach § 1 Abs. 3 UmwRG in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. April 2013 wird § 64 Abs. 1 BNatSchG nicht angewendet, soweit in Planfeststellungsverfahren,

die § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder 2 UmwRG unterfallen, Rechtsbehelfe nach diesem Gesetz eröffnet sind. Für planfeststellungspflichtige Vorhaben, die nach Maßgabe des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder 2 UmwRG von Umweltverbänden angefochten werden können, gilt daher nunmehr ein Vorrang der umweltrechtlichen Verbandsklage (OVG Rh.-Pf., Urt. v. 1. Juli 2015 - 8 C 10494/14 -, juris Rn. 5). Ob dies auch dann gilt, wenn ein Planfeststellungsbeschluss unterblieben ist und eine Nutzungsuntersagung für die ohne Planfeststellungsbeschluss gebaute oder ausgebaute Straße streitgegenständlich ist, kann hier offen bleiben, da die Klage jedenfalls über § 2 Abs. 1 UmwRG zulässig ist.

37 2. Die Klage ist begründet, weil der Kläger die Untersagung der Nutzung des Radwegs in dem in Rede stehenden Bereich über § 2 Abs. 5 UmwRG gegenüber dem Beklagten beanspruchen kann.

38 Nach § 2 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 UmwRG sind Rechtsbehelfe nach Abs. 1 der Vorschrift begründet, soweit die Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 oder deren Unterlassen gegen Rechtsvorschriften verstößt, die dem Umweltschutz dienen und für die Entscheidung von Bedeutung sind, und der Verstoß Belange des Umweltschutzes berührt, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert, wobei Satz 2 bestimmt, dass bei Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 zudem eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts schließt dies eine umfassende, über die Frage der Beachtung umweltrechtlicher Vorschriften hinausgehende Rechtmäßigkeitsprüfung aus. Der Prüfungsumfang korrespondiert danach mit den Vorgaben für die Klagebefugnis anerkannter Umweltvereinigungen, die gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG davon abhängt, dass die Vereinigung geltend macht, die angefochtene Entscheidung widerspreche einer dem Umweltschutz dienenden Rechtsvorschrift. Rügen, die keinen Bezug zu umweltrechtlichen Belangen aufweisen, können einer Verbandsklage deshalb nicht zum Erfolg verhelfen (BVerwG, Urt. v. 10. Oktober 2012 - 9 A 18.11 - juris Rn. 12). Nach nationalem Recht ist die Rolle der Umweltverbände die eines „Anwalts der Umwelt“, nicht hingegen die eines allzuständigen Sachwalters der Interessen der Allgemeinheit. Hieran ist für Klagerechte auch nach Maßgabe des novellierten Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes

festzuhalten (BVerwG, Urt. vom 24. Oktober 2013 - 7 C 36.11 -, juris Rn. 23).

39 Ist eine Straße ohne vorherige Durchführung des erforderlichen Planfeststellungsverfahrens gebaut oder ausgebaut worden, kann eine § 3 UmwRG anerkannte Vereinigung nach Überzeugung des Senats die Untersagung der Nutzung einer Straße unter Umständen über § 2 Abs. 5 UmwRG, § 2 Satz 1 SächsNatschG und § 3 Abs. 2 BNatSchG gerichtlich durchsetzen. Dies ist dann der Fall, wenn die Nutzungsuntersagung nach § 2 Satz 1 SächsNatschG i. V. m. § 3 Abs. 2 BNatSchG zulässig ist und die Vereinigung auch die Unterlassung einer Entscheidung im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG i. V. m. § 2 Abs. 3 UVPG mit Erfolg gerichtlich rügen kann. Diese Auslegung von § 2 Abs. 5 Satz 1 UmwRG ist notwendig, um die insbesondere unionsrechtlich gebotene Implementation umweltrechtlicher Regelungen sicherzustellen und entsprechenden Implementationsdefiziten vorzubeugen. Eine gesonderte rechtliche Grundlage für den auf eine Nutzungsuntersagung gerichteten (subjektivrechtlichen) Anspruch der Vereinigung bedarf es nicht. Der Nutzungsuntersagungsanspruch ist gleichsam Annex des Anspruchs auf Feststellung, dass eine Entscheidung im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG i. V. m. § 2 Abs. 3 UVPG unterlassen wurde. Offen bleiben kann, ob sich allein aus dem Mitwirkungsrecht nach Maßgabe des § 63 Abs. 1 und Abs. 2 BNatSchG ein Nutzungsuntersagungsanspruch ableiten lässt, wie es das Verwaltungsgericht in dem angegriffenen Urteil für den Kläger angenommen hat.

40 Hiervon ausgehend sind die Voraussetzungen für den Nutzungsuntersagungsanspruch erfüllt. Denn der Kläger hat nach § 2 Abs. 5 Satz 1 UmwRG einen Anspruch auf Feststellung, dass eine Entscheidung im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG i. V. m. § 2 Abs. 3 UVPG unterlassen wurde (2.1), die Voraussetzungen für die Nutzungsuntersagung nach § 2 Satz 1 SächsNatschG i. V. m. § 3 Abs. 2 BNatSchG sind erfüllt (2.2) und der Beklagte ist hinsichtlich des geltend gemachten Nutzungsuntersagungsanspruchs passiv legitimiert (2.3).

41 2.1 Der Kläger hat nach § 2 Abs. 5 Satz 1 UmwRG einen Anspruch auf Feststellung, dass eine Entscheidung im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG i. V. m. § 2 Abs. 3 UVPG unterlassen wurde, weil das Unterlassen eines

Planfeststellungsverfahrens vor dem Bau oder Ausbau des Radwegs gegen Rechtsvorschriften i. S. v. § 2 Abs. 5 Satz 1 UmwRG verstieß, die dem Umweltschutz dienen und die für die Entscheidung von Bedeutung sind, hier zudem eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung im Sinne des § 2 Abs. 5 Satz 2 UmwRG besteht (2.1.1) und die satzungsmäßigen Voraussetzungen für die Ausübung des Klagerechts beim Kläger erfüllt sind (2.1.2).

42 2.1.1 Unterlässt der Planungsträger die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens für ein Vorhaben, das nur deshalb planfeststellungsbedürftig ist, weil hierfür auch eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden muss, spricht ungeachtet des § 2 Abs. 5 Satz 2 UmwRG viel dafür, dass das Unterlassen eines Planfeststellungsverfahrens schon dann gegen Rechtsvorschriften im Sinne des § 2 Abs. 5 Satz 1 UmwRG, die dem Umweltschutz dienen und die für die Entscheidung von Bedeutung sind, wenn das Vorhaben - wie hier - nur deshalb planfeststellungsbedürftig ist, weil hierfür eine UVP-Prüfung vorgesehen ist. Diese Rechtsfrage konnte der Senat allerdings offen lassen. Denn im vorliegenden Fall verstieß der Bau bzw. der Ausbau des Radweges jedenfalls schon deshalb gegen Rechtsvorschriften im Sinne des § 2 Abs. 5 Satz 1 UmwRG, weil er erfolgte, bevor eine Abweichungsentscheidung nach § 34 Abs. 3 bis Abs. 5 BNatSchG getroffen wurde. Eine solche Abweichungsentscheidung ist hier erforderlich, weil der Bau bzw. der Ausbau des Radwegs ein Projekt im Sinne des § 34 Abs. 1 BNatSchG darstellt (2.1.1.1), das zu erheblichen Beeinträchtigungen des Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen kann und demzufolge - vorbehaltlich einer solchen Abweichungsentscheidung - nach § 34 Abs. 2 BNatSchG grundsätzlich unzulässig ist (2.1.1.2).

43 2.1.1.1 Im Bundesnaturschutzgesetz ist der Projektbegriff gesetzlich nicht (mehr) definiert. Eine Legaldefinition fehlt auch in der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie. Der Europäische Gerichtshof (Urt. v. 7. September 2007 - Rs. C-127/02 - Slg. 2004, I-7405 Rn. 24 und v. 14. Januar 2010 - Rs. C-226/08 - Slg. 2010, I-131 Rn. 38 m. w. N.) orientiert sich deshalb am Projektbegriff der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinie). Nach deren Art. 1 Abs. 2 sind Projekte „die Errichtung von baulichen und sonstigen Anlagen“ sowie „sonstige Eingriffe in Natur

und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen“. Die Gesetzesbegründung zu § 34 BNatSchG (BT-Drs. 16/12274, S. 65) nimmt hierauf ausdrücklich Bezug. Dem UVP-rechtlichen Projektbegriff liegt ein wirkungsbezogenes Verständnis zugrunde (Frenz, NVwZ 2011, 275, 276 m. w. N. in Fn. 4), das nicht zwingend bauliche Veränderungen voraussetzt, sondern auch bei der Ausübung sonstiger das Schutzgebiet gefährdender Tätigkeiten erfüllt sein kann (BVerwG, Urt. v.10. April 2013 - 4 C 3.12 -, juris). Ausgehend davon sind die Voraussetzungen für die Einstufung des Baus oder Ausbaus des Radwegs als Projekt im vorgenannten Sinne ersichtlich erfüllt.

44 2.1.1.2 Nach § 34 Abs. 1 BNatSchG sind Projekte vor ihrer Zulassung oder Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebiets zu überprüfen, wenn sie einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Projekten oder Plänen geeignet sind, das Gebiet erheblich zu beeinträchtigen, und nicht unmittelbar der Verwaltung des Gebiets dienen. Ob die Voraussetzungen einer Pflicht zur Prüfung der Verträglichkeit vorliegen, ist im Rahmen einer Vorprüfung festzustellen. Vorprüfung und Verträglichkeitsprüfung sind habitatschutzrechtlich obligatorische Verfahrensschritte. Ergibt die - nach dem Ergebnis der Vorprüfung erforderliche - Prüfung der Verträglichkeit, dass das Projekt zu erheblichen Beeinträchtigungen des Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen kann, ist es nach § 34 Abs. 2 BNatSchG unzulässig. Abweichend hiervon darf ein Projekt gemäß § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG nur unter strikter Wahrung der dort beschriebenen, eng auszulegenden Voraussetzungen zugelassen werden. Die Zulassung im Rahmen dieses „Abweichungsregimes“ setzt ihrerseits voraus, dass zuvor eine den Anforderungen des § 34 Abs. 1 BNatSchG genügende Verträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde, da diese Informationen vermittelt, derer es bedarf, um das Vorliegen der Ausnahmevoraussetzungen festzustellen. Etwaige Mängel der Verträglichkeitsprüfung schlagen auf die Abweichungsentscheidung durch (BVerwG, Urt. v. 1. April 2015 - 4 C 6/14 -, juris Rn. 15).

45 Im vorliegenden Fall kam die durchgeführte FFH-Verträglichkeitsprüfung zu dem Ergebnis, dass das Projekt zu erheblichen Beeinträchtigungen des FFH-Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen

führen kann. Dies entspricht nicht nur der Sache nach dem in der Berufungsverhandlung erläuterten Vorbringen des Klägers, nach dem der (Aus-)Bau des Radwegs zu einer erhöhten Verkehrsfrequenz und damit u. a. zu einer Störung empfindlicher Arten führe, sondern ergibt sich aus dem in Kopie zu den Gerichtakten (AS 252) gereichten Schreiben des Beklagten vom 8. Juli 2015, in dem er die Europäischen Kommission nach Maßgabe des § 34 Abs. 4 Satz 2 BNatSchG um Stellungnahme zu der beabsichtigten Abweichungsentscheidung gebeten hat. Ausweislich dieses Schreibens betreffen die Beeinträchtigungen mehrere Lebensraumtypen (LRT) nach Anhang I der Habitat-Richtlinie, nämlich den LRT 3260 „Fließgewässer mit Unterwasservegetation“, den LRT 6510 „Magere Flachland-Mähwiesen“ und den LRT 91 EO „Auenwälder mit *Alnus glutinosa* und *Fraxinus excelsior* (*Alno-Padion*, *Alnion incanae*, *Salicon albae*). Des Weiteren verweist das Schreiben auf Beeinträchtigungen von Arten nach Anhang II der Habitat-Richtlinie, nämlich die Art-Nr. 1061 (Dunkler Wiesenknopf-Ameisenbläuling, *Glaucopsyche nausithous*), Art-Nr. 1096 (Bachneunauge *Lampetra planeri*) und Art-Nr. 1163 (Groppe, *Cottus gobio*). Zweifel an der Richtigkeit der Angaben in dem vom Beklagten selbst vorgelegten Schreiben vom 8. Juli 2015 hat der erkennende Senat nicht.

46 Des Weiteren verstieß der Bau bzw. der Ausbau des Radweges deshalb gegen Rechtsvorschriften im Sinne des § 2 Abs. 5 Satz 1 UmwRG, weil das Mitwirkungsrecht des Klägers nach § 63 Abs. 2 Nr. 5 i. V. m. § 74 Abs. 3 BNatSchG verletzt wurde. Danach ist einer nach § 3 UmwRG von einem Land anerkannten Naturschutzvereinigung, die nach ihrer Satzung landesweit tätig ist, Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben vor der Erteilung von Befreiungen von Geboten und Verboten zum Schutz von Gebieten im Sinne des § 32 Absatz 2, Natura 2000-Gebieten, Naturschutzgebieten, Nationalparks, Nationalen Naturmonumenten und Biosphärenreservaten, auch wenn diese durch eine andere Entscheidung eingeschlossen oder ersetzt werden.

47 Im vorliegenden Fall sind diese Voraussetzungen für die Annahme eines Mitwirkungsrechts und eines Verstoßes hiergegen erfüllt.

- 48 Der Kläger, der im gesamten Freistaat Sachsen tätig ist, wurde mit Bescheid des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft vom 1. April 2014 zur Einlegung von Rechtsbehelfen im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 1 UmwRG anerkannt, wobei sich die Anerkennung auf die satzungsmäßige Aufgabe gemäß § 2 Nr. 1 bis 3 der Satzung bezieht. Danach ist Zweck des Vereins die vorrangige Förderung des Natur- und Umweltschutzes insbesondere im Freistaat Sachsen und die weitergehende aktive, gestalterische Beteiligung an der Ökologisierung der Gesellschaft.
- 49 Die in § 34 Abs. 2 BNatSchG für den Fall einer erheblichen Beeinträchtigung eines Gebiets angeordnete Unzulässigkeit des Projekts ist ein „Verbot“ im Sinne des § 63 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG und eine Abweichungsentscheidung nach § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG, mit der die Unzulässigkeit nach § 34 Abs. 2 BNatSchG überwunden werden kann, fällt unter den Begriff der „Befreiung“. Deshalb muss anerkannten Naturschutzvereinigungen gemäß § 63 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG „vor einer erforderlichen habitatschutzrechtlichen Abweichungsentscheidung“ Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten gegeben werden (BVerwG, Urt. v. 1. April 2015 - 4 C 6.14 -, juris Rn. 13). Das Mitwirkungsrecht ist daher verletzt, wenn eine Abweichungsentscheidung getroffen wurde, ohne dass die Vereinigung zuvor angehört wurde. Gleiches gilt, wenn - wie hier - ein dem Schutzregime des § 34 BNatSchG unterfallendes Projekt durchgeführt wurde, ohne dass zuvor die erforderliche Abweichungsentscheidung nach einer entsprechenden FFH-Verträglichkeitsprüfung getroffen wurde.
- 50 2.1.2 Die in Rede stehenden Verstöße berühren Belange des Umweltschutzes, die zu den Zielen gehören, die der Kläger nach seiner Satzung fördert, weil - wie bereits angesprochen - Zweck des Vereins die vorrangige Förderung des Natur- und Umweltschutzes insbesondere im Freistaat Sachsen und die weitergehende aktive, gestalterische Beteiligung an der Ökologisierung der Gesellschaft ist.
- 51 2.2 Die Nutzungsuntersagung ist auch nach § 2 Satz 1 SächsNatschG i. V. m. § 3 Abs. 2 BNatSchG zulässig. § 2 Satz 1 SächsNatschG bestimmt, dass § 3 Abs. 2 BNatSchG entsprechend für Vorschriften dieses Gesetzes und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften und für Maßnahmen zur Abwehr von sonstigen Gefahren für Natur und Landschaft gilt. Nach Satz 2 der Vorschrift kann die

Naturschutzbehörde Maßnahmen nach § 3 Abs. 2 BNatSchG und Satz 1 auch selbst durchführen oder Dritte mit ihrer Durchführung beauftragen, wobei dies der Grundstückseigentümer zu dulden hat. § 3 Abs. 2 BNatSchG sieht vor, dass die für den Naturschutz und die Landschaftspflege zuständigen Behörden die Einhaltung der Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften überwachen und nach pflichtgemäßem Ermessen die im Einzelfall erforderlichen Maßnahmen treffen, um deren Einhaltung sicherzustellen, soweit nichts anderes bestimmt ist. Hiervon ausgehend sind die Voraussetzungen für die Nutzungsuntersagung erfüllt. Insbesondere dient die Maßnahme zur Abwehr von Gefahren für Natur und Landschaft.

52 Nach Überzeugung des Senats ist im vorliegenden Fall das Ermessen auch auf Null geschrumpft. Es sind keine Aspekte ersichtlich, die eine andere Entscheidung als die Nutzungsuntersagung ermessensfehlerfrei erscheinen ließe. Ist eine Straße ohne vorherige Durchführung des erforderlichen Planfeststellungsverfahrens gebaut oder ausgebaut worden, ist das hier eingeräumte Ermessen auf den Erlass der Nutzungsuntersagung intendiert. Gründe dafür, von der Nutzungsuntersagung Abstand genommen werden könnte, sind nicht vorhanden. Soweit der Radweg vor seinem Ausbau bereits gewidmet gewesen ist, ergibt sich hieraus nichts anderes. Eine Widmung des Wegs ändert nichts daran, dass sein (Aus-)Bau planfeststellungsbedürftig war und seine Nutzung den Eingriff in das von Gesetzes wegen zu schützende FFH-Gebiet weiter vertieft. Auch gebieten Sicherheitsaspekte im Hinblick auf den Verkehr auf der B eine andere Beurteilung nicht. Dies gilt insbesondere, soweit ein beidseitiger Geh- und Radweg an der B vorhanden ist. Soweit dies nicht der Fall, ergibt sich hieraus nichts anderes. Denn in diesem Fall ist es den Verkehrsteilnehmern zumutbar, eine andere Route zu wählen oder sich verkehrsadäquat zu verhalten. Im Übrigen ist nicht ersichtlich, dass die Anzahl der Radfahrer so groß wäre, dass die Kapazität der B nicht ausreichte.

53 2.3 Schließlich richtet sich die Klage auch gegen den richtigen Klagegegner. Macht eine nach § 3 anerkannte Umweltvereinigung - wie hier - eine Nutzungsuntersagung gerichtlich geltend, so ist passivlegitimiert jedenfalls auch der Rechtsträger, der für Maßnahmen im Interesse des Umweltschutzes im betroffenen örtlichen Bereich zuständig ist. Für eine Anordnung nach § 2 Satz 1 SächsNatSchG i. V. m. § 3 Abs. 2

BNatSchG sind grundsätzlich die Landratsämter als Behörden der Landkreise zuständig (§ 1 Abs. 4 SächsLKrO, § 46 Abs. 1 Nr. 3 SächsNatSchG, § 47 Abs. 1 SächsNatschG) und die Landkreise bei Klagen in diesem Zusammenhang passivlegitimiert. Ausgehend hiervon ist der Beklagte als Rechtsträger der Naturschutzbehörde passivlegitimiert, weil sich der Abschnitt des Weges, dessen Nutzung aus umweltrechtlichen Gründen untersagt werden soll, in seinem Kreisgebiet befindet.

54 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

55 Die Revision ist wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache i. S. v. § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen. Die hier entscheidungserhebliche Frage, ob eine Umweltvereinigung i. S. v. § 3 UmwRG einen Anspruch auf Untersagung der Nutzung einer Straße über das Regime des § 2 UmwRG beanspruchen kann, wenn sie auch die Unterlassung einer Entscheidung im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG i. V. m. § 2 Abs. 3 UVPG vor Gericht erfolgreich rügen kann, ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts - soweit ersichtlich - noch nicht geklärt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Revision ist beim Sächsischen Oberverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Europa über den elektronischen Rechtsverkehr, die elektronische Aktenführung, die elektronischen Register und das maschinelle Grundbuch in Sachsen (Sächsische E-Justizverordnung - SächsEJustizVO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. April 2014 (SächsGVBl. S. 291) in der jeweils geltenden Fassung einzulegen.

Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung der Bundesregierung über den elektronischen Rechtsverkehr beim Bundesverwaltungsgericht und beim Bundesfinanzhof (ERVVOBVerwG/BFH) vom 26. November 2004 (BGBl. I S. 3091) eingelegt wird. Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der ERVVOBVerwG/BFH einzureichen. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag

enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Für das Revisionsverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Revision. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:

Meng

Schmidt-Rottmann

Heinlein

Beschluss vom 25. November 2015

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 5.000 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Bei der Streitwertfestsetzung nach § 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 1 GKG hat sich der Senat an der Festsetzung durch das Verwaltungsgericht orientiert, das den Streitwert im Hinblick auf drei erstinstanzlich gestellte Klageanträge auf insgesamt 15.000 € (5.000 € pro Antrag) festgesetzt hat; im Berufungsverfahren war aber nur noch streitig der Antrag, der sich auf die Untersagung der Nutzung des Radwegs bezieht, so dass für das Berufungsverfahren in Anlehnung an das Verwaltungsgericht nur ein Streitwert in Höhe von 5.000 € festzusetzen war.
- 2 Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Meng

Schmidt-Rottmann

Heinlein

*Die Übereinstimmung der Abschrift
mit der Urschrift wird beglaubigt.*

Bautzen, den

Sächsisches Oberverwaltungsgericht