

Sachgebiete: Planfeststellungsrecht/Straßen, Naturschutzrecht,
Europäisches Gemeinschaftsrecht

ID: Lfd. Nr. 1/98
(Aufnahme in die Sammlung erfolgte zu Informationszwecken)

Gericht: BVerwG

Datum der Verkündung: 21.01.1998

Aktenzeichen: 4 VR 3.97 (4 A 9.97)

Rechtsquellen:

RL 79/409/EWG (Vogelschutz-RL); RL 92/43/EWG (Flora-Fauna-Habitat-RL)

- (- Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaft vom 02.04.1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (79/409/EWG) - Vogelschutz-RL
- Richtlinie des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (92/43/EWG) - Flora-Fauna-Habitat-RL)

Stichworte:

zur Ostsee-Autobahn A 20; Umsetzung und innerstaatliche Wirkung von EG-Richtlinien

Leitsatz:

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes müßten Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft auch ohne Umsetzung in nationales Recht beachtet werden.

Beschluß

- BVerwG 4 VR 3.97 (4 A 9.97) - Bundesverwaltungsgericht vom 21. Januar 1998

In der Verwaltungsstreitsache

#

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 21. Januar 1998

durch den Vorsitzenden Richter Dr. Gaentzsch und die Richter Prof. Dr. Berkemann und
Hien

beschlossen:

I. Die aufschiebende Wirkung der gegen den Planfeststellungsbeschluß des Beklagten vom 28. April 1997 (Bundesautobahn BAB 20 – Streckenabschnitt Bundesautobahn A 1 bis Landesstraße 92) gerichteten Klage wird einstweilen bis zum Termin der mündlichen Verhandlung im Hauptsacheverfahren hergestellt.

Der Beklagte trägt die Kosten des Anordnungsverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Anordnungsverfahren auf 20 000 DM bestimmt.

II. Termin zur mündlichen Verhandlung im Hauptsacheverfahren (4 A 9.97) wird bestimmt auf Donnerstag, den 7. Mai 1998.

Gründe:

A.

Der Kläger wendet sich mit seiner Klage gegen den Planfeststellungsbeschluß des Landesamtes für Straßenbau und Straßenverkehr des Landes Schleswig-Holstein vom 28. April 1997. Mit diesem Beschluß wird der Plan für den Streckenabschnitt der projektierten Bundesautobahn BAB 20 für den Streckenabschnitt von der Bundesautobahn A 1 bis zur Landesstraße 92 auf dem Gebiet der Gemeinde Ha. und der Hansestadt Lü. festgestellt.

Der Kläger ist ein anerkannter Naturschutzverband. Er hat am 9. Juni 1997 Klage erhoben. Mit ihr macht er die Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses geltend.

Der Kläger beantragt,

die aufschiebende Wirkung seiner gegen den Planfeststellungsbeschluß vom 28. April 1997 gerichteten Klage anzuordnen.

Im Klageverfahren beantragt der Kläger u.a. hilfsweise,

die Sache dem Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung über die Notwendigkeit einer Öffentlichkeitsbeteiligung für den im Linienbestimmungsverfahren von den Linienvarianten erfaßten Raum vorzulegen.

Der Beklagte beantragt,

den Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage zurückzuweisen.

Der Oberbundesanwalt hat sich eine Beteiligung am Verfahren vorbehalten.

B.

Der Antrag auf Herstellung der aufschiebenden Wirkung der erhobenen Anfechtungsklage ist begründet.

I.

Der Antrag des Klägers ist zulässig.

1. Der Antrag ist gemäß § 5 Abs. 2 des Gesetzes zur Beschleunigung der Planung für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz) – VerkPBG – vom 16. Dezember 1991 (BGBl. I S. 2174) in Verbindung mit § 80 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – statthaft.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht ist als Gericht der Hauptsache zuständig. Das angegriffene Planvorhaben wird von § 1 Abs.1 Nr. 5 VerkPBG erfaßt. Der Planfeststellungsbeschluß betrifft zwar keine im Gebiet der neuen Bundesländer liegende Bundesfernstraße im Sinne der §§ 1, 17 Abs.1 des Bundesfernstraßengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1994 (BGBl. I S. 854). Die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts ergibt sich jedoch aus § 2 Nr.2 der Fernverkehrswegebestimmungsverordnung vom 3. Juni 1992 (BGBl. I S. 1014). Danach ist Fernverkehrsweg im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr.5 VerkPBG die projektierte Bundesautobahn A 20 zwischen der Landesgrenze Mecklenburg-Vorpommern und der Bundesstraße B 206 bei La. .

1.2 § 2 Nr.2 der Fernverkehrswegebestimmungsverordnung vom 3. Juni 1992 (BGBl. I S. 1014) ist rechtmäßig. Der zugrunde liegenden Ermächtigungsgrundlage des § 1 Abs.1 Nr.5 VerkPBG ist entgegen der Ansicht des Klägers entsprochen.

Eine (auch erst projektierte) Bundesfernstraße muß zwischen einem neuen Bundesland "und den nächsten Knotenpunkten des Hauptfernverkehrsnetzes des übrigen Bundesgebietes" gegeben sein. Der Begriff des Hauptfernverkehrsnetzes ist verkehrspolitisch und verkehrsinfrastrukturell aufzufassen. Er wird inhaltlich auch von der Art der Bundesfernstraße geprägt. Hier wird eine Bundesautobahn projektiert. Da die Bundesautobahnen – wie § 1 Abs.1 FStrG voraussetzt – grundsätzlich ein geschlossenes Verkehrsnetz bilden sollen, entspricht es gesetzgeberischem Willen, daß die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts auch gegeben ist, wenn ein Anschluß an eine Bundesautobahn in dem übrigen Bundesgebiet hergestellt wird. Dieser Wille hat im Wortlaut des § 1 Abs.1 Nr.5 VerkPBG seinen deutlichen Ausdruck gefunden. Demgemäß ist es nicht zu beanstanden, wenn § 2 Nr.2 der Fernverkehrswegebestimmungsverordnung den Anschluß der BAB 20 an die BAB 1 und damit auf dem Gebiet des Landes Schleswig-Holstein bestimmt. Das schließt die nähere Ausgestaltung der Anschlußstelle ein. Der Ordnungsgeber ist insoweit nur gehindert, eine Strecke einzubeziehen, die gegenüber der in § 1 Abs.1 Nr.5 VerkPBG gemeinten Netzfunktion eine selbständige Verkehrsfunktion erhält. Eine derartige Sachlage besteht hier nicht.

1.3 Die erhobene Anfechtungsklage hat gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 VerkPBG unter Abweichung von § 80 Abs. 1 VwGO keine aufschiebende Wirkung. Diese kann jedoch gemäß § 5 Abs. 2 Satz 2 VerkPBG unter den Voraussetzungen des § 80 Abs. 5. Satz 1 VwGO vom Gericht angeordnet werden.

2. Die Antragsbefugnis folgt der Klagebefugnis. Die Klagebefugnis des Klägers besteht.

Der Kläger ist ein gemäß § 29 Abs. 2 BNatSchG anerkannter Naturschutzverband. Nach § 51c des Gesetzes zum Schutz der Natur (Naturschutzgesetzes – LNatSchG) vom 16. Juni 1993 (GVOB1. Schl.-H. S. 215) kann ein nach § 29 BNatSchG anerkannter Naturschutzverband – ohne die Verletzung eigener Rechte darlegen zu müssen – Rechtsbehelfe gegen einen Verwaltungsakt einlegen, wenn er geltend macht, daß der angegriffene Verwaltungsakt den Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes, des schleswig-holsteinischen Naturschutzgesetzes, den aufgrund dieser Gesetze erlassenen oder fortgeltenden Rechtsvorschriften oder anderen Rechtsvorschriften widerspricht, die auch den Belangen des Naturschutzes zu dienen bestimmt sind. Der Kläger macht in mehrfacher Hinsicht die Verletzung derartiger Rechtsvorschriften geltend.

Die Klagebefugnis ist nicht nach § 51c Abs. 2 LNatSchG ausgeschlossen. Der Kläger war zur Mitwirkung gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG berechtigt. Er hat sich im Planaufstellungsverfahren geäußert. Der angegriffene Planfeststellungsbeschuß berührt den satzungsgemäßen Aufgabenbereich des Klägers.

3. Der Kläger hat den Antrag nach § 80 Abs.5 Satz 1 VwGO fristgerecht gestellt. Der Planfeststellungsbeschuß wurde gemäß § 141 des schleswig-holsteinischen Landesverwaltungsgesetzes – LVwG – vom 2. Juni 1992 (GVOB1. S.243, ber. S. 534), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Dezember 1995 (GVOB1. S. 484) am 28. April 1997 öffentlich bekannt gemacht. Der angegriffene Beschuß gilt mit Ablauf der Auslegungsfrist gemäß § 141 Abs. 5 Satz 3 LVwG (= § 74 Abs. 5 Satz 3 VwVfG) als zugestellt. Die Auslegungsfrist endete am 21. Mai 1997. Ob der Kläger gemäß § 51a Abs. 2 Satz 2 LNatSchG eine an ihn gerichtete Zustellung erhalten hat, lässt sich anhand der dem Gericht vorliegenden Verfahrensakten nicht feststellen. Zugunsten des Klägers kann daher von einer gesonderten Zustellung nicht ausgegangen werden.

II.

Der Antrag, die aufschiebende Wirkung der Klage gegen den Planfeststellungsbeschuß vom 28. April 1997 anzuordnen, ist gemäß § 80 Abs.5 Satz 1 VwGO in dem in der Entscheidungsformel angegebenen Umfang begründet.

Das erhebliche öffentliche Interesse, welches das beklagte Land für das projektierte Vorhaben aus Gründen des Allgemeinwohls in Anspruch nehmen darf, gebietet es, auf der Grundlage der beigezogenen Verfahrensakten und des Vorbringens der Beteiligten nach Möglichkeit eine umfassende rechtliche und tatsächliche Kontrolle des Planfeststellungsbeschlusses vorzunehmen. Die danach erforderliche intensive gerichtliche Prüfung ergibt, daß die erhobene Klage nach dem derzeitigen Stand des gerichtlichen Verfahrens Erfolg haben kann.

Nach dem gegenwärtigen Kenntnisstand des Gerichts kann der Planfeststellungsbeschuß Rechtsvorschriften verletzen, deren Verletzung der Kläger gemäß 51c Abs.1 LNatSchG geltend machen kann. Die gerichtliche Prüfung ergibt dazu, daß die ernsthafte Möglichkeit einer Verletzung des Gemeinschaftsrechts besteht. Die nähere Klärung der Sach- und Rechtslage muß dem Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben. Das übrige Vorbringen des Klägers ist nicht begründet.

1. Die Klage ist als Anfechtungsklage zulässig. Der Kläger wird durch den angegriffenen Planfeststellungsbeschuß beschwert. Der Planfeststellungsbeschuß weist die erhobenen Einwendungen zurück (vgl. PFB S. 318 ff.).

Der Kläger verweist zur Unterstützung seines Vorbringens mehrfach auf Stellungnahmen und Ausarbeitungen dritter Personen. Derartige Stellungnahmen und Ausarbeitungen können inhaltlich nicht berücksichtigt werden. Das folgt aus § 67 Abs. 1 VwGO. Für die dem anwaltlichen Bevollmächtigten des Klägers aufgegeben eigene Prüfung, Sichtung und rechtliche Durchdringung des Streitstoffs ist die Bezugnahme auf Ausführungen eines Dritten nicht ausreichend (vgl. BVerwG, Beschluß vom 19. Juli 1977 - BVerwG 8 CB 84.76 – Buchholz 310 § 67 VwGO Nr. 47; Beschluß vom 13. Juli 1989 - BVerwG 4 B 140.88 - Buchholz 406.11 § 236 BauGB Nr.1 = NVwZ 1990, 459; Beschluß vom 19. August 1993 - BVerwG 6 B 42.93 - Buchholz 310 § 67 VwGO Nr.81). Das Gebot, sich vor dem Bundesverwaltungsgericht durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule vertreten zu lassen, soll die Sachlichkeit des Verfahrens und die sachkundige Erörterung des Streitfalles, insbesondere der entscheidungserheblichen Rechtsfragen, gewährleisten (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 1983 - BVerwG 4 C 44.80 - BVerwGE 68, 241 <242>).

2. Durchgreifende Verfahrensfehler bestehen aus derzeitiger Sicht nicht. Das Nichteinhalten von Verfahrensvorschriften führt – für sich genommen – noch nicht zur Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses. Hinzukommen muß, daß sich der Verfahrensfehler als ein formeller Mangel auf die Sachentscheidung der Planfeststellungsbehörde ausgewirkt haben kann. Der danach erforderliche Kausalzusammenhang ist nur dann gegeben, wenn nach den Umständen des jeweiligen Falles die konkrete Möglichkeit besteht, daß die Planungsbehörde ohne den Verfahrensfehler anders entschieden hätte (BVerwG, Beschluß vom 24. Juni 1993 - BVerwG 4 B 114.93 - VkB1 1995, 210). Eine nur abstrakte Möglichkeit einer anderen Entscheidung genügt nicht (BVerwG, Urteil vom 30. Mai 1984 - BVerwG 4 C 58.81 - BVerwGE 69, 256 <269 f.>; Urteil vom 21. März 1996 - BVerwG 4 C 19.94 - BVerwGE 100, 370 <379 f.>). Im einzelnen ergibt sich:

2.1 Der Kläger trägt vor, ihm seien entgegen § 29 Abs.1 Nr.4 BNatSchG in Verb. mit § 51a Abs.1 Satz 1 LNatSchG die maßgebenden Planungs- und Entscheidungsunterlagen weder rechtzeitig noch vollständig zugänglich gemacht worden. Ein Verfahrensfehler ergibt sich indes nicht. Der Kläger hat nach § 51a Abs. 1 Satz 1 LNatSchG in Verb. Mit § 29 Abs. 1 Satz 4 BNatSchG nur einen Anspruch darauf, daß die Planfeststellungsbehörde ihm die Planauslegung unter Beifügung sämtlicher Unterlagen rechtzeitig mitteilt, die Gegenstand gerade der Planauslegung waren. Auf andere Unterlagen. bezieht sich die landesrechtliche Vorschrift nicht.

Erachtet ein Naturschutzverband die ihm bekannten Unterlagen der Planauslegung zur Wahrnehmung seiner Aufgaben nicht als ausreichend, wird es seiner Initiative überlassen, sich weitere Informationen zu verschaffen. Er steht in dieser Frage nicht anders als die Träger öffentlicher Belange (vgl. zur Stellung des anerkannten Naturschutzverbandes allg. BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 1996 - BVerwG 4 C 19.95 - Buchholz 406.401 § 29 BNatSchG Nr. 12 = DVB1 1997, 714 = NVwZ 1997, 905). Zur Informationsverschaffung kann auch – vorbehaltlich der Regelung in §§ 72 Abs.1, 29 VwVfG und dem entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen – die Einsicht in vorhandene Unterlagen gehören. Diese muß ihm allerdings – wie noch darzulegen ist – eröffnet werden. Das klägerische Vorbringen zeigt nicht auf, daß der Kläger durch eine Begrenzung der ausgelegten oder der ihm übermittelten Unterlagen gehindert gewesen wäre, als. anerkannter Naturschutzverband sachgerecht an der planerischen Entscheidung im Sinn des § 29 Abs.1 BNatSchG "mitzuwirken".

2.2 Der Kläger behauptet in diesem Zusammenhang, er habe während bzw. nach Abschluß des Anhörungsverfahrens die Einsichtnahme in näher bezeichnete Unterlagen verlangt. Dies sei ihm verweigert worden. Es spricht einiges dafür, daß der Beklagte das Einsichtsbegehren entgegen § 29 Abs.1 Satz 2 BNatSchG in Verb. mit § 51a Abs.1 LNatSchG und § 29 Abs.2 VwVfG gegenüber dem Kläger zu restriktiv ausgelegt und angewandt hat. Das bedarf hier keiner Vertiefung. Die Verletzung des Mitwirkungsrechts – einschließlich des Einsichtsrechts – führt nur dann zur Feststellung der Rechtswidrigkeit des angegriffenen Planfeststellungsbeschlusses, wenn die angegriffene Entscheidung auf der Verletzung beruhen (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Oktober 1990 - BVerwG 4 C 7.88 -, BVerwGE 87, 62, <71>). Der Kläger hat – auch nachdem er im gerichtlichen Verfahren Einsicht in die Unterlagen zur Linienbestimmung erhalten hat – keine inhaltlichen Gründe angeführt, welche nachteilige Folgen eine verweigerte Einsichtnahme für seine Verfahrensposition oder für das Ergebnis der angegriffenen Planfeststellung gehabt hat.

2.3 Der Kläger trägt als Verfahrensfehler vor, die von ihm erhobenen Einwendungen seien unvollständig behandelt worden. Die Anhörungsbehörde habe im Erörterungstermin vom 19. November 1996 eine umfassende und vollständige Erläuterung des naturschutzrechtlich erheblichen Abwägungsmaterials nicht zugelassen.

Bei der nur möglichen summarischen Prüfung ergeben sich keine Rechtsverletzungen, die auf das Ergebnis der Planfeststellung von Einfluß sein konnten. Der Kläger zeigt nicht konkretisierend auf, welche in seinem Einwendungsschreiben vom 16. Februar 1996 enthaltenen Einwendungen die Anhörungsbehörde in den angesetzten Erörterungsterminen zu behandeln unterlassen hat. Es ist nicht Aufgabe des Gerichts, in Ermangelung eines konkretisierenden klägerischen Vorbringens näher zu prüfen, ob ein bestimmter Einwand, der im klägerischen Schreiben vom 16. Februar 1996 vorgetragen wurde, im Anhörungsverfahren unerörtert geblieben ist. Dies aufzuzeigen, ist Inhalt der prozessualen Mitwirkungspflicht des Klägers (vgl. § 86 Abs.1 Satz 1 Halbs.2 VwGO in Verb. mit § 5 Abs.3 VerkPBG). Hinsichtlich des vom Planungsbüro Dr. K. erstellten Gutachtens gibt der Kläger nicht an, welche konkreten Folgerungen für den Inhalt des angegriffenen Planfeststellungsbeschlusses aus der vorgetragenen fehlenden Bescheidung abzuleiten sind. Auch die geltend gemachte Befangenheit des Versammlungsleiters und der geltend gemachte vorzeitige Abbruch des Anhörungsverfahrens ergeben keine durchgreifenden, d.h. sich auf das Ergebnis der Planfeststellung auswirkenden Mängel. Ob dem Kläger als anerkanntem Naturschutzverband eine qualifizierte Auseinandersetzung im Planfeststellungsverfahren aus Gründen fachlicher und personeller Kapazität möglich war, betrifft nicht den Verantwortungsbereich staatlicher Planung. § 29 BNatSchG und §§ 51a ff. LNatSchG eröffnen verfahrensmäßig dem Naturschutzverband eine effektive Mitwirkung, gewährleisten sie aber nicht selbst. Aus dem Vorbringen des Klägers ist nicht zu entnehmen, in welcher Hinsicht das Verhalten staatlicher Behörden ihm eine seinen satzungsrechtlichen Aufgaben entsprechende Mitwirkung unmöglich gemacht hätte.

2.4 Der Kläger trägt vor, die maßgebliche Linienbestimmung des Bundesministers für Verkehr vom 26. Juli 1995 sei ohne förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung ergangen. Darin liege ein Verfahrensmangel. Dies habe zu schwerwiegenden Fehlern geführt. Das Vorbringen ergibt nicht, daß der angegriffene Planfeststellungsbeschuß insoweit verfahrensfehlerhaft zustandegekommen wäre. Einer gesonderten Öffentlichkeitsbeteiligung für das Verfahren der Linienbestimmung bedurfte es aus Rechtsgründen nicht (vgl. BVerwG, Beschluß vom 17. Februar 1997 - BVerwG 4 VR 17.96 - Buchholz 407.4 § 17 FS•rG Nr. 127 S. 172 <175 ff.> = LKV 1997, 328).

2.5 Der Kläger behauptet, die Naturschutzbehörden des beklagten Landes seien unzureichend beteiligt worden. Gerügt wird die Verletzung des § 9 BNatSchG. Ein Verstoß besteht nicht. Für das Verfahren der Linienbestimmung – die hier allein als eine exekutivische Entscheidung des Bundes in Betracht kommt – bestimmt § 16 Abs.1 FStrG abschließend, welche Behörden aus der Sicht des Bundesrechtes zu beteiligen sind. Danach hat der Bundesminister für Verkehr nur die Landesplanungsbehörde zu beteiligen. Ob die Landesplanungsbehörde ihrerseits Naturschutzbehörden des Landes beteiligt, bestimmt sich nach Landesrecht. Daß ein landesrechtlicher Rechtssatz die Beteiligung bestimmter Landesbehörden erfordert, ist nicht ersichtlich und wird vom Kläger auch nicht vorgetragen.

2.6 Der Kläger trägt vor, der Planfeststellungsbeschluß sei "zu früh" erlassen worden. Man habe bewußt vermieden, die Ergebnisse des Gutachtens der Prof. Ka. und Wa. berücksichtigen zu müssen.

Ein durchgreifender Verfahrensfehler besteht nicht. Zwar kann ein abwägungserhebliches Ermittlungsdefizit vorliegen, wenn eine Planungsfeststellungsbehörde zunächst die Klärung einer Sach- und Rechtsfrage für erheblich ansieht und zur Klärung einen Gutachterauftrag vergibt, dennoch dessen Ergebnis nicht abwartet. Die Sachlage ist indes vorliegend eine andere. Hier hat nicht die Planfeststellungsbehörde – also das Landesamt für Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein –, sondern das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr namens der Landesregierung einen Gutachterauftrag vergeben. Nach dem derzeitigen Erkenntnisstand des Gerichtes ergibt sich nichts dafür, daß die Landesregierung oder das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr das Planfeststellungsverfahren an sich gezogen und dieses als eigenes betrieben hätte. Nur dann könnte ein Ermittlungsabbruch, wie ihn der Kläger beanstandet, einen das Planfeststellungsverfahren selbst betreffenden Mangel darstellen.

2.7 Der Kläger hat erstmals mit Schriftsatz vom 19. September 1997 vorgetragen, während der Durchführung des Anhörungsverfahrens sei die ursprüngliche Planung in mehrfacher Hinsicht abgeändert worden. Zu diesen Änderungen und der darin liegenden Neubewertung sei eine Stellungnahme des Klägers nicht möglich gewesen.

Der Kläger ist mit diesem Vorbringen gemäß § 5 Abs.3 VerkPBG ausgeschlossen. Er hat nicht vorgetragen, aus welchen Gründen es ihm innerhalb der Klagebegründungsfrist und nach Einsicht der Verfahrensakten nicht möglich gewesen wäre, fristgerecht innerhalb der Klagebegründungsfrist den jetzigen Sachvortrag vorzubringen. Im übrigen bleibt das Vorbringen des Klägers insoweit unsubstantiiert, weil nicht erkennbar wird, in welcher Hinsicht sich der geltend gemachte Verfahrensmangel auf das Abwägungsergebnis ausgewirkt haben könnte. Die Bezugnahme auf eine Ausarbeitung eines Dritten ist – wie ausgeführt – im Hinblick auf § 67 Abs.1 Satz 1 VwGO unzulässig.

3. Der Planfeststellungsbeschluß kann – bei gebotener summarischer Prüfung – an inhaltlichen Fehlern leiden, welche der Kläger gemäß § 51c Abs. 1 LNatSchG im Rahmen der Verbandsklage geltend machen kann. Diese möglichen Rechtsfehler beziehen sich allerdings auf Fragen der Anwendung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften.

3.1 Die gerichtliche Kontrollbefugnis ist im Streitfall kraft Gesetzes eingeschränkt.

Die Klage eines anerkannten Naturschutzverbandes ist nur zulässig, wenn geltend gemacht wird, daß der angegriffene Planfeststellungsbeschluß den Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes, des schleswig-holsteinischen Landesnaturschutzgesetzes, den

aufgrund dieser Gesetze erlassenen oder fortgeltenden Rechtsvorschriften oder deren Rechtsvorschriften widerspricht, die auch den Belangen des Naturschutzes zu dienen bestimmt sind. Zu den naturschutzrechtlichen Bestimmungen im Sinne des § 51c Abs.1 NatSchG gehört auch die in § 8 Abs.3 LNatSchG in Verb. mit § 7a Abs.3 Satz 2 LNatSchG enthaltene naturschutzrechtliche Abwägungsklausel. Die in § 8 Abs.3 BNatSchG vorgesehene Abwägung substituiert indes nicht die fachplanerische Abwägung des § 17 Abs.1 Satz 1 FStrG (vgl. BVerwG, Urteil vom 7. März 1997 - BVerwG 4 C 10.96 - Buchholz 406.401 § 8 BNatSchG Nr.21 S. 13 <16 ff.> = DVB1 1997, 838 = NVwZ 1997, 914; Urteil vom 10. April 1997 - BVerwG 4 C 5.96 - DVB1 1997, 1115 <1116> = NuR 1997, 441 <443>). Die unterlassene Berücksichtigung öffentlicher Belange, die nicht naturschutzrechtlicher Art sind, kann nicht mit der durch § 51 c Abs.1 LNatSchG eröffneten Verbandsklage gerügt werden.

Diese landesgesetzliche Begrenzung hat zur Folge, daß Fragen des Verkehrsbedarfs, der Kostenberechnung, der Lärmauswirkungen und andere Fragen nichtnaturschutzrechtlicher Art für den hier klagenden Naturschutzverband grundsätzlich – insbesondere in den Einzelheiten – unberücksichtigt bleiben müssen. Das mag für den Fall erkennbar vorgeschobener Gründe oder mißbräuchlicher Abwägung anders sein. Ein derartiger Sachverhalt liegt nicht vor.

3.2 Die Planfeststellungsbehörde hat die Planrechtfertigung bejaht. Dem ist zu folgen. Dahinstehen kann, ob der Kläger insoweit einen Rechtsfehler im Hinblick auf § 51c Abs.1 LNatSchG rügen könnte.

Die Planrechtfertigung für das angegriffene Vorhaben ergibt sich aus § 1 Abs. 2 des Fernstraßenausbaugesetzes – FStrAbG – in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1993 (BGBl. S. 1878, ber. BGBl. I 1994, S.13). Das Gesetz weist in seiner Anlage die projektierte Bundesautobahn BAB 20 für den hier maßgebenden Streckenabschnitt "vordringlichen Bedarf" aus. Nach § 1 Abs. 2.FStrAbG entsprechen die in den Bedarfsplan aufgenommenen Bauvorhaben den Zielsetzungen des § 1 Abs 1 FStrG. Die Feststellung, daß ein Bedarf besteht, ist für die Planfeststellung nach § 17 Abs. 1 FStrG verbindlich. Diese Bindung gilt auch für das gerichtliche Verfahren (vgl. BVerwG, Urteil vom 8. Juni 1995 - BVerwG 4 C 4.94 - BVerwGE 98, 339 <345 ff.>; Urteil vom 21. März 1996 - BVerwG 4 C 26.94 - BVerwGE 100, 388 <390>; Urteil vom 18. Juni 1997 - BVerwG 4 C 3.95 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 131 S. 200 <202>).

Danach ist der Kläger mit seinem allgemeinen Vorbringen, für die projektierte Verkehrsverbindung sei ein Bedarf nicht vorhanden oder dies sei jedenfalls nachzuprüfen, bereits durch gesetzgeberische Entscheidung ausgeschlossen. Ein Verfassungsverstoß läßt sich nicht feststellen. Der Kläger geht in rechtlicher Hinsicht von unzutreffenden Voraussetzungen aus. Eine gesetzgeberische Entscheidung über den Verkehrsbedarf ist grundsätzlich verfassungsgemäß. Das gilt insbesondere auch im Hinblick auf Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG (vgl. BVerwG, Urteil vom 8. Juli 1995 - BVerwG 4 C 4.94 - BVerwGE 98, 339 <345 ff.>; Urteil vom 21. März 1996 - BVerwG 4 C 26.94 - BVerwGE 100, 388 <390>). Das Gericht vermag durchgreifende Mängel nicht zu erkennen, die zur Verfassungswidrigkeit führen könnten.

3.3 Der angegriffene Planfeststellungsbeschluß enthält – soweit für das Gericht nachprüfbar – vorbehaltlich der gesondert zu erörternden Fragen des Gemeinschaftsrechts keine rechtserheblichen Mängel in der getroffenen Abwägung. Das Gericht hat dabei nicht zu fragen, ob auch eine andere Trassenführung rechtlich zulässig gewesen wäre. Es hat

insbesondere nicht zu prüfen, ob anderweitig rechtsfehlerfrei hätte geplant werden können, sondern nur, ob rechtsfehlerfrei geplant worden ist (BVerwG, Beschluß vom 26.6.1992 - BVerwG 4 B 1-11.92 - Buchholz § 17 FStrG Nr. 89 S. 86 <98>). Es hat nur darüber zu befinden, ob die tatsächlich gewählte Trassenvariante rechtlichen Anforderungen genügt.

Abwägungsmängel in rechtlich erheblicher Art bestehen, wenn eine Abwägung überhaupt nicht stattgefunden hat, in die Abwägung nicht an Belangen eingestellt wurde, was nach Lage der Dinge in sie einzustellen war, wenn die Bedeutung der durch das Vorhaben betroffenen Belange verkannt oder der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wurde, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. Innerhalb des so gezogenen Rahmens will das Gebot sachgerechter Abwägung nicht verletzt, wenn sich die Planfeststellungsbehörde im Widerstreit der verschiedenen Belange für die Vorzugswürdigkeit des einen gegenüber dem anderen entscheidet und damit zugleich in der Wahl von Planungsalternativen die eine gegenüber der anderen bevorzugt (vgl. BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 1969 - BVerwG 4 C 106.66 - BVerwGE 34, 301 <308 f.>; Urteil vom 5. Juli 1974 - BVerwG 4 C 50.72 - BVerwGE 45, 309 <314 f.>; Urteil vom 14. Februar 1975 - BVerwG 4 C 21.74 - BVerwGE 48, 56 <64>; Urteil vom 5. Dezember 1986 - BVerwG 4 C 13.85 - BVerwGE 75, 214 <237>).

Das klägerische Vorbringen richtet sich weitgehend gegen die planerische Gestaltungsfreiheit der Planfeststellungsbehörde. Die getroffene Entscheidung wird nicht bereits deshalb fehlerhaft, weil die Behörde einen Belang – auch einen solchen von Gewicht – einem anderen vorzieht (vgl. BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 1969 - BVerwG 4 C 105.66 - BVerwGE 34, 301 <309>; Urteil vom 5. Juli 1974 - BVerwG 4 C 50.72 - BVerwGE 45, 309 <314 ff.>; Urteil vom 5. Dezember 1986 - BVerwG 4 C 13.85 - BVerwGE 75, 214 <237>). Daher ist es nicht Aufgabe der Verwaltungsgerichte, durch eigene Ermittlungen ersatzweise zu planen und sich hierbei von Erwägungen einer "besseren" Planung leiten zu lassen. Darauf zielt indes in weitem Maße das klägerische Vorbringen. Das Gericht verkennt nicht, daß innerhalb der Landespolitik durchaus unterschiedliche Auffassungen über den Bau der Bundesautobahn A 20 einschließlich der Trassenführung bestehen. Das berührt indes nicht die formal bestehende Zuständigkeit der beklagten Planfeststellungsbehörde, eine planerische Entscheidung zu treffen und damit bewußt Nachteile der gewählten Trassenführung in Bezug auf einzelne Belange in Kauf zu nehmen. Das gilt grundsätzlich auch für Belange des Natur- und des allgemeinen Umweltschutzes und der Landschaftspflege (vgl. BVerwG, Beschluß vom 17.. 2.1 197 - BVerwG 4 VR 17.96 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 127 <insoweit nicht abgedruckt> = LKV 1997, 328 <332>).

3.3.1 Der Kläger trägt vor, die Planfeststellungsbehörde habe sich zu Unrecht an die Linienbestimmung des Bundesministers für Verkehr gebunden gesehen. Eine fehlende Abwägungsbereitschaft besteht hierzu nicht. Die Gründe des Planfeststellungsbeschlusses ergeben, daß sich die Planfeststellungsbehörde mit der Linienbestimmung in der ihr möglichen Weise auseinandergesetzt hat. Daß die Behörde hierbei zu anderen Ergebnissen gelangt ist, als sie der Kläger inhaltlich für richtig erachtet, läßt die Abwägungsbereitschaft nicht entfallen. Der Kläger ist – soweit seine Klagebefugnis dies zuläßt – nicht gehindert, verfahrensrechtliche oder inhaltliche Mängel der Linienbestimmung im gerichtlichen Verfahren geltend zu machen.

3.3.2 Der Kläger trägt ferner vor, die Planfeststellungsbehörde habe der angegriffenen Trassenführung (Südtrasse) abwägungsfehlerhaft den Vorzug gegenüber einer nördlichen Trassenführung (Nordvariante) gegeben. In der Wahl der Südtrasse sieht der Kläger den maßgebenden Mangel der getroffenen Abwägungsentscheidung. Durchgreifende Rechtsfehler

ergeben sich – unter Beachtung der eingeschränkten Klagebefugnis des Klägers und vorbehaltlich der gesonderten Prüfung des gemeinschaftsrechtlichen Rechts – nicht. Für den Erfolg der Anfechtungsklage genügt nicht, daß der Kläger vielfältige Nachteile der konkreten Trassenführung aufweist. Ein rechtlich erheblicher und damit durchgreifender Abwägungsfehler entsteht erst, wenn den bestehenden Nachteilen keine erkennbaren Vorteile öffentlicher oder privater Art gegenüberstehen und wenn die Behörde die rechtliche Bedeutung und das Gewicht der von ihr abzuwägenden Belange verkannt hat. Dies läßt sich für den Streitfall nach dem bisherigen Kenntnisstand des Gerichts nicht feststellen.

3.3.2.1 Die Planfeststellungsbehörde war zu einer Grobanalyse etwaiger Trassenvarianten befugt (vgl. BVerwG, Beschluß vom 26. Juni 1992 - BVerwG 4 B 1-11.92 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 89 = NVwZ 1993, 572 <574>; Urteil vom 25. Januar 1996 - BVerwG 4 C 5.95 - BVerwGE 100, 238 <249 f.>). Zu diesem Zwecke konnte die Planfeststellungsbehörde auch auf eine Variantenuntersuchung eines anderen Verfahrens zurückgreifen, wenn diese Untersuchung hinreichend aussagefähig war (BVerwG, Beschluß vom 15. September 1995 - BVerwG 11 VR 16.95 - Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr.6 S.3 <7> = NVwZ 1996, 396 <397>). Der Kläger macht nicht geltend, daß die Reduzierung der planerischen Auswahlentscheidung auf die Nord- und Südvarianten mit ggf. noch abweichenden Trassenverschiebungen – soweit es sich um die für ihn rügefähigen Belange handelt – nicht sachgerecht war.

Die gesetzgeberische Feststellung des verkehrlichen Bedarfs ist auch für die Abwägung nach § 17 Abs.1 FStrG verbindlich (vgl. Urteil vom 25. Januar 1996 - BVerwG 4 C 5.95 - BVerwGE 100, 238 <254>; Urteil vom 21. März 1996 - BVerwG 4 26.94 - BVerwGE 100, 388 <390>). Jedoch kann ein derartiges Vorhaben im Rahmen der Abwägung noch scheitern, wenn gegenläufige andere öffentliche und private Belange ein derartiges Gewicht besitzen, daß der Belang des Verkehrsbedarfs aus Rechtsgründen zurückgedrängt wird (vgl. BVerwG Urteil vom 8. Juni 1995 - BVerwG 4 C 4 C.94 - BVerwGE 98, 339 <353>; Urteil vom 25. Januar 1996 - BVerwG 4 C 5.95 - BVerwGE 100, 238 <254>; Urteil vom 10. April 1997 - BVerwG 4 C 5.96 - DVBl 1997, 1115 <1116 f.> = NuR 1997, 441 <443 f.>). Die Grobanalyse der Planfeststellungsbehörde ergab hierzu, daß für eine Anbindung der projektierten Bundesautobahn A 20 im Raum der Hansestadt Lü. strukturell nur eine Nord- oder eine Südumfahrung in Betracht kommen konnte. Damit wurde eine sog. Nullvariante ausgeschlossen. Hiergegen sind rechtliche Bedenken nicht zu erheben. Der Kläger hebt zwar zutreffend hervor, daß die planfestgestellte Südtrasse zu erheblichen Umweltbelastungen führe. Das gelte insbesondere im Vergleich zur verworfenen Nordtrasse. Darauf wird noch einzugehen sein. Aus dem klägerischen Vorbringen läßt sich indes nicht entnehmen, daß Belange des Umweltschutzes, insbesondere des Naturschutzes, von derartigem Gewicht sind, daß diese jeder Trassenführung der Bundesautobahn A 20 aus Rechtsgründen entgegenstehen.

Kommt eine im Planfeststellungsverfahren zunächst ausgeschiedene Planungsvariante aufgrund neuer Entwicklungen nach dem aktuellen Planungsstand in einem späteren Verfahrensstadium erneut und ernsthaft in Betracht, kann dies für die Planfeststellungsbehörde eine Nachermittlungspflicht auslösen (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. Juni Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr.131 S. 200 <201 f.> - Hochspeer -). Eine derartige Sachlage ist nach dem Vorbringen der Beteiligten nicht erkennbar.

3.3.2.2 Der Kläger macht im Rahmen der allgemeinen Kritik an der Abwägung geltend, die Auswahlentscheidung sei von mehreren fehlerhaften Annahmen beeinflusst. Die Gewichtung

der Belange sei fehlerhaft. Ein im Sinne des § 51 Abs.1 LNatSchG rügefähiger Rechtsverstoß ergibt sich aus diesem Vorbringen nicht:

[1] Der Kläger trägt vor, raumordnerische Effekte seien nicht hinreichend spezifiziert herausgearbeitet worden. Ferner seien Stellungnahmen verschiedener politischer Gremien unbeachtet geblieben. Das Vorbringen ergibt keinen Rechtsfehler.

Die Beschlüsse und Stellungnahmen der von dem Kläger genannten Gremien im Planfeststellungsverfahren besitzen keine rechtliche Verbindlichkeit. Sie steilen Meinungsäußerungen dar. Die Planfeststellungsbehörde hat ihre abwägende Entscheidung in eigener rechtlicher Verantwortung zu treffen. Welche raumordnerischen Effekte zu beachten waren, sind in der Begründung der Linienführung des Bundesministers für Verkehr enthalten.

[2] Dem klägerischen Vorbringen zur fehlerhaften Ermittlung des Verkehrsbedarfs kann das Gericht – wie erörtert – nicht näher nachgehen. Es handelt sich um einen Sachverhalt, der keine unmittelbar naturschutzrechtlichen Belange betrifft. Das gilt auch für das klägerische Vorbringen zu Fragen der Netzwirkung der planfestgestellten Trasse.

[3] Auch das klägerische Vorbringen zu Lärmbelastungen und zu den Herstellungs- und Unterhaltungskosten sowohl der Süd- als auch der Nordtrasse betreffen Sachverhalte, die außerhalb der naturschutzrechtlichen Klagebefugnis des § 51c Abs.1 LNatSchG liegen. Ihnen kann das Gericht im vorliegenden Rechtsstreit ebenfalls nicht nachgehen.

[4] Der Kläger trägt ferner vor, die Planfeststellungsbehörde habe die durch den Verkehr ausgelösten Luftschadstoffe angesichts fehlerhaft prognostizierter Verkehrsmengen unzutreffend ermittelt. Dies habe ein "neues Gutachten" ergeben.

Die Planfeststellungsbehörde hat sich in ihrem angegriffenen Beschluß mit der Frage der Schadstoffimmissionen konkretisierend und umfangreich auseinandergesetzt (PFB S. 203 ff.). Das klägerische Vorbringen bietet im gerichtlichen Verfahren keine geeignete Grundlage der Nachprüfung eines möglicherweise geltend gemachten behördlichen Ermittlungsfehlers. Bei dieser Sachlage kann dahinstehen, ob der Kläger eine durch Verkehr ausgelöste Luftverschmutzung als einen naturschutzrechtlichen Belang gemäß § 51c Abs.1 LNatSchG geltend machen kann.

3.4 Der Kläger wendet sich gegen die Wahl der Südtrasse auch aus gemeinschaftsrechtlichen Gründen. Er macht geltend, die Auswahlentscheidung sei von fehlerhaften Annahmen beeinflußt. Zum einen stünden der planfestgestellten Südtrasse gemeinschaftsrechtliche Vorgaben entgegen. Zum anderen verfehle die Planfeststellungsbehörde in ihrer planerischen Abwägung das Gewicht der Belange, das sich aus derartigen Vorgaben ergebe.

Der Kläger hat in seinem Einwendungsschreiben vom 16. Februar 1996 auf die fehlende Beachtung der Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (79/409/EWG) – Vogelschutz-RL – (ABl EG Nr. L 103/1 vom 25. April 1979) und der Richtlinie des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (92/43/EWG) – Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) – (ABl EG Nr. L 206/7 vom 22. Juli 1992) mehrfach hingewiesen. Sein Vorbringen ist auch prozessual rechtzeitig und hinreichend substantiiert,

3.4.1 Nach der derzeitigen Erkenntnislage des Gerichts kann eine Verletzung europarechtlicher Bestimmungen zwar für den planfestgestellten Abschnitt selbst nicht festgestellt werden. Die Planfeststellungsbehörde hat ihrem Planfeststellungsbeschluß die tatsächliche Annahme zugrunde gelegt, daß die Südtrasse in dem planfestgestellten Abschnitt kein Gebiet berührt, das nach der Vogelschutz-RL oder nach der FFH-RL als Schutzgebiet festgesetzt wurde oder als ein solches in Betracht käme (vgl. PFB S. 181/182). Der Kläger hat diese tatsächliche Annahme nicht angegriffen. Sein Vorbringen bezieht sich ausschließlich auf das Gebiet der W. -Niederung, auf die besondere Situation des Naturparks "S. -see" und auf die nach § 16 Abs.1 FStrG insoweit getroffene Linienbestimmung für die Folgeabschnitte.

3.4.2 Nach derzeitigem Erkenntnisstand des Gerichts kommt eine Verletzung gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen jedoch in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht im Hinblick auf die weitere Trassierung ernsthaft in Betracht. Die Tassenführung hat – möglicherweise – erhebliche Auswirkungen auf den Naturpark "S. -see" und durch die beabsichtigte Querung auf die W. -Niederung. Eine abschließende Entscheidung ist im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nicht möglich. Sie muß dem Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben.

3.4.2.1 Die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des planfestgestellten Abschnitts (A 1 bis L 92) hat die gemeinschaftsrechtliche Beurteilung der W. -Niederung einzubeziehen. Die Planfeststellungsbehörde ist in entsprechender Weise vorgegangen (PFB S. 182, vgl. auch PFB S. 309). Das ist in rechtlicher Hinsicht zutreffend.

Bereits im planfestgestellten Abschnitt ist abwägungsrelevant und ggf. als eine Frage zwingenden Rechts entscheidungserheblich, ob eine Planfeststellung des nachfolgenden trassierten Abschnitts mit Vorschriften des Gemeinschaftsrechts vereinbar wäre. Die Bildung von Teilabschnitten einer Bundesfernstraße ist gerechtfertigt, wenn sie auf der Grundlage einer konzeptionellen Gesamtplanung vorgenommen wird. Zwischen den einzelnen Teilabschnitten muß ein planerischer, insbesondere konzeptioneller Zusammenhang bestehen (vgl. BVerwG, Beschluß vom 26. Juni 1992 - BVerwG 4 B 1-11.92 - Buchholz 407.4 FStrG Nr. 89 = NVwZ 1993, 572 <573>; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 25. Januar 1996 - BVerwG 4 C 5.95 - BVerwGE 100, 238 <255>; Urteil vom 21. März 1996 - BVerwG 4 C 1.95 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 115). Das mit der Abschnittsbildung verbundene Entstehen von Zwangspunkten ist letztlich weniger eine Frage der Verfahrensgestaltung, sondern eine Frage der inhaltlichen Anforderungen an die Planungsentscheidungen. Die abschnittsweise Planung muß inhaltlich einem Gesamtkonzept genügen, um der Gefahr eines Planungstorsos von vornherein zu begegnen (vgl. BVerwG, Urteil vom 7. März 1997 - BVerwG 4 C 10.96 - DVB1 1997, 838 <848>; vgl. ferner BVerwG, Urteil vom 28. Februar 1996 - BVerwG 4 A 27.95 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr.110 NVwZ 1996, 1011 <1015>). Gerade die Kenntnis von Hindernissen im nachfolgenden Planungsabschnitt muß der Planfeststellungsbehörde Veranlassung geben, die ursprüngliche Planung zu überdenken. Eine derartige Vorgehensweise liegt auch im wohlverstandenen Gemeinwohlinteresse. Eine Planung, die sich im nachfolgenden Planungsabschnitt vor unüberwindbare Hindernisse gestellt sieht, verfehlt ihren gestaltenden Auftrag. Eine etwaige verwaltungsinterne Bindung an die Linienbestimmung ändert daran nichts. Diese muß in sachlicher Hinsicht zur Disposition auch im Planfeststellungsverfahren stehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. April 1997 - BVerwG 4 C 5.96 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr.130).

Tatsächlich hat auch das Bundesministerium für Verkehr im Verfahren der Linienbestimmung die Frage gestellt, ob Vorgaben der Vogelschutz-RL und der FFH-RL für die in Aussicht genommene Trassenwahl erheblich seien. Diese Betrachtung war gemäß § 16 Abs.2 FStrG

zwingend geboten. Demgemäß hat das Bundesministerium für Verkehr im Linienbestimmungsverfahren ein Gutachten als "Umweltverträglichkeitsstudie" – Variantenvergleich nach EG-Richtlinien – eingeholt (Voruntersuchung zur Linienbestimmung, Bd. 10). In diesem Zusammenhang ist es unerheblich, zu welchen Ergebnissen das Bundesministerium für Verkehr dabei gekommen ist. Entscheidend ist, daß die Vorgehensweise des Bundesministeriums auch insoweit von einem Gesamtkonzept getragen wurde, dem sich der einzelne Planungsabschnitt im Sinne der Konkretisierung des Trassenverlaufs unterzuordnen hatte.

3.4.2.2 Der Planfeststellungsbeschluß verneint die Erheblichkeit der Vogelschutz-RL in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht. Diese Auffassung ist nicht bedenkenfrei.

3.4.2.2.1 Die Planfeststellungsbehörde nimmt an, die Vogelschutz-RL sei zum einen in die FFH-RL integriert und enthalte zum anderen für die Mitgliedstaaten keine direkten Verpflichtungen (PFB S.182). Diese Rechtsauffassung unterliegt erheblichen Zweifeln.

[1] Die Vogelschutz-RL begründet gegenüber staatlichen Behörden – auch ohne Umsetzung in nationales Recht – unmittelbar rechtliche Verpflichtungen. Das steht aufgrund der bisherigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs fest (vgl. EuGH, Urteil vom 2. August 1993 - Rs. C 355/90 - Slg. 1993 I-8 4221 ff. <4277> = NuR 1994, 521 <522> - Santoña; Urteil vom 11. Juli 1996 - Rs. C-44/95 - NuR 1997, 36 <37> - Lappel Bank; vgl. bereits EuGH, Urteil vom 28. Februar 1991 - RS. C-57/89 - Slg. 1991 I-2 883 ff. <930 Rn.20> = NuR 1991, 249 <250> - Leybucht). Diese Rechtsansicht stimmt im übrigen mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zur unmittelbaren Verbindlichkeit der Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung überein (vgl. EuGH, Urteil vom 11. August 1995 - Rs. C-431/92 - Slg 1995 I-8 2189 <2224 Rn.39> = NuR 1996, 102 <104> - Großkrotzenburg; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 25. Januar 1996 - BVerwG 4 C 5.95 - BVerwGE 100, 238 <242>).

[2] Ferner ist zweifelhaft, ob und in welcher Hinsicht die Vogelschutz-RL in die FFH-RL "integriert" ist, wie die Planfeststellungsbehörde meint. Art. 7 FFH hebt die Vogelschutz-RL nicht auf, sondern ordnet für ein nach Art.4 Abs.1 oder 2 Vogelschutz-RL erklärtes oder anerkanntes Vogelschutz-Gebiet nur das von Art. 4 Abs. 4 dieser Richtlinie abweichende Schutzregime des Art:6 Abs.3 und 4 FFH-RL an. Danach ist unverändert zunächst der Schutzstatus des Gebietes nach Art.4 Abs.1 oder 2 Vogelschutz-RL festzustellen (vgl. EuGH, Urteil vom 11. Juli 1996 - Rs. C-44/95 - NuR 1997, 36 <38> - Lappel Bank). Darüber hinaus unterliegt es rechtlichen Zweifeln, ob Art.7 FFH überhaupt derzeit angewandt werden kann und damit das geminderte Schutzregime des Art.6 Abs.3 und 4 FFH-RL auszulösen in der Lage ist. Die Bundesrepublik Deutschland hat bislang die FFH-RL nicht in nationales Recht umgesetzt. Aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts ist es ohne Belang, ob hierfür der Bund oder die Länder – etwa das beklagte Land – die Verantwortung tragen. Der Europäische Gerichtshof hat mit Urteil vom 11. Dezember 1997 - Rs. C-83/97 - im Verfahren der Vertragsverletzung festgestellt, die Bundesrepublik Deutschland habe dadurch gegen Art.23 FFH verstoßen habe, daß sie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen habe, um der Richtlinie nachzukommen. Der Gerichtshof weist unter Bezugnahme auf seine ständige Rechtsprechung das Vorbringen der beklagten Bundesrepublik Deutschland als unerheblich zurück, daß die Richtlinie seit dem Ablauf der Umsetzungsfrist von den zuständigen Behörden unmittelbar angewandt würde (vgl. EuGH, Urteil vom 12. Oktober 1995 - Rs. C-242/94 - Slg. 1995 I-9/10 3031 <3039 Rd.6>).

3.4.2.2.2 Eine unrichtige Rechtsauffassung der Planfeststellungsbehörde würde ein Ermittlungsdefizit indizieren. Ein Ermittlungsdefizit führt dann zur Rechtswidrigkeit der planerischen Abwägungsentscheidung, wenn sich der Mangel im Sinne einer konkreten Möglichkeit auf die planerische Entscheidung auswirken kann (vgl. BVerwG, Beschluß vom 26. Juni 1992 - BVerwG 4 B 1 - 12.92 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr.89 = NVwZ-1993, 572). Das ist dann nicht der Fall, wenn eine spätere Ermittlung – auch im gerichtlichen Verfahren – zu dem Ergebnis kommt, daß eine behördliche Ermittlung während des Planfeststellungsverfahrens zu keinem anderen Ergebnis geführt hätte und demgemäß die planerische Abwägung im Ergebnis von einem zutreffenden Sachverhalt ausgegangen ist. Diese Prüfung ergibt hier in tatsächlicher Hinsicht, daß im derzeitigen Verfahrensstadium keine abschließende Entscheidung getroffen werden kann.

[1] Der Planfeststellungsbeschluß befaßt sich mit der Frage, welche abwägungserhebliche Bedeutung das Schutzgebiet "S. -see" besitzt. Es ist nach dem derzeitigen Erkenntnisstand des Gerichtes nicht auszuschließen, daß der Planfeststellungsbehörde insoweit Rechtsfehler unterlaufen sind.

Der Planfeststellungsbeschluß ordnet den Naturpark S. -see dem Schutzniveau der FFH-RL zu (vgl. PFB S. 135). Sollte die Planfeststellungsbehörde den Naturpark S. -see damit als FFH-Gebiet beurteilt haben, wäre dies rechtsfehlerhaft. Das Gebiet S. -see ist rechtlich als ein Vogelschutzgebiet im Sinne des Art.4 Abs.1 Vogelschutz-RL zu beurteilen. Diese Bewertung legt die Umweltverträglichkeitsprüfung zugrunde (vgl. die "Zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen gem. § 11 UVPG zur Linienbestimmung" S. 13). Das Gutachten Ka. /Wa. gelangt zu demselben Ergebnis (S.40). Der Beklagte gibt für seine gegenteilige Auffassung keine nähere Begründung.

Allerdings durchschneidet die linienbestimmte Trasse das förmlich festgesetzte Gebiet "S. -see" nicht. Darauf kommt es indes nicht an. Das Schutzregime des Art.4 Abs.4 Vogelschutz-RL und – soweit überhaupt anwendbar – auch des Art.6 Abs.2 bis 4 FFH-RL will jede erhebliche Beeinträchtigung des Schutzgebietes abwehren. Das gilt auch für Störungen, die außerhalb des Gebietes entstehen und sich auf das Gebiet auswirken. Nach dem Gutachten Ka. /Wa. kommt eine derartige Beeinträchtigung im Streitfall als möglich in Betracht (Gutachten S. 40 ff.; Gutachten Anhang II.S. 309 ff.). Dabei gehen die Gutachter von einer Distanz von 400 bis 500 m des am nächsten gelegenen Punktes des Schutzgebietes zur planfestgestellten Trasse aus. Nach ihrer Auffassung ist gemeinschaftlich allerdings ein Brutvogelnachweis relevant. Derartige Nachweise halten die Gutachter für möglich. Hierauf weist der Kläger hin und macht sich das Ergebnis des Gutachtens Ka. /Wa. zu eigen. Der Beklagte tritt dem in tatsächlicher Hinsicht nicht entgegen. Danach ist in tatsächlicher Hinsicht nicht auszuschließen, daß aufgrund unzutreffender gemeinschaftsrechtlicher Beurteilung des Gebietes S. -see ein Ermittlungsdefizit eingetreten ist.

Der Planfeststellungsbeschluß hat zudem ausdrücklich abgelehnt, in eine Verträglichkeitsprüfung nach Art.6 Abs.3 FFH-RL selbst einzutreten oder diese zu veranlassen (vgl. PFB S.182). Nimmt man in rechtlicher Hinsicht zugunsten des Beklagten an, daß bei einem erklärten oder als solche anerkannten Vogelschutzgebiet gemäß Art.7 FFH-RL das Schutzregime des Art.6 Abs.2 bis 4 FFH-RL anzuwenden ist, dann gilt dies auch dann, wenn ein derartiges Vogelschutzgebiet durch einen Plan oder ein Projekt, das außerhalb des Gebietes verwirklicht werden soll, erheblich beeinträchtigt wird. Das gilt ferner für die Prüfung, ob eine derartige Beeinträchtigung als möglich ernsthaft in Betracht kommt. Denn das Verfahren der Verträglichkeitsprüfung soll gerade darüber Gewißheit verschaffen, ob eine derartige erhebliche Beeinträchtigung besteht. Das folgt aus Art.6 Abs.3 Satz 2 FFH-RL.

Danach stimmen die zuständigen Behörden dem Vorhaben nur zu, wenn sie zuvor festgestellt haben, daß das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird. Dieses Ergebnis kann sich nur ergeben, wenn die Prüfung der Verträglichkeit des Vorhabens mit den Erhaltungszielen bereits bei der ernsthaften Möglichkeit einer erheblichen Beeinträchtigung einsetzt. Es spricht einiges dafür, daß die Planfeststellungsbehörde dies nicht bedacht hat. Ein etwaiger Rechtsmangel wäre allerdings unerheblich, wenn eine erhebliche Beeinträchtigung aus tatsächlichen Gründen zu verneinen wäre. Das ist – wie ausgeführt – zumindest ungewiß.

[2] Anders ist die Lage der W. -Niederung zu beurteilen. Diese besitzt nach dem derzeitigen Erkenntnisstand nicht die Qualität eines Vogelschutzgebietes im Sinne des Art.4 Abs.1 oder 2 Vogelschutz-RL. Die gegenteilige Behauptung des Klägers lässt sich mit präsenten Beweismitteln nicht belegen.

Zur naturschutzfachlichen Beurteilung der W. -Niederung liegen dem Gericht vier fachliche Stellungnahmen vor, die Befundfeststellungen enthalten. Es handelt sich um Teile eines Gutachten der LE. GmbH vom Oktober 1996 (Akten 553.32-A 20-701, Teilstrecke, Ordner 11 [Planfeststellung]), ferner die im Rahmen der Linienbestimmung erstellte Umweltverträglichkeitsstudie – Variantenvergleich nach EG-Richtlinien – vom 14. Oktober 1994 (Auftraggeber: Ministerium für Wirtschaft, Technik und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein; Gutachter: Büro T. [T. Tr. , C. Go.], außerdem die "Zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen gem. § 11 UVPG zur Linienbestimmung" und schließlich das Gutachten der Prof. Ka. und Wa. vom Mai 1997 (Auftraggeber: Ministerium für Wirtschaft, Technik und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein) als zeitlich jüngste fachliche Äußerung.

Nach Maßgabe dieser naturschutzfachlichen Aussagen läßt sich nicht positiv feststellen, daß die W. -Niederung den materiellen Kriterien eines Vogelschutzgebietes im Sinne des Art.4 Abs.1 oder 2 Vogelschutz-RL entspricht. Das Gutachten Ka. /Wa. vom Mai 1997 kommt zu dem Ergebnis; daß aus naturschutzfachlicher Sicht das W. -gebiet als Ganzes nicht als potentiell Vogelschutzgebiet im Rechtssinne eingestuft werden kann (Gutachten S. 45; Anhang II S.10 und 11). Bei dieser tatsächlichen Sachlage kann unerörtert bleiben, unter welchen Voraussetzungen dem deutschen Mitgliedstaat für die Festsetzung eines Vogelschutzgebietes ohnehin ein "gewisser Beurteilungsspielraum" gegeben wäre (vgl. EuGH, Urteil vom 28. Februar 1991 - Rs. C-57/89 - Slg. 1991 I-2 833 <930> - Leybucht; Urteil vom 2. August 1993 - Rs. C. 355/90 - Slg. I-8 4221 <4278 Rn.26> = NuR 1994, 527 <523>).

3.4.2.2 Der Planfeststellungsbeschluß verneint, daß die W. -Niederung für den Bereich des projektierten Planungsabschnitts die Qualität eines FFH-Gebietes habe (PFB S. 182). Nach dem derzeitigen Erkenntnisstand des Gerichts sprechen beachtliche Gründe dafür, daß die Annahme der Planfeststellungsbehörde in tatsächlicher Hinsicht nicht zutrifft. Die danach erforderliche rechtliche Beurteilung lässt sich im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nicht abschließend treffen.

3.4.2.2.1 Der Planfeststellungsbeschluß sieht zwar die Qualität der W. -Niederung als ein potentiell FFH-Gebiet als abwägungserheblich an (vgl. PFB S. 182): Er verneint jedoch diese Qualität in tatsächlicher Hinsicht. Dabei bleibt offen, von welchen materiellen Kriterien sich die Planfeststellungsbehörde hierbei leiten läßt. Eigene Angaben der Planfeststellungsbehörde fehlen. Sie stützt sich ohne daß Einzelheiten genannt werden – auf Äußerungen der EU-Kommission und des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und

Verkehr und des Ministeriums für Umwelt, Natur und Forsten des beklagten Landes. Diese Verfahrensweise legt ein Ermittlungsdefizit der Planfeststellungsbehörde nahe.

[1] Die EU-Kommission hat sich zur Trassierung der Bundesautobahn A 20 förmlich bislang in zwei Stellungnahmen geäußert, nämlich mit der Stellungnahme vom 27. April 1995 [ABl EG Nr. C 178/3 vom 13.7.1995] betr. Trebel/Recknitz-Tal) und vom 18. Dezember 1995 [ABl. EG Nr. L 6/14 vom 9.7.1996] betr. Querung des Peenetales. Beide Stellungnahmen sind auf Art.6 Abs.4 FFH-RL gestützt. Die Stellungnahmen betreffen jeweils mecklenburgisch-vorpommersche Vogelschutzgebiete im Sinne der Vogelschutz-RL. Auf sie kann sich die Planfeststellungsbehörde nicht bezogen haben. Aus der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses ergibt sich übrigens selbst, daß weder die Planfeststellungsbehörde noch eine andere Behörde eine Stellungnahme der EU-Kommission im Sinne des Art.6 Abs.4 UAbs.1 FFH-RL für angezeigt hielten, da bereits die tatsächlichen Voraussetzungen des Art.6 Abs.3 FFH-RL verneint wurden.

Ferner liegt ein Schriftwechsel zwischen der EU-Kommission (Generaldirektion XI) und der Bundesregierung zur Frage der Beurteilung der W. -Niederung vor. Es ist denkbar, daß der Planfeststellungsbeschluß mit seinen Ausführungen diesen Schriftwechsel meint. Die dem Gericht vorliegenden Verfahrensakten des Planfeststellungsverfahrens enthalten – soweit ersichtlich – hierzu keine näheren Hinweise. Der Schriftwechsel wird im Gutachten Ka. /Wa. referiert.(vgl. Anhang II S.21). Danach teilte die Generaldirektion XI der EU-Kommission der Bundesregierung in einem Schreiben vom 29. August 1995 mit, daß der Bereich Naturpark "L. Seen" die Kriterien für ein Vogelschutzgebiet entsprechend der Vogelschutz-RL erfülle. Hinsichtlich der FdH-Richtlinie heißt es in dem Schreiben:

Des weiteren sprechen die Topographie des Gebietes sowie die der Kommission vorliegenden Studien dafür, daß dem Vorkommen von Lebensraumtypen im Sinne der Richtlinie 92/43/EWG in den betroffenen Bereichen Rechnung getragen werden muß. So werden z.B. im Text des Pflege- und Entwicklungsplanes W. -Niederung Assoziationen der Erlen-Eschenwälder, Calluna-Heiden oder Dünengesellschaften wie das Spergulo-Corynephorum benannt. Diese gehören zu dem FFH-Lebensraumtypen 44.3 (Alnio glutinosae-incanae; prioritärer Lebensraumtyp), 31.2 (Trockene Heidegebiete; alle Untertypen) und 64.1 X 35.2 (Offene Grasflächen mit Corynephorus und Agrostis auf Binnendünen).

Ferner wurde im Schreiben das Ergebnis der Umweltverträglichkeitsstudie bezweifelt, daß die Variante 5 als günstigere Variante als die Variante 4 H, 4 erscheine. Die Bundesregierung antwortete mit Schreiben vom 22. Juni 1996 dahin, daß sie die Auffassung der Generaldirektion XI nicht teile. Vogelarten entsprechend der Vogelschutz-RL würden nicht überregional betroffen. Das Gebiet sei auch kein ausgewiesenes FFA-Gebiet, so daß die Richtlinie nicht anzuwenden sei. Im Schreiben vom 7. August 1996 teilte die Generaldirektion XI der Bundesregierung daraufhin mit, daß eine Verletzung der Vogelschutz-RL und der FFH-RL nicht gegeben sei.

Welche Gründe für diesen Auffassungswandel maßgebend waren, mag im derzeitigen Verfahrensstadium dahinstehen. Aus diesem Vorgang kann die Feststellung der Planfeststellungsbehörde, die EU-Kommission habe "ihr Einverständnis zu einer Planung der A 20 im Raum Lü. abgegeben" (PFB S. 182) nicht in der Weise abgeleitet werden, daß nunmehr eigene naturschutzfachliche Ermittlungen entbehrlich wurden.

Ein Verfahren gemäß Art. 6 Abs.3 und Abs. 4 FFH-RL hatte nicht stattgefunden. Vielmehr hat sich die Planfeststellungsbehörde ohne eigene oder noch von ihr veranlaßte naturschutzfachliche Prüfung gebunden gesehen. Sie ist aus diesem Grunde den im Aufstellungsverfahren erhobenen konkretisierenden Einwendungen – wie sie selbst ausführt (vgl. PFB S. 182) – nicht nachgegangen. Ob der Meinungsäußerung der Generaldirektion in fachlicher Hinsicht eine gewisse indizielle Bedeutung beizumessen ist, kann dahinstehen. Der Äußerung fehlt jedenfalls eine rechtliche Verbindlichkeit. Da die Generaldirektion XI ursprünglich selbst von dem Bestand eines FFH-Schutzgebietes ausging, bestand unverändert die nicht fernliegende Möglichkeit, daß ein Gebiet derartiger Schutzqualität vorlag. Immerhin stimmte die Auffassung der Generaldirektion mit der ursprünglichen Ansicht des Landesamtes für Naturschutz Schleswig-Holstein überein. Das Amt nahm an, daß die W. -Niederung potentiell FFH-Gebiet sei. Substantiierten Zweifeln – namentlich solchen der beteiligten Naturschutzverbände – hatte die Planfeststellungsbehörde nachzugehen.

[2] Die Planfeststellungsbehörde stützt sich für ihre Beurteilung ferner darauf, daß das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr und das Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten gemeinsam bestätigt hätten, daß die W. -Niederung nicht als FFH-Gebiet einzustufen sei (vgl. PFB S. 182). Auch dieser verweis auf Ergebnisse anderer Verfahren erscheint in seiner tatsächlichen Grundlage mindest zweifelhaft, um bereits ein Ermittlungsdefizit der Planfeststellungsbehörde ausschließen zu können.

Wenn das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr und das Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten eine Einstufung der W. -Niederung als FFH-Gebiet verneinen, kann dies ein Ermittlungsdefizit nur ausschließen, wenn die Planfeststellungsbehörde die hierfür maßgebenden Gründe kannte und sich damit zu eigen machen konnte. Die dem Gericht vorliegenden Verfahrensakten des Planfeststellungsverfahrens erlauben – soweit für das Gericht erkennbar – keine entsprechenden Feststellungen. Soweit ersichtlich hatte das Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten bis Ende 1994 eine andere Beurteilung vertreten. Das Ministerium war zwar nicht gehindert, zu einer anderen Auffassung zu gelangen. Immerhin zeigte ein Meinungswechsel, daß es sich um eine kritisch zu beurteilende Faktenlage handelte. Noch in seinem Schreiben vom 17. Februar 1997 – ergangen als Stellungnahme zur Bewertung nach § 12 UVPG – spricht sich das Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten im Hinblick auf die Schutzgüter des Umweltschutzes für die Nordtrassierung aus.

Sollen später begründete Zweifel geltend gemacht werden, kann dem in einer ersichtlich zentralen Fragestellung alsdann nicht ohne weiteres mit dem Verweis auf eine Meinungsänderung begegnet werden. Ein weiteres kommt hinzu. Das beklagte Land sah spätestens Mitte November 1996 hinreichenden Anlaß, Prof. Dr. G. Ka. und Prof. Dr. R. Wa. einen Gutachtenauftrag über die Anforderungen der Vogelschutz-RL und der FFH-RL für den hier betrachteten Bereich zu erteilen (vgl. Darstellung der Landesregierung Schleswig-Holstein durch den Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr vom 2.4.1997 - LTags-Drs. 14/632). Die Landesregierung gab zwar in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage an, daß das Gutachten in keinem Sachzusammenhang zur Abwägung im Planfeststellungsverfahren stehe. In formeller Hinsicht mochte dies zutreffen. Die Tatsache der Gutachtenvergabe – welche das Gericht im vorliegenden Verfahren frei würdigen kann – zeigt indes, daß durchaus tatsächliche Unsicherheiten über die naturschutzfachliche Qualifikation der W. -Niederung bestanden.

3.4.2.2.2 Das Gutachten der Prof. Ka. und Wa. (Mai 1997) läßt es in einem für das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes ausreichenden Maße als naheliegend erscheinen, daß die W. -Niederung die Qualität eines "potentiellen" FFH-Gebietes besitzt. Das Gutachten gelangt zu folgender naturschutzfachlicher Bewertung (Gutachten S.49).

Obwohl weder für Schleswig-Holstein, noch für Mecklenburg- Vorpommern eine systematische Erfassung und Auswertung von biotischen Daten im Hinblick auf ein Konzept Natur 2000 vorliegen, kann aufgrund der vorhandenen Daten davon ausgegangen werden, daß die W. -Niederung mit Grenzstreifen die Kriterien für ein FFH-Gebiet erfüllt. Diese Einschätzung ergibt sich aus der unverzichtbaren Korridorfunktion zwischen Traveförde und den Naturparken "S. -see" und "L. Seen" mit ihren Kernzonen, sowie aus dem Vorkommen von Lebensgemeinschaften und Arten der Anhänge I, II und IV /FFH wie z.B. sehr großflächige Sandrasen und Sandheiden, Korridor für die Wiederausbreitung des Fischotter ect. In diesen Komplex muß auch die Wu. Heide einbezogen werden.

Diese zusammenfassende Beurteilung wird im Anhang II des Gutachtens näher begründet (dort S. 14 ff., insbes. S. 19/20). Der Beklagte hat dieser Beurteilung inhaltliche Gründe – auch im Hinblick auf das klägerische Vorbringen - bislang nicht entgegengesetzt. Er hält das Ergebnis des Gutachtens für den hier streitigen Abschnitt für unerheblich. Das trifft - wie dargelegt – in rechtlicher Hinsicht nicht zu.

Die gutachterliche Beurteilung erscheint nach dem derzeitigen Kenntnisstand des Gerichts – jedenfalls im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes – einleuchtend und gut begründet. Das gefundene Ergebnis entspricht früheren Beurteilungen etwa des Landesamtes für Naturschutz des Landes Schleswig-Holstein, der Generaldirektion XI der EU-Kommission, möglicherweise auch der früheren Auffassung des schleswig-holsteinischen Ministeriums für Umweltschutz, Natur und Forsten. Soweit staatliche Behörden ihre frühere Auffassung aufgegeben haben, ist – wie das Gutachten Ka. /Wa. (dort S. 20) ausführt – nicht ersichtlich, welche tatsächlichen Gründe zu einer veränderten Einstufung geführt haben. Die Nähe zum Naturschutzgebiet "S. -see", zur Wu. Heide und zum Gebiet "L. Seen" machen die vom Gutachten betörte Verbund- und Korridorfunktion von ihrem Ansatz her einleuchtend. Dabei ist die in Art. 3 Abs.1 FFH-RL normierte Zielsetzung besonders hervorzuheben. Danach kommt es gerade darauf an, ein kohärentes europäisches ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete zu begründen. Dieses Ziel wird gefördert, wenn einzelne Biotopkomplexe in einem größeren Zusammenhang gesehen werden. Daß derartige Komplexe im Gesamttraum vorhanden sind, nimmt auch der Beklagte an. Das Ziel der Verwirklichung von Erhaltungs- und von Entwicklungsmaßnahmen deutet des weiteren darauf hin, daß die W. -Niederung in ein derartiges kohärentes Netz einzubetten sein könnte. Die seinerzeit beabsichtigte vorläufige Sicherstellung als mögliches Naturschutzgebiet bestätigt dies. Diese vorläufige Einschätzung wird zusätzlich dadurch gestützt, daß dem Gutachten Ka. /Wa. ein gezielter Prüfungsauftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr zugrunde liegt. Es handelt sich also nicht – wie etwa bei der Neuinterpretation der Befunde im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung – um Teilergebnisse einer Untersuchung mit anderer Zielsetzung.

Die Befundaufnahme der Gutachter stimmt schließlich mit der Zielsetzung der seinerzeitigen vorläufigen naturschutzrechtlichen Unterschutzstellung überein. Die beteiligten Länder Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern haben die W. -Niederung ursprünglich als ein Gebiet beurteilt, das für die förmliche Festsetzung als "Naturschutzgebiet" geeignet sei. In Schleswig-Holstein erging zu diesem Zweck zunächst die Landesverordnung zur einstweiligen Sicherstellung des geplanten Naturschutzgebietes "Mittlere und südliche W. "

vom 28. März 1990 (GVOB1 S.232). Sie betraf den westlichen Uferbereich der W. . Die Geltungsdauer dieser Verordnung wurde durch die Verordnung vom 14. Februar 1992 (GVOB1 S. 176) um weitere zwei Jahre verlängert, insgesamt damit bis zum 13. April 1994. Mecklenburg-Vorpommern stellte den östlichen Uferbereich mit Landesverordnung zur einstweiligen Sicherung des geplanten Naturschutzgebietes "W. -Niederung" vom 15. Mai 1992 (GVOB1 S. 474) ebenfalls für zwei Jahre unter vorläufigen Schutz mit dem Ziel, ein Naturschutzgebiet festzusetzen. Die Qualifizierung als "Naturschutzgebiet" stellt gemäß § 13 BNatSchG regelmäßig die Gebietsausweisung mit höchstem Schutzniveau dar.

3.4.2.3 Kann die W. -Niederung in tatsächlicher Hinsicht als ein potentielles (faktisches) FFH-Gebiet bestimmt werden, ist in rechtlicher Hinsicht zweifelhaft, ob eine derartige Qualifizierung auch rechtlich in entscheidungserheblicher Weise möglich ist.

Derartige Zweifel ergeben sich aus den besonderen Verfahrensschritten, welche Art.4 und 5 FFH-RL für die Ausweisung vorsehen. Die in Art. 3 Abs. 1 FFH-RL vorgesehene Ausweisung eines ökologischen Netzes besonderer Schutzgebiete verlangt die Mithilfe der Mitgliedstaaten. Diese habender EU-Kommission innerhalb von drei Jahren eine Liste über die einzelnen Gebiete zuzuleiten. Die EU-Kommission kann von sich auch auf die Vorlage einer Liste dringen. Art.5 FFH-RL sieht dafür ein Konzertierungsverfahren vor. Gegen den erklärten Willen eines Mitgliedstaates kann ein Gebiet nicht in das kohärente ökologische Netz aufgenommen werden. Eine nationale Pflicht zur innerstaatlichen Ausweisung entsteht erst mit der Aufnahme eines Gebietes in die gemeinschaftliche Liste. Aus dieser Systematik ist im Schrifttum gefolgert worden, daß es auf der Grundlage der FFH-RL im Rechtssinne keine "potentiellen" FFH-Gebiete geben kann.

Gegen dieses Ergebnis lassen sich wichtige andere Gesichtspunkte anführen: Es steht fest, daß die Bundesrepublik Deutschland die FFH-RL bislang in vertragswidriger Weise nicht in nationales Recht umgesetzt und eine Meldung der geeigneten Gebiete unterlassen hat. Der Europäische Gerichtshof hat die Vertragsverletzung mit dem bereits erwähnten Urteil vom 11. Dezember 1997 ausgesprochen. Ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs entspricht es, daß einer Richtlinie auch ohne Umsetzung eine innerstaatliche Wirkung zukommen kann (vgl. deutlich EuGH, Urteil vom 11. August 1995 - Rs. C431/92 - Slg. 1995 I-8 2189 <2224 Rn.39> = NuR 1996, 102 <104> - Großkrotzenburg; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 25. Januar 1996 - BVerwG 4 C 5.95 - BVerwGE 100, 233 <242>). Der Gerichtshof will damit erreichen, daß ein vertragswidriger Verstoß gegen eine Umsetzungspflicht möglichst nicht sanktionslos bleibt. Es gilt dem Gerichtshof als treuwidrig, wenn ein Mitgliedstaat sich durch Zustimmung im Ministerrat zur Umsetzung verpflichtet, diese aber nicht einlöst. Er hat z.B. für die Vogelschutz-RL ausgesprochen, daß es "potentielle" (faktische) Vogelschutzgebiete gibt (vgl. EuGH, Urteil vom 2. August 1993 - Rs. C-355/90 - Slg. 1993 I 4221 ff. <4277 Rn.22> = NuR 1994, 521 <522> - Santoña; vgl. auch EuGH, Urteil vom 11. Juli 1996 - Rs. C-44/95 - NuR 1997, 36 <37> - Lappel Bank). Der grundlegende Gedanke ist, daß ein Mitgliedstaat daraus, daß er die Umsetzungspflicht mißachtet keinen rechtlichen "Vorteil" ziehen soll. Hinsichtlich der FFH-RL sind bereits zwei Fristen nicht eingehalten worden, nämlich die Umsetzungsfrist des Art. 23 FFH-RL und die Zuleitung der erarbeiteten Vorschlagsliste nach Art. 4 Abs. 1 UAbs. 2 FFH-RL innerhalb dreier Jahre nach Bekanntgabe der Richtlinie, d.h. bis zum 5. Juni 1995.

Dieser zuletzt genannte Verstoß ist im Sinne der ökologischen und zeitlichen Zielsetzung der Richtlinie schwerwiegend. Die Kommission ist in Ermangelung der deutschen Liste gehindert, anhand der in Anhang III der FFH-RL genannten Kriterien gemäß Art.4 Abs.2 UAbs.1 FFH-RL eine Auswahl der "Gebiete gemeinschaftlicher Bedeutung" zu erstellen. Das

Verfahren soll – wie Art.4 Abs.3 FFH-RL erhellt – spätestens sechs Jahre nach Bekanntgabe der Richtlinie beendet sein. Da in Ermangelung der Zuleitung der Liste die Kommission jedenfalls für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland eine Auswahl der "Gebiete gemeinschaftlicher Bedeutung" nicht treffen kann, kann auch nicht der nach Art.4 Abs.5 FFH-RL vorgesehene Schutz des Art.6 Abs.2, 3 und 4 FFH-RL ausgelöst werden. Die Richtlinie wurde der Bundesrepublik Deutschland am 5. Juni 1992 bekannt gegeben. Die gemäß Art.4 Abs.3 FFH-RL gesetzte Frist für den Entwurf einer Liste der EU-Kommission läuft mithin am 5. Juni 1998 ab.

Das Verhalten der Nichtumsetzung und die fehlende Zuleitung einer FFH-Gebietsliste führen dazu, daß an sich geeignete FFH-Gebiete, welche die inhaltlichen Kriterien der Anhänge der FFH-RL erfüllen, und die außerdem geeignete Objekte für ein kohärentes ökologisches Netz sind, einstweilen ohne den spezifischen Schutz des Art.6 Abs.2, 3 und 4 FFH-RL sind. Da es im allgemeinen außerordentlich schwierig ist, bereits belastete oder zerstörte Gebiete in einen günstigen Zustand der natürlichen Lebensräume zurückzuführen, wird insgesamt die Zielsetzung der Richtlinie gefährdet oder sogar teilweise unerfüllbar. Diese gewichtigen Folgen legen in Anknüpfung an die angeführte Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes die Frage nahe, ob auch für die FFH-RL von der Möglichkeit einer unmittelbaren Umsetzung der Richtlinie für potentielle Gebiete auszugehen ist, wenn der Mitgliedstaat eine Liste nach Art 4 Abs.1 UAbs. 2 FFH-RL der EU-Kommission nicht zugeleitet hat, wenn für ein Gebiet die sachlichen Kriterien nach Art. 4 Abs. 1 FFH-RL erfüllt sind und wenn die Aufnahme in ein kohärentes ökologisches Netz in Zusammenhang mit anderen, bereits unter förmlichen Schutz gestellten Gebieten bestimmend sein kann.

Geht man von der zuletzt erörterten Auslegung aus, liegt es unter den vorgenannten Kriterien nahe, die Möglichkeit eines "potentiellen" FFH-Gebietes zu bejahen und das Verfahren nach Art.6 Abs.3 und 4 FFH-RL für geboten anzusehen. Diese Auslegungsfrage kann indes im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes und im Hinblick darauf, daß im Hauptsacheverfahren über die Vorlagepflicht nach Art.177 Abs.3 EGV (= Art.234 Abs.3 der konsolidierten Fassung) zu entscheiden ist, weder verfahrensrechtlich noch inhaltlich abschließend beantwortet werden.

4. Ist danach die Rechtslage gerade hinsichtlich gemeinschaftsrechtlicher Rechtsvorschriften offen, ergibt die gebotene Abwägung der wechselseitigen Interessen:

4.1 Die erhobene Klage ist weder erkennbar unzulässig noch erkennbar unbegründet. Die tatsächlichen Verhältnisse in Bezug auf die Nähe der linienbestimmten Trasse zum Naturpark "S, -see" und auf Beurteilung der Wa. -Niederung im Hinblick auf die FFH-Richtlinie sind feststellungsbedürftig. Die bisherige Sachlage spricht dafür, für die W. -Niederung von einem potentiellen (faktischen) FFH-Gebiet auszugehen. Das wirft vor allem rechtliche Auslegungsfragen zur FFH-RL auf. Die Auslegung dieser Vorschriften verlangt möglicherweise eine Vorlage an den Europäischen Gerichtshof gemäß Art. 177 Abs.3 EGV (= Art.234 Abs.3 der konsolidierten Fassung). Das Bundesverwaltungsgericht ist im Hauptsacheverfahren als letztinstanzliches Gericht zur Vorlage verpflichtet, soweit deren Voraussetzungen gegeben sind. Das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes sollte dem – auch im Hinblick auf die unterschiedliche Besetzung der Richterbank – nicht vorgreifen.

Die beantragte Herstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage darf grundsätzlich die Hauptsacheentscheidung nicht vorwegnehmen. Das ist hier auch nicht der Fall. Mit der Anordnung der aufschiebenden Wirkung wird die Durchführung des angegriffenen Planfeststellungsbeschlusses einstweilen suspendiert. Dies wird der Beklagte als

außerordentlich nachteilig beurteilen. Indes trifft das Gericht mit seiner Anordnung keine abschließende Entscheidung über die Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses.

4.2 Im Rahmen der Interessenabwägung hat das Gericht die Folgen abzuwägen, die eintreten würden, wenn die Anordnung der aufschiebenden Wirkung nicht erginge, der angegriffene Beschluß im Hauptsacheverfahren jedoch keinen Bestand hätte, gegen die Nachteile, die entstünden, wenn der angegriffene Beschluß vorläufig suspendiert würde und die Klage im Hauptsacheverfahren abzuweisen wäre.

4.2.1 Ergeht die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage nicht, so ergibt sich: Die Planfeststellungsbehörde kann den Planfeststellungsbeschluß durchführen. Die planfestgestellte Trasse kann gebaut werden. Erweist sich die Klage im Hauptsacheverfahren als begründet, ist mit dem gebauten Abschnitt weitgehend ein Zwangspunkt für den nachfolgenden Planungsabschnitt geschaffen. Der Zwangspunkt ist für den nachfolgenden Abschnitt immerhin abwägungsrelevant (vgl. BVerwG, Urteil vom 6. Dezember 1986 - BVerwG 4 C 59.82 - BVerwGE 72, 282 <288>). Damit würde der Bau im planfestgestellten Abschnitt letztlich die Bedeutung einer "vollendeten Tatsache" auch für die nachfolgende Planung erhalten. Selbst wenn noch eine andere "Anschlußplanung" technisch möglich wäre, wäre die ursprüngliche Konzeptplanung nicht mehr realisierbar. In den Gründen des Planfeststellungsbeschlusses wird zwar die Möglichkeit einer Untertunnelung erwogen. Es ist ungeklärt, ob sich dies technisch verwirklichen ließe und beispielsweise welcher Kostenaufwand – im Vergleich zur Nordtrassierung – alsdann abwägungserheblich wäre. Die eigentliche Auswahlentscheidung zwischen der Nord- und der Südtrassierung wäre jedenfalls nicht mehr für eine erneute planerische Entscheidung offen.

Nicht zuletzt besteht die ernsthafte Gefahr, daß öffentliche Gelder für einen Planungstorso vertan wären, ohne daß der beabsichtigte Nutzen alsbald eintreten würde. Nach allem ist die Irreversibilität schwerlich zu leugnen.

4.2.2 Ergeht die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage, so ergibt sich: Der planfestgestellte Abschnitt kann einstweilen nicht gebaut werden. Die Anordnung der aufschiebenden Wirkung stellt indes den Bau der Bundesautobahn A 20 nicht als solche in Frage. Zur Entscheidung steht dann möglicherweise, ob im Bereich der Hansestadt Lü. eine Nord- oder eine Südtrassierung rechtlich möglich ist. Die Bauausführung der Bundesautobahn A 20 außerhalb dieses Bereichs wird hierdurch nicht in Frage gestellt. Das gilt insbesondere für den weiteren Bereich von Mecklenburg-Vorpommern. Dabei übersieht das Gericht nicht, daß der Bundesgesetzgeber dem Projekt der Bundesautobahn A 20 im Rahmen der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit eine sehr hohe Priorität zuerkannt hat (vgl. auch PFB S. 100 ff.). Diese Beurteilung hat die EU-Kommission im Hinblick auf das zu entwickelnde transeuropäische Netz in ihren Stellungnahmen vom 27. April 1995 und vom 18. Dezember 1995 bestätigt. An der Realisierung dieses Zieles wird die öffentliche Hand einstweilen bis zur Klärung der vorgenannten Zweifelsfragen und nur für den Raum Lü. gehindert. Das Gericht verkennt ebenfalls nicht, daß neben der infrastrukturellen Bedeutung der Bundesautobahn A 20 für den transeuropäischen Raum die Trassenführung eine innerstädtische Entlastungsfunktion für die Hansestadt Lü. haben soll. Das alles sind erhebliche Nachteile für die Aussetzung des sofortigen Vollzuges.

4.2.3 Bei der Gesamtwürdigung der Vor- und Nachteile fällt die Bewertung zugunsten einer vorläufigen Anordnung aus. Der Bau der Bundesautobahn entsprechend dem angefochtenen Planfeststellungsbeschluß führt zu vollendeten Tatsachen, die kaum noch umkehrbar sind. Das liegt nicht im Gemeinwohlinteresse. Auch der Beklagte geht davon aus, daß die

Südtrassierung – im Verhältnis zur Nordtrassierung – aus Gründen des Umweltschutzes die erkennbar schlechtere ist. Die im Linienbestimmungsverfahren vorgenommene Umweltverträglichkeitsprüfung legt diese Auffassung ebenfalls zugrunde (vgl. PFB S. 123). Die Stellungnahme des schleswig-holsteinischen Ministeriums für Umwelt, Natur und Forsten vom 17. April 1997 begründet diese Auffassung näher.

Die Anlaß zu dieser Entscheidung gebenden Unsicherheiten tatsächlicher und rechtlicher Art hat nicht der Kläger zu vertreten. Vielmehr ist es die öffentliche Hand – sei es der Bund, seien es die Bundesländer Schleswig-Holstein oder Mecklenburg-Vorpommern –, die zu dieser Unsicherheit dadurch beigetragen hat, daß die FFH-RL entgegen Art.23 Abs.1 FFH-RL nicht fristgerecht umgesetzt und die nach Art.4 Abs.1 FFH-RL verlangte Liste der EU-Kommission noch nicht zugeleitet ist. Die Klärung der Rechtslage liegt im Gemeinwohlerinteresse. Es entspricht der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, daß – namentlich im Bereich des Umweltschutzes – die Mißachtung der Umsetzungsgebote auch außerhalb eines Vertragsverletzungsverfahrens nicht sanktionslos zu bleiben hat.

Es steht zu erwarten, daß der Kläger gegen den nachfolgenden Planungsabschnitt, der die Querung der W. -Niederung einschließt, wiederum Klage erheben würde. In dem so zu erwartenden Klageverfahren würde sich erneut die Frage stellen, ob die Plandurchführung suspendiert werden müßte, um die zwischen den Beteiligten in tatsächlicher Hinsicht umstrittene Beweisfrage nach der Schutzqualität der W. -Niederung und der Beweisfrage nach einer Beeinträchtigung des Schutzgebietes "S. -see" einer gerichtlichen Klärung zuzuführen. Spätestens hier müßte aus diesem Grunde die Vollziehung ausgesetzt werden. Eine Plandurchführung würde nämlich zur "Vernichtung" des Beweismittels einerseits und zu vollendeten Tatsachen im Sinne fehlender Restitutionsmöglichkeit andererseits führen. Da die Wa. -Querung der Linienbestimmung entspricht und mit einer linienbestimmten weiteren Trassenführung in nächster Zukunft mit Bestimmtheit zu rechnen wäre, liegt es im wohlverstandenen öffentlichen Interesse gerade auch des Beklagten, über die zwischen den Beteiligten bestehenden Meinungsverschiedenheiten in tatsächlicher und in rechtlicher Hinsicht alsbald Klarheit zu erlangen. Daher wird das Gericht – wie angegeben – in kurzer Zeit die mündliche Verhandlung im Hauptsacheverfahren durchführen.

III.

Die Nebenentscheidungen beruhen auf §§ 154 Abs.2, 155 Abs.1 Satz 3 VwGO, §§ 20 Abs.3, 13 Abs.1 Satz 1 GKG. Die Festsetzung des Streitwerts berücksichtigt zum einen das ideelle Interesse des Klägers, zum anderen die Bedeutung der Sache.

Gaentzsch, Berkemann, Hien.