

Sachgebiet:

VerkPBG - Straßen- und Wegerecht

BVerwGE: ja
Übersetzung: nein

Sachgebietsergänzung:

Planfeststellungsbeschluss A 143 Westumfahrung Halle

EINGANG

13.07.2026

Rechtsquelle/n:

VwVfG § 48 Abs. 1 Satz 1, § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5

VerkPBG § 5 Abs. 1, § 11 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1

FStrBAG § 2 Abs. 2

BNatSchG § 34 Abs. 1 und 5

FFH-RL Art. 6 Abs. 2, 3 und 4

AEUV Art. 267 Abs. 3

Titelzeile:

Klage auf teilweise Rücknahme oder Widerruf eines Planfeststellungsbeschlusses zur Nachholung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung

Leitsätze:

1. Flächen, die im Rahmen einer Gebietserweiterung zum Zwecke der Kohärenzsicherung nach § 34 Abs. 5 BNatSchG/Art. 6 Abs. 4 FFH-RL in ein Gebiet einbezogen werden, sind auch dann keiner Verträglichkeitsprüfung nach § 34 Abs. 1 BNatSchG/Art. 6 Abs. 3 FFH-RL zu unterziehen, wenn die Einbeziehung noch vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses erfolgt.
2. Auswirkungen eines Vorhabens auf Flächen, die als Kohärenzmaßnahme für das Vorhaben in ein FFH-Gebiet einbezogen werden, sind bei der Prüfung der Geeignetheit der Ausgleichsflächen zu berücksichtigen.
3. Ist vor Genehmigung eines Vorhabens die Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL ordnungsgemäß durchgeführt worden, besteht für vorhabenbezogene nachträgliche Maßnahmen nach Art. 6 Abs. 2 FFH-RL kein Raum, sofern keine neuen Entwicklungen oder Erkenntnisse vorliegen.

Urteil des 9. Senats vom 6. Mai 2026 - BVerwG 9 A 21.24



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

BVerwG 9 A 21.24

In der Verwaltungsstreitsache

des Naturschutzbund Deutschland (NABU),
Regionalverband Halle/Saalkreis e.V.,
vertreten durch den Vorstand,
Große Klausstraße 11, 06108 Halle,

Klägerin,

- Prozessbevollmächtigter:
Rechtsanwalt Karsten Sommer,
Grolmanstraße 39, 10623 Berlin -

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch das Fernstraßen-Bundesamt,
Ulrich-von-Hassel-Straße 74 -76, 53123 Bonn,

Beklagte,

- Prozessbevollmächtigte:
Rechtsanwälte Redeker Sellner Dahs,
Leipziger Platz 3, 10117 Berlin -



Beigeladene:

Autobahn GmbH des Bundes,
vertreten durch die Geschäftsführer,
Heidestraße 15, 10557 Berlin,

- Prozessbevollmächtigte:
GÖRG
Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB,
Alter Wall 20 - 22, 20457 Hamburg -

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 22. April 2026
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht
Prof. Dr. Külpmann, den Richter am Bundesverwaltungsgericht
Prof. Dr. Decker, die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Sieveking,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Hammer und
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Wiedmann

am 6. Mai 2026 für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens einschließlich
der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger, eine vom Land Sachsen-Anhalt anerkannte Umweltvereinigung, möchte erreichen, dass der bestandskräftige Planfeststellungsbeschluss für das Vorhaben Neubau der A 143 – Westumfahrung Halle (Saale), VKE 4224, AS Halle-Neustadt (B 80) – AD Halle-Nord (A 14) außer Vollzug gesetzt und Weiterbau und Inbetriebnahme des Vorhabens untersagt werden.
- 2 Der planfestgestellte Streckenabschnitt ist Teil des Verkehrsprojektes Deutsche Einheit Nr. 13 und im aktuellen Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen mit der Dringlichkeitsstufe "laufend und fest disponiert" aufgeführt. Zusammen mit dem südlichen Abschnitt der A 143, der bereits seit Oktober 2004 unter Verkehr

ist, soll er die beiden Bundesautobahnen A 38 und A 14 verbinden, den Autobahnring um Halle schließen und den Doppelausbahnring um Halle und Leipzig ("Mitteldeutsche Schleife") vervollständigen. Die geplante Trasse führt u. a. durch das FFH-Gebiet "Porphyrkuppenlandschaft nordwestlich Halle".

- 3 Der Planfeststellungsbeschluss in seiner ursprünglichen Fassung wurde am 18. Mai 2005 erlassen. In dem dagegen geführten Klageverfahren, an dem der Kläger beteiligt war, erklärte der Senat mit Urteil vom 17. Januar 2007 - 9 A 20.05 - (BVerwGE 128, 1) den Planfeststellungsbeschluss für rechtswidrig und nicht vollziehbar.
- 4 Nach Durchführung eines ergänzenden Verfahrens wurde am 20. März 2018 der Änderungs- und Ergänzungsbeschluss zum Planfeststellungsbeschluss vom 18. Mai 2005 erlassen. Dieser kommt für das FFH-Gebiet "Porphyrkuppenlandschaft nordwestlich Halle" zu dem Ergebnis, dass das Vorhaben infolge vorhabenbedingter Stickstoffeinträge zu erheblichen Beeinträchtigungen des Gebiets in Bezug auf zwei (nicht prioritäre) Lebensraumtypen (LRT) führt; insoweit wurde das Projekt auf der Grundlage einer Abweichungsentscheidung nach § 34 Abs. 3 BNatSchG zugelassen. Zur Kohärenzsicherung wurden noch während des Planfeststellungsverfahrens Erweiterungsflächen für das FFH-Gebiet "Porphyrkuppenlandschaft nordwestlich Halle" nachgemeldet und in das FFH-Gebiet einbezogen.
- 5 Der Kläger erhob gegen den Planfeststellungsbeschluss in der geänderten Fassung keine Klage. Die Klage eines Dritten wies der Senat mit Urteil vom 12. Juni 2019 - 9 A 2.18 - (BVerwGE 166, 1) ab. Er stellte u. a. fest, dass der Planfeststellungsbeschluss bei der habitatschutzrechtlichen Beurteilung des Gebiets "Porphyrkuppenlandschaft nordwestlich Halle" die Konflikte aufgrund verkehrsbedingter Stickstoffdepositionen im Ergebnis fehlerfrei bewältigt hat.
- 6 Mit dem Bau des Vorhabens wurde im Dezember 2019 begonnen, Fertigstellung und Inbetriebnahme werden nicht vor dem Jahr 2030 erwartet.
- 7 Mit Schreiben vom 12. Oktober 2023 beantragte der Kläger die Rücknahme, hilfsweise den Widerruf des Planfeststellungsbeschlusses, hilfsweise dazu die

Untersagung von Weiterbau und/oder Inbetriebnahme des Vorhabens und weiter hilfsweise die Verfügung von Schutzmaßnahmen in dem Erweiterungsgebiet des FFH-Gebiets "Porphyrkuppenlandschaft nordwestlich Halle". Zur Begründung machte er geltend, in den Erweiterungsflächen befänden sich mehrere stickstoffempfindliche Lebensräume einschließlich prioritärer Lebensraumtypen (LRT), die nach den planfestgestellten Unterlagen vorhabenbedingt mit zusätzlichen Stickstofffrachten belastet würden. Eine FFH-Verträglichkeitsprüfung habe für diesen Bereich nicht stattgefunden und müsse nachgeholt werden. Solange diese Frage nicht abschließend geklärt sei, verstoße schon der Weiterbau der Autobahn gegen das Habitatschutzrecht.

- 8 Mit Bescheid vom 21. Mai 2024 lehnte die Beklagte alle Anträge und Hilfsanträge des Klägers ab. Die Voraussetzungen für eine Rücknahme oder einen Widerruf des Planfeststellungsbeschlusses lägen nicht vor. Dass dieser bei Erlass nicht rechtswidrig gewesen sei, habe das Bundesverwaltungsgericht bereits entschieden. Das Vorhaben stehe auch mit den habitatschutzrechtlichen Vorgaben nach § 33 Abs. 1 BNatSchG i. V. m. Art. 6 Abs. 2 der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) in Einklang. Selbst bei Unterstellung der Tatbestandsvoraussetzungen für einen Widerruf überwiegen die dagegen sprechenden Belange die dafür streitenden deutlich. Da der Nachweis der FFH-Verträglichkeit des Vorhabens erbracht sei, bestehe für eine Untersagung von Weiterbau und/oder Inbetriebnahme des Vorhabens oder sonstige Schutzmaßnahmen kein Anlass.
- 9 Nach Zurückweisung seines Widerspruchs durch Bescheid vom 21. August 2024 hat der Kläger am 23. September 2024 Klage erhoben.
- 10 Er macht im Wesentlichen geltend, die westlich der geplanten Trasse gelegenen Erweiterungsflächen zwischen den Ortschaften Gimritz und Görbitz würden vorhabenbedingt durch zusätzliche Stickstofffrachten belastet, wodurch insbesondere zwei prioritäre LRT erheblich beeinträchtigt würden. Diese seien nicht Gegenstand der Kohärenzmaßnahmen gewesen. Eine Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL vor Zulassung des Vorhabens sei für diese Fläche nicht durchgeführt worden, weshalb der Planfeststellungsbeschluss rechtswidrig sei. Jedenfalls bestehe ein Anspruch auf seinen Widerruf nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 VwVfG, um schwere Nachteile für das Gemeinwohl zu verhüten oder

zu beseitigen. Zum effektiven Schutz des Gebiets sei es erforderlich, den Weiterbau oder jedenfalls die Inbetriebnahme der A 143 zu unterbinden, um eine Fortsetzung des Verstoßes gegen Art. 6 FFH-RL zu verhindern. Durch geeignete Maßnahmen müsse sichergestellt werden, dass es durch das Vorhaben zu keiner Verschlechterung auf den Erweiterungsflächen des FFH-Gebiets komme.

11 Der Kläger beantragt,

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides vom 21. Mai 2024 in der Fassung des Widerspruchsbescheids vom 21. August 2024 zu verpflichten,

den Planfeststellungsbeschluss des Landesverwaltungsamts Sachsen-Anhalt vom 18. Mai 2005 für das Straßenvorhaben Neubau der A 143 Westumfahrung Halle, VKE 4224, AS Halle-Neustadt (B 80) bis AD Halle-Nord und Ortsumgehung Salzmünde L 159n in der Fassung des Änderungs- und Ergänzungsbeschlusses vom 20. März 2018 außer Vollzug zu setzen, soweit er den Weiterbau und die Inbetriebnahme der A 143 gestattet,

hilfsweise, soweit er die Inbetriebnahme gestattet,

und weiter hilfsweise, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass es durch den Weiterbau oder den Betrieb der A 143 zu keiner Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten in der Erweiterungsfläche Gimritz durch Stickstoffeinträge kommt.

12 Die Beklagte und die Beigeladene beantragen,

die Klage abzuweisen.

13 Sie verteidigen die angefochtenen Bescheide und treten der Klage entgegen, wobei die Beigeladene bereits Zweifel an deren Zulässigkeit hat.

II

14 Die Klage hat keinen Erfolg. Sie ist zulässig, aber unbegründet.

15 A. Das Bundesverwaltungsgericht ist gemäß § 5 Abs. 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz - VerkPBG) vom 16. Dezember 1991 (BGBl. I S. 2174), zuletzt geändert

durch Art. 464 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474), für das Planfeststellungsverfahren erstinstanzlich zuständig. Trotz Befristung der Geltungsdauer dieses Gesetzes besteht die Zuständigkeit nach § 11 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 VerkPBG fort, denn die Linienbestimmung für das Vorhaben hat im Jahr 1999 noch unter Geltung des Gesetzes stattgefunden.

- 16 Die Streitigkeit "betrifft" dieses Planfeststellungsverfahren, weil der Antrag auf (teilweise) Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses im Wege der Rücknahme oder des Widerrufs in zeitlicher Hinsicht noch den erforderlichen unmittelbaren Bezug zu dem vorausgegangenen Planfeststellungsverfahren aufweist und es um die genehmigungsrechtliche Bewältigung des Vorhabens geht (vgl. BVerwG, Urteile vom 31. Juli 2012 - 4 A 700/11 u. a. - BVerwGE 144, 44 Rn. 19 und vom 28. April 2016 - 4 A 2.15 - BVerwGE 155, 81 Rn. 16; siehe zu § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO auch Urteile vom 23. Juni 2020 - 9 A 22.19 - BVerwGE 168, 368 Rn. 13 und vom 21. November 2023 - 9 A 11.21 - UR P 2024, 181 Rn. 16 <insoweit in BVerwGE 181, 65 nicht abgedruckt>). Soweit in der Vergangenheit die Erwartung bestand, dass der notwendige zeitliche Bezug jedenfalls 15 Jahre nach Außerkrafttreten des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes entfallen sein wird (BVerwG, Urteil vom 28. April 2016 - 4 A 2.15 - BVerwGE 155, 81 Rn. 16), hat sich dies hier auch vor dem Hintergrund der Dauer des ergänzenden Verfahrens nicht bestätigt.
- 17 B. Die Klage ist zulässig. Der Anwendungsbereich des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) ist eröffnet. Klagegegenstand ist das Unterlassen von Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen i. S. v. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 i. V. m. Nr. 1, Satz 2 UmwRG. Die vom Kläger begehrte Außervollzugsetzung durch nachträgliche teilweise Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses stellt die stärkste Form einer Überwachung oder Aufsicht dar (BVerwG, Urteil vom 23. Juni 2020 - 9 A 22.19 - BVerwGE 168, 368 Rn. 15 ff.). Der Kläger kann nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2, Satz 2 UmwRG geltend machen, dass das Unterlassen der begehrten Maßnahmen umweltbezogenen Rechtsvorschriften widerspricht.
- 18 Aus dem Umstand, dass der Kläger gegen den Planfeststellungsbeschluss in der geänderten und ergänzten Fassung vom 20. März 2018 in Kenntnis des jetzt

vorgetragenen Sachverhalts keine Klage erhoben hat, folgt kein Zulässigkeitshindernis für seine Klage auf Außervollzugsetzung dieses Planfeststellungsbeschlusses. Die Rechtskraft des Urteils des Senats vom 12. Juni 2019 - 9 A 2.18 - (BVerwGE 166, 1) muss er sich schon deshalb nicht entgegenhalten lassen, weil er an jenem Verfahren nicht beteiligt war.

- 19 C. Die Klage ist unbegründet. Der Bescheid vom 21. Mai 2024 in der Fassung des Widerspruchsbescheids vom 21. August 2024 ist rechtmäßig. Der Kläger hat weder einen Anspruch auf vollständige oder teilweise Außervollzugsetzung des Planfeststellungsbeschlusses, noch kann er sonstige Schutzmaßnahmen beanspruchen.
- 20 I. Zuständig für das Begehren des Klägers ist nach § 48 Abs. 5, § 49 Abs. 5 VwVfG die Beklagte, auch wenn der streitgegenständliche Planfeststellungsbeschluss vom Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt erlassen worden ist. Die Beklagte ist gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 des Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetzes (FStrBAG) für das nach dem 31. Dezember 2020 eingeleitete Verfahren die zuständige Planfeststellungsbehörde (vgl. § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 FStrBAG).
- 21 II. Mit der Außervollzugsetzung begehrt der Kläger eine teilweise Aufhebung des bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlusses, zu der die Beklagte nur bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen für eine Rücknahme oder einen Widerruf befugt ist. Anspruchsgrundlage hierfür sind die auch auf Planfeststellungsbeschlüsse anwendbaren Vorschriften der §§ 48, 49 VwVfG (vgl. BVerwG, Urteil vom 23. Juni 2020 - 9 A 22.19 - BVerwGE 168, 368 Rn. 23 f. m. w. N.). Deren tatbestandliche Voraussetzungen liegen jedoch nicht vor.
- 22 1. Eine Rücknahme nach § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG kommt nicht in Betracht, weil der Planfeststellungsbeschluss bei Erlass der geänderten und ergänzten Fassung vom 20. März 2018 rechtmäßig war. Das hat der Senat bereits mit Urteil vom 12. Juni 2019 - 9 A 2.18 - (BVerwGE 166, 1) entschieden. Einer Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union zu dieser Frage bedarf es nicht.

- 23 a) Zu dem Argument, es liege ein Verstoß gegen § 34 Abs. 1 BNatSchG vor, weil in die Verträglichkeitsprüfung für das FFH-Gebiet "Porphyrkuppenlandschaft nordwestlich Halle" die bei Erlass des Planfeststellungsbeschlusses bereits zum Gebiet gehörenden Erweiterungsflächen nicht einbezogen worden seien, wird im Urteil vom 12. Juni 2019 - 9 A 2.18 - unter Randnummer 61 Folgendes ausgeführt:

"Die nachträgliche Meldung der Erweiterungsflächen bei Gimritz an die EU-Kommission im Jahr 2015 und ihre Einbeziehung in das nunmehr landesrechtlich durch die Landesverordnung zur Unterschutzstellung der Natura 2000-Gebiete im Land Sachsen-Anhalt vom 20. Dezember 2018 (N2000-LVO LSA) geschützte FFH-Gebiet 'Porphyrkuppenlandschaft nordwestlich Halle' (vgl. Anlage Nr. 3.124 N2000-LVO LSA) rechtfertigt keine andere Beurteilung. Darin liegt keine 'Korrektur' der naturschutzfachlich angezeigten Gebietsabgrenzung. Die Maßnahme erfolgte vielmehr ausschließlich zum Zwecke der Kohärenzsicherung (vgl. PU 12.0 Maßnahmenblatt A23.4; Managementplan für das FFH-Gebiet 'Porphyrkuppenlandschaft nordwestlich Halle' vom Dezember 2015, S. 139). Entgegen der Auffassung der Klägerin ergibt sich daraus keine Pflicht, die nachgemeldeten Flächen nunmehr in die FFH-Verträglichkeitsprüfung einzubeziehen. Denn die Erweiterung ist gerade eine Folge der habitatschutzrechtlichen Verträglichkeitsprüfung und erfolgt im Rahmen der Prüfung gemäß Art. 6 Abs. 4 FFH-RL, die sich an die (abgeschlossene) Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL anschließt. Dabei macht es keinen Unterschied, ob die Kohärenzmaßnahme erst nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses oder (wie hier) zur Steigerung ihrer Wirksamkeit schon vorher umgesetzt wird. Die Frage, ob die Erweiterungsflächen ihrerseits durch das Vorhaben beeinträchtigt werden, ist bei der Beurteilung der Geeignetheit der Flächen für den beabsichtigten naturschutzrechtlichen Ausgleich zu prüfen und vom Beklagten auch geprüft worden (PFB S. 427 ff.)."

- 24 Daran ist festzuhalten. Dies gilt auch in Ansehung der in den Erweiterungsflächen befindlichen Vorkommen der prioritären Lebensraumtypen *6210 (Naturnahe Kalk-Trockenrasen prioritärer Ausprägung - Orchideen) und *6240 (Subpannonischer Trockenrasen).
- 25 Die dem Planfeststellungsbeschluss zugrunde liegende Verträglichkeitsprüfung des FFH-Gebiets "Porphyrkuppenlandschaft nordwestlich Halle" folgt in ihrer Struktur den Vorgaben aus § 34 BNatSchG und Art. 6 der Richtlinie

92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 S. 7) - FFH-RL. Sie entspricht den dort geregelten Anforderungen und Verfahrensabläufen und steht in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union sowie den Auslegungsgrundsätzen und -hilfen, die sich aus der Bekanntmachung der Europäischen Kommission "Natura 2000 - Gebietsmanagement, Die Vorgaben des Art. 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG" (2019/C 33/01) - künftig: Leitfaden zu Art. 6 FFH-RL - und der "Prüfung von Plänen und Projekten in Bezug auf Natura-2000-Gebiete - Methodik-Leitlinien zu Art. 6 Abs. 3 und 4 der FFH-Richtlinie 92/43/EWG" (2021/C 437/01) - künftig: Methodik-LL - ergeben.

- 26 Danach erfolgt die Verträglichkeitsprüfung von Projekten in drei Phasen, nämlich der Vorabprüfung nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL/§ 34 Abs. 1 BNatSchG, der Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL/§ 34 Abs. 1 BNatSchG und schließlich dem Ausnahmeverfahren nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL/§ 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG (Leitfaden zu Art. 6 FFH-RL S. 23 und Abb. S. 56; Methodik-LL S. 4 f. mit Abb. 1). Dabei hängt jede Phase von der jeweils vorherigen ab. In die zweite und dritte Phase wird nur eingetreten, wenn die vorhergehende Phase nicht zur Genehmigungsfähigkeit führt. Die Kenntnis der nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL/§ 34 Abs. 1 BNatSchG ermittelten Verträglichkeit des Vorhabens mit den Erhaltungszielen des Schutzgebiets und die Identifizierung von Art und Ausmaß der zu erwartenden Beeinträchtigungen sind unerlässliche Voraussetzung für die Anwendung von Art. 6 Abs. 4 FFH-RL/§ 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG (vgl. nur EuGH, Urteile vom 24. November 2011 - C-404/09 [ECLI:EU:C:2011:768], Alto Sil - Rn. 109, vom 14. Januar 2016 - C-399/14 [ECLI:EU:C:2016:10], Waldschlößchenbrücke - Rn. 57 und vom 29. Juli 2019 - C-411/17 [ECLI:EU:C:2019:622], Inter-Environnement Wallonie ASBL - Rn. 150).
- 27 Die Erweiterung des FFH-Gebiets "Porphyrkuppenlandschaft nordwestlich Halle" erfolgte hier als Teil der Prüfung in Phase 3, nachdem in den ersten beiden Prüfungsschritten festgestellt und dokumentiert worden war, dass es für das Gebiet keine weniger schädlichen Alternativen gibt und dass zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses vorliegen. Die Schaffung oder Wiederherstellung eines Lebensraums in einem neuen oder erweiterten

Gebiet einschließlich der Umsetzung flankierender Bewirtschaftungsmaßnahmen und Durchführung geeigneter Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen gehört zu den Ausgleichsmaßnahmen, mit denen im dritten Prüfungsschritt der Schutz der globalen Kohärenz des Natura 2000-Netzes sichergestellt wird (vgl. Leitfaden zu Art. 6 FFH-RL S. 45; Methodik-LL S. 56). Die Unterschutzstellung der neu geschaffenen Lebensräume durch Ausweisung als FFH-Gebiet ist dabei notwendiger Bestandteil dieser Ausgleichsmaßnahme (Leitfaden zu Art. 6 FFH-RL S. 48; Methodik-LL S. 58). Der Umstand, dass ein kleiner Bereich dieser Erweiterungsflächen seinerseits innerhalb der Wirkzone der vorhabenbedingten Stickstoffeinträge liegt, ist bei der Prüfung der Eignung und Wirksamkeit der Kohärenzflächen und der Bewertung des zu erzielenden Ausgleichs zu berücksichtigen und in Bezug auf die ausgleichsbedürftigen LRT auch auf der Grundlage konkreter Berechnungen berücksichtigt worden (PFB 2018 S. 427 f.). Die räumliche Nähe von Teilen der Kohärenzflächen zum Vorhaben ist dabei nicht zu beanstanden, sondern trägt dem Erfordernis Rechnung, mit der Wahl des Standorts der Ausgleichsmaßnahmen auch eine vergleichbare ökologische Funktionalität zu gewährleisten. Ausgleichsmaßnahmen sollten, wenn sie nicht innerhalb des betroffenen Natura 2000-Netzes erfolgen, soweit möglich innerhalb derselben Landschaftseinheit erfolgen (vgl. näher Methodik-LL S. 58). Die Lage in der Nähe des betroffenen FFH-Gebiets gilt insoweit als "optimale Lösung" (vgl. etwa Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 4. Aufl. 2024, § 34 Rn. 187). Mit der Prüfung und Festlegung der Kohärenzmaßnahmen hat die dritte und letzte Phase der Verträglichkeitsprüfung und damit diese Prüfung insgesamt ihren Abschluss gefunden; für einen erneuten Eintritt in eine vorherige Prüfungsstufe besteht kein Raum.

- 28 Der Umstand, dass die Gebietsmeldung für die Erweiterungsflächen schon vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses erfolgt ist, führt zu keiner anderen rechtlichen Bewertung. In zeitlicher Hinsicht ist nicht maßgeblich, wann die Genehmigung erteilt wird, sondern dass die Ausgleichsmaßnahmen so geplant werden, dass sie zum Zeitpunkt des Schadenseintritts im betreffenden Gebiet wirksam sind (Leitfaden zu Art. 6 FFH-RL S. 45 und Methodik-LL S. 59). Der frühe Zeitpunkt der Unterschutzstellung des Erweiterungsgebiets diene hier dazu, die ausgewählten Bereiche möglichst frühzeitig in die Bewirtschaftungs-

maßnahmen des Gebietsmanagements einzubeziehen und damit die Wirksamkeit des Kohärenzkonzepts zu beschleunigen und zu steigern. Gemäß dem Vorsorgegrundsatz sollte der zu erwartende Erfolg des Ausgleichsprogramms in die endgültige Entscheidung über die Genehmigung des Vorhabens einfließen (Leitfaden zu Art. 6 FFH-RL S. 47), weshalb der Beginn der mit der Gebietsausweisung verbundenen Bewirtschaftungsmaßnahmen noch vor Genehmigungserteilung sinnvoll ist. Dies ändert nichts am Charakter der Maßnahme als Ausgleichsmaßnahme, die der Feststellung der habitatschutzrechtlichen Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens nachfolgt und diese daher nachträglich nicht erneut in Frage stellen kann.

- 29 Diese Grundsätze gelten in gleicher Weise für die prioritären LRT *6210 und *6240, deren Einbeziehung in das erweiterte FFH-Gebiet zwar keine unmittelbare Ausgleichsfunktion erfüllt, die aber untrennbarer Bestandteil der Gebietsausweisung der Erweiterungsflächen sind, die insgesamt und einheitlich zum Zwecke der Kohärenzsicherung erfolgt ist (vgl. Standarddatenbogen für das Gebiet "Porphyrkuppenlandschaft nordwestlich Halle", Gebietsnummer 4437-302, landesinterne Nr. FFH0118). An dieser Zwecksetzung nehmen auch die im Erweiterungsgebiet befindlichen prioritären LRT teil. Es ist ohne Weiteres plausibel, dass ihre Einbeziehung in die der Kohärenzsicherung dienende Gesamtmaßnahme erforderlich ist, um die Funktionalität der eng miteinander zusammenhängenden und verzahnten Lebensraumkomplexe zu sichern (PFB 2018 S. 425). Die prioritären Vorkommen liegen mosaikartig innerhalb der Erweiterungsflächen, teilweise inmitten anderer LRT, so dass deren Aussparung bei der Gebietsmeldung schon praktisch nicht möglich erscheint (so auch Maßnahmenblatt A23.4 <KOH> S. 78A). Ihre Ausklammerung aus dem Gebiet und damit auch aus dem Gebietsmanagement und den damit verbundenen Bewirtschaftungsmaßnahmen (Beweidung und Düngeverzicht) wäre zudem naturschutzfachlich nicht sinnvoll. Die prioritären LRT profitieren von diesen Pflegemaßnahmen in gleicher Weise wie die ausgleichsbedürftigen LRT 6210 und 8230. Der Ansatz des Klägers, innerhalb des Erweiterungsgebiets nach Flächen "zur Kohärenzsicherung" und den übrigen zu unterscheiden und jedenfalls für letztere eine erneute FFH-Verträglichkeitsprüfung zu fordern, könnte – die tatsächliche Umsetzbarkeit einer solchen Trennung unterstellt – zudem den falschen

Anreiz schaffen, die nicht unmittelbar ausgleichsbedürftigen Lebensräume von der sie begünstigenden Unterschutzstellung auszunehmen.

- 30 b) Für das vom Kläger angeregte Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof der Europäischen Union nach Art. 267 Abs. 3 AEUV besteht kein Anlass. Auf der Grundlage der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union sowie der darauf aufbauenden Auslegungshilfen und Anwendungsrichtlinien im Leitfaden zu Art. 6 FFH-RL und den Methodik-Leitlinien gibt es an der richtigen Auslegung von Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL in Bezug auf die vorliegend maßgeblichen Voraussetzungen einer ordnungsgemäßen FFH-Verträglichkeitsprüfung, die Reihenfolge und den Inhalt der einzelnen Prüfungsphasen und das Verhältnis dieser Phasen zueinander keine vernünftigen Zweifel (sog. *acte clair*). Entsprechendes gilt für die Anforderungen an Ausgleichsmaßnahmen nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL durch Schaffung neuer Lebensräume. Danach ist offenkundig, dass der Planfeststellungsbeschluss bei seinem Erlass am 20. März 2018 den Anforderungen nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL entsprochen hat.
- 31 2. Auch die Voraussetzungen für einen teilweisen Widerruf des Planfeststellungsbeschlusses sind nicht erfüllt. Der hier allein in Betracht kommende Widerrufsgrund nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 VwVfG liegt nicht vor. Für eine (teilweise) Außervollzugsetzung des Planfeststellungsbeschlusses, um schwere Nachteile für das Gemeinwohl zu verhüten oder zu beseitigen, besteht kein Anlass. Auch insoweit bedarf es keiner Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union.
- 32 a) Zu den geschützten Gemeinschaftsgütern gehören auch außenpolitische Ziele wie die Verpflichtungen aufgrund von EU-Verträgen, so dass der Widerruf nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 VwVfG einen Weg bieten kann, um nachträglichen und unabdingbaren Anforderungen des Unionsrechts Rechnung zu tragen (vgl. BVerwG, Urteil vom 23. Juni 2020 - 9 A 22.19 - BVerwGE 168, 368 Rn. 65 f. m. w. N.). Diese Fallalternative stellt allerdings besonders strenge Anforderungen an den Widerrufsgrund. Sie ist im Übrigen voraussetzungslos und lässt die Durchbrechung der Bestandskraft unabhängig von etwaigen Änderungen der Sach- oder Rechtslage zu, weshalb das beeinträchtigte Recht von besonderem

Gewicht und dessen Verletzung so gravierend sein muss, dass sie auch und gerade im Interesse der Allgemeinheit nicht hingenommen werden kann (BVerwG, Urteil vom 28. April 2006 - 4 A 2.15 - BVerwGE 155, 81 Rn. 39). Daran fehlt es hier.

- 33 aa) Der vom Kläger gerügte Verstoß gegen Art. 6 Abs. 2 FFH-RL liegt nicht vor. Diese Vorschrift legt eine allgemeine Schutzpflicht fest, die darin besteht, Verschlechterungen und Störungen zu vermeiden, die sich im Hinblick auf die Ziele der Habitatrichtlinie erheblich auswirken könnten (EuGH, Urteile vom 7. September 2004 - C-127/02 [ECLI:EU:C:2004:482], Waddenzee/Herzmuschelfischerei - Rn. 38 und vom 14. Januar 2010 - C-226/08 [ECLI:EU:C:2010:10], Stadt Papenburg - Rn. 40), wobei es sich um eine dauerhafte Verpflichtung handelt (EuGH, Urteil vom 14. Januar 2016 - C-399/14, Waldschlößchenbrücke - Rn. 37). Für vorhabenbezogene nachträgliche Maßnahmen nach Art. 6 Abs. 2 FFH-RL besteht vorliegend jedoch kein Raum, weil die erforderliche präventive ex-ante-Zulässigkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses ordnungsgemäß durchgeführt worden ist und keine neuen Entwicklungen oder Erkenntnisse bezüglich der Frage der Stickstoffbelastung vorliegen.
- 34 In der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ist anerkannt, dass die Genehmigung eines Plans oder Projekts nach dem Verfahren gemäß Art. 6 Abs. 3 FFH-RL die Anwendung von Art. 6 Abs. 2 FFH-RL auf das betreffende Gebiet überflüssig macht (EuGH, Urteile vom 7. September 2004 - C-127/02, Waddenzee/Herzmuschelfischerei - Rn. 35, 38 und vom 24. November 2011 - C 404/09, Alto Sil - Rn. 122). Da Art. 6 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 3 FFH-RL dasselbe Schutzniveau gewährleisten (EuGH, Urteile vom 14. Januar 2016 - C 399/14, Waldschlößchenbrücke - Rn. 52 und vom 22. Juni 2022 - C-661/20 [ECLI:EU:C:2022:496], Kommission/Slowakei - Rn. 101), bedarf es im Anschluss an eine Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL keiner weiteren Prüfung in Bezug auf Art. 6 Abs. 2 FFH-RL.
- 35 Entsprechendes gilt für Flächen, die Gegenstand einer Prüfung nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL waren. Ist ein Projekt auf der Grundlage einer Abweichungsentcheidung zugelassen worden, die den Anforderungen des Art. 6 Abs. 4 FFH-RL

entspricht, wird damit die Verwirklichung des Projekts trotz festgestellter erheblicher Beeinträchtigungen für ein Natura 2000-Gebiet legitimiert. Damit stünde es im Widerspruch, wenn eben diese Verschlechterungen und Störungen des Gebiets zum Anlass genommen werden könnten, zu ihrer Vermeidung Schutzmaßnahmen nach Art. 6 Abs. 2 FFH-RL zu fordern (vgl. Beier, NVwZ 2016, 575 <577>; Uffermann, NVwZ 2024, 810 <812>; Appel, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 4. Aufl. 2024, § 33 Rn. 15; Möckel, in Schlacke, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 33 Rn. 21). Was nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL genehmigt wurde, kann nicht mehr in den Anwendungsbereich des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL fallen (EuGH, Urteil vom 24. November 2011 - C-404/09, Alto Sil - Rn. 154, 156). Dem Kläger geht es hier zwar nicht um die festgestellten Beeinträchtigungen im ursprünglichen Gebiet des FFH-Gebiets, sondern um die Auswirkungen des Vorhabens auf die Erweiterungsflächen. Dies ändert aber nichts daran, dass diese Erweiterungsflächen als Gegenstand der Kohärenzmaßnahmen Teil der Genehmigung des Vorhabens nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL waren und daher kein Raum mehr für eine zusätzliche Anwendung des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL verbleibt.

- 36 Ausgleichsmaßnahmen sind nach der Definition der Europäischen Kommission für ein Projekt bzw. einen Plan genau bestimmte und zusätzlich zu den üblichen Verpflichtungen nach Maßgabe der Habitatrichtlinie zu ergreifende Maßnahmen, mit denen ein gezielter Ausgleich für die negative Auswirkung eines Plans oder Projekts auf die zu schützenden Arten oder Lebensräume geschaffen werden soll (Leitfaden zu Art. 6 FFH-RL S. 42). Sie sind damit projektbezogene Maßnahmen, die nur durchgeführt werden, weil ein bestimmtes Vorhaben realisiert wird, und die darauf zielen, die nachteiligen Auswirkungen dieses konkreten Vorhabens auszugleichen und die globale Kohärenz des Natura 2000-Netzes sicherzustellen. Sie sind dabei so festzusetzen, dass ihre Wirksamkeit spätestens bei Eintritt der schädlichen Auswirkungen gewährleistet ist; diese Auswirkungen sind somit bei Konzipierung der Ausgleichsmaßnahmen bereits mitgedacht und werden vorausgesetzt. Ist danach gewährleistet, dass bei Eintritt der nachteiligen Auswirkungen des Vorhabens der Ausgleich wirksam ist und die Kohärenz des Natura 2000-Netzes im Sinne von Art. 6 Abs. 4 FFH-RL gesichert ist, können diese Auswirkungen nicht erneut Schutz- und Gegenmaßnahmen nach Art. 6 Abs. 2 FFH-RL erfordern. Dies gilt vorliegend auch für die prioritären

LRT *6240 und *6210. Deren Einbeziehung in das erweiterte FFH-Gebiet erfüllt zwar keine unmittelbare Ausgleichsfunktion, ist aber untrennbarer Teil der Kohärenzmaßnahme nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL und nimmt an der für die Gebietsausweisung insgesamt geltenden Zwecksetzung der Kohärenzsicherung teil.

- 37 Nach einer ordnungsgemäßen Prüfung und Genehmigung eines Vorhabens gemäß Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL bedarf es somit keiner weiteren Prüfung nach Art. 6 Abs. 2 FFH-RL. Etwas anderes kann gelten, wenn spätere Entwicklungen oder neue Erkenntnisse nachträglich zu einer anderen Beurteilung der durchgeführten Zulässigkeitsprüfung führen (vgl. EuGH, Urteil vom 7. September 2004 - C-127/02, Waddenzee/Herzmuschelfischerei - Rn. 37). Das ist hier aber nicht der Fall. Soweit sich der Kläger auf die Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union zur Waldschlößchenbrücke beruft (Urteil vom 14. Januar 2016 - C 399/14), betraf diese den Fall einer Genehmigung ohne vorherige Prüfung entsprechend den Anforderungen des Art. 6 Abs. 3 FFH-RL und ist daher nicht einschlägig.
- 38 bb) Selbst für den Fall, dass ein Handlungsbedarf nach Art. 6 Abs. 2 FFH-RL unterstellt werden könnte, fehlt es zudem an einem schweren Nachteil für das Gemeinwohl von solchem Gewicht, dass eine Außervollzugsetzung des Planfeststellungsbeschlusses zur Ermöglichung der vom Kläger begehrten nachträglichen Verträglichkeitsprüfung veranlasst wäre. Eine nachträgliche FFH-Prüfung im Sinne des Art. 6 Abs. 3 FFH-RL muss nur dann durchgeführt werden, wenn dies die einzige geeignete Maßnahme im Sinne von Art. 6 Abs. 2 FFH-RL darstellt, um die Wahrscheinlichkeit oder Gefahr einer Verschlechterung des Gebiets auszuräumen (EuGH, Urteil vom 14. Januar 2016 - C 399/14, Waldschlößchenbrücke - Rn. 44 f.). Das lässt sich den Ausführungen des Klägers nicht entnehmen und ist auch nicht ersichtlich.
- 39 Von den vorhabenbedingten Stickstoffeinträgen ist lediglich ein kleiner Bereich des aus drei Teilflächen bestehenden Erweiterungsgebiets betroffen. In dem in den Planunterlagen als "Wirkzone" gekennzeichneten schmalen Randstreifen der trassennahen Erweiterungsfläche bei Gimritz gibt es je ein Vorkommen der beiden prioritären LRT *6210 und *6240. Weitere zwei (LRT *6210) bzw. drei (LRT *6240) Vorkommen dieser LRT befinden sich in anderen Bereichen des

Erweiterungsgebiets. Ausweislich des einschlägigen Maßnahmenblatts A23.4 (KOH) umfassen die Kohärenzmaßnahme A23.4.3 für den LRT *6210 insgesamt, also einschließlich der Vorkommen außerhalb der Wirkzone, nur ca. 2 600 m² und die Kohärenzmaßnahme A23.4.4 für den LRT *6240 lediglich knapp 400 m². Angesichts des in der planfestgestellten FFH-Verträglichkeitsprüfung (dort S. 123) dokumentierten Umfangs dieser Vorkommen im Ursprungsgebiet von 75 400 m² (LRT *6210) bzw. 3 680 m² (LRT *6240) erscheint das Ausmaß der – unterstellten – Beeinträchtigungen somit nicht besonders gravierend.

- 40 Zudem ist nicht ersichtlich, dass etwaigen Störungen und Verschlechterungen der Lebensräume im Erweiterungsgebiet nicht durch gebietsbezogene Maßnahmen im Rahmen des Gebietsmanagements begegnet werden könnte.
- 41 Danach fehlt es schon tatbestandlich an einem Grund, zur Durchführung einer nachträglichen FFH-Verträglichkeitsprüfung die Vollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses auszusetzen und insoweit zu widerrufen, als er den Weiterbau oder jedenfalls die Inbetriebnahme des Vorhabens gestattet.
- 42 b) Da in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union das Verhältnis der Schutzpflicht des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL sowohl zu einer (ordnungsgemäßen) Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 als auch zu Art. 6 Abs. 4 FFH-RL geklärt ist und dabei auch über Voraussetzungen und Inhalt einer nachträglichen Verträglichkeitsprüfung entschieden wurde, bestehen in Bezug auf den begehrten Widerruf des Planfeststellungsbeschlusses ebenfalls keine vernünftigen Zweifel an der Auslegung des einschlägigen Unionsrechts. Der Anregung eines Vorabentscheidungsersuchens war auch insoweit nicht nachzukommen.
- 43 3. Der Kläger hat auch keinen Anspruch auf die Verpflichtung der Beklagten zu sonstigen "geeigneten Maßnahmen" zum Schutz der Erweiterungsflächen des FFH-Gebiets. Sein Antrag ist insoweit schon nicht hinreichend bestimmt.
- 44 Der Kläger hat innerhalb der Klagebegründungsfrist nicht näher ausgeführt, um welche Art von Maßnahmen es sich handeln soll und auf welcher Grundlage diese erfolgen sollen. Die Nachholung einer Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6

Abs. 3 FFH-RL kann er aus den dargelegten Gründen nicht verlangen. Sollte er an eine – wiederum auf § 49 VwVfG gestützte – Anordnung von Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen im Wege nachträglicher Nebenbestimmungen denken (vgl. Wysk, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 26. Aufl. 2026, § 75 Rn. 42; Uffermann, NVwZ 2024, 816 <818>), fehlt es an einem Widerrufsgrund. Anforderungen, die sich im Hinblick auf das Gebietsmanagement ergeben könnten, fallen nicht in die Zuständigkeit der Planfeststellungsbehörde. Für Entscheidungen über die nachträgliche Anordnung von Schutzvorkehrungen gemäß § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG (i. V. m. § 17c FStrG) wäre das Bundesverwaltungsgericht erstinstanzlich nicht zuständig (BVerwG, Beschluss vom 24. Juni 2010 - 9 A 36.08 - Buchholz 407.3 § 5 VerkPBG Nr. 18).

45 D. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 und § 162 Abs. 3 VwGO.

Prof. Dr. Külpmann

Prof. Dr. Decker

Sieveking

Dr. Hammer

Dr. Wiedmann

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 30 000 € festgesetzt (§ 52 Abs. 1 GKG i. V. m. Nr. 34.4 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013).

Prof. Dr. Külpmann

Prof. Dr. Decker

Sieveking

Dr. Hammer

Dr. Wiedmann