

Rechtsquellen:

FStrG	§ 17 Abs. 6 c Satz 2
BNatSchG	§ 61 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3; § 69 Abs. 5
VRL	Art. 4 Abs. 1 und 4
FFH-RL	Art. 7

Stichworte:

Planfeststellung; Straßenplanung; faktisches Vogelschutzgebiet; Gebietsauswahl; Fehlerheilung in ergänzendem Verfahren; Wechsel in FFH-Schutzregime; Gebietsmeldung; Gebietserklärung; Sicherstellungsverordnung; Beeinträchtigungsverbote; Erheblichkeitsschwelle.

Leitsätze:

1. Ein Verstoß gegen die Vogelschutz-Richtlinie (79/409/EWG) kann in einem ergänzenden Verfahren nach § 17 Abs. 6 c FStrG behoben werden, indem die Voraussetzungen für den Wechsel in das Schutzregime der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (92/43/EWG) geschaffen und die Schutz- und Ausnahmebestimmungen des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL bzw. des § 34 BNatSchG 2002 nachträglich angewandt werden.
2. Der Übergang in das Schutzregime der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie setzt nach Art. 7 FFH-RL eine endgültige rechtsverbindliche und außenwirksame Erklärung eines Gebiets zum besonderen Schutzgebiet (Vogelschutzgebiet) voraus. Die Meldung eines Gebiets an die Europäische Kommission und die einstweilige naturschutzrechtliche Sicherstellung eines Gebiets lösen den Regimewechsel (noch) nicht aus.
3. Ein Straßenbauvorhaben in einem "faktischen" (nicht-erklärten) Vogelschutzgebiet ist nach Art. 4 Abs. 4 Satz 1 der Vogelschutz-Richtlinie grundsätzlich unzulässig, wenn es durch die Verkleinerung des Gebiets zum Verlust mehrerer Brut- und Nahrungsreviere führen würde, die einem Hauptvorkommen einer der Vogelarten in Anhang I der Richtlinie dienen.

Urteil des 4. Senats vom 1. April 2004 - BVerwG 4 C 2.03

I. OVG Koblenz vom 09.01.2003 - Az.: OVG 1 C 10187/01 -

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 C 2.03
OVG 1 C 10187/01

Verkündet
am 1. April 2004
Röder
Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 1. April 2004
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. P a e t o w und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht H a l a m a , Prof. Dr. R o j a h n ,
G a t z und Dr. J a n n a s c h

für Recht erkannt:

Die Revision des Beklagten gegen das Urteil des Obergerichtsverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 9. Januar 2003 wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I.

Der Kläger, ein anerkannter Naturschutzverein, wendet sich gegen den Planfeststellungsbeschluss des Landesamts für Straßen- und Verkehrswesen Rheinland-Pfalz vom 28. Dezember 2000 für den Neubau der Bundesstraße 50 (B 50) zwischen der Bundesautobahn A 1 bei Wittlich und der B 327 bei Büchenbeuren im Planfeststellungsabschnitt II zwischen Platten und Longkamp (bis zur B 50 alt bei Kommen).

Der Neubau der B 50 ist Teil einer großräumigen West-Ost-Straßenverbindung zwischen Belgien und dem Rhein-Main-Gebiet. In dem hier umstrittenen Abschnitt verläuft die planfestgestellte Trasse ostwärts auf ca. 550 m Länge (davon 100 m in einem Tunnel) durch den Wald am Rothenberg (einen Teilbereich des Zeltingen-Rachtiger-Waldes), quert sodann das Moseltal über eine Hochbrücke (sog. Hochmoselübergang) und führt auf dem Moselsporn südostwärts bis zur B 50 alt bei Kommen. Im Bedarfsplan 1993 für die Bundesfernstraßen ist der vierstreifige Ausbau der B 50 von der A 1 bei Wittlich bis östlich von Argenthal (bei Simmern im Hunsrück) einschließlich als vordringlicher Bedarf dargestellt.

Nach Auslegung der Planunterlagen im Oktober/November 1999 erhob der Kläger Einwendungen. Er lehnte das Straßenbauvorhaben aus grundsätzlichen und naturschutzfachlichen Gründen ab. Mit seiner am 8. Februar 2001 erhobenen Anfechtungsklage hat er im Wesentlichen geltend gemacht: Die Planrechtfertigung sei nicht gegeben. Weder die Verkehrsbedeutung der geplanten B 50 noch ihre strukturpolitische Notwendigkeit seien schlüssig begründet. Das Vorhaben beeinträchtige Schutzgebiete von gemeinschaftsrechtlicher Bedeutung auf dem Moselsporn (Gebiete nach

der Richtlinie 92/43/EWG vom 21. Mai 1992, ABI EG Nr. L 206, S. 7 mit späteren Änderungen - Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, FFH-Richtlinie). Der Moselsporn zwischen Zeltingen-Rachtig und Longkamp einschließlich der Bachtäler Tiefenbach und Kautenbach bilde ein einheitliches FFH-Schutzgebiet, das von der Plantrasse auf ganzer Länge durchschnitten werde. Zwingende Gründe, welche die erheblichen Beeinträchtigungen dieses Gebiets rechtfertigen könnten, lägen nicht vor. Der Planfeststellungsbeschluss leide auch an einer fehlerhaften Gewichtung der Naturschutzbelange. Nicht ausgleichbar seien die Schäden im Landschaftsbild durch die Moselbrücke. Trassenalternativen mit erheblich geringeren Eingriffen in die betroffenen Naturräume seien übersehen worden.

Im Verlauf des erstinstanzlichen Verfahrens kam es zu folgender Entwicklung: Das Landesamt für Umweltschutz und Gewerbeaufsicht des Landes Rheinland-Pfalz machte im Januar 2002 den Vorschlag, das Gebiet "Wälder zwischen Wittlich und Cochem" als Europäisches Vogelschutzgebiet auszuweisen (Gebietsvorschlag 5908-401); eine erste Präsentation dieses Vorschlags hatte bereits im Mai 2001 stattgefunden. Der Ministerrat des Landes wählte dieses Gebiet mit Beschluss vom 2. Juli 2002 als Europäisches Vogelschutzgebiet aus und gab diese Entscheidung im Ministerialblatt der Landesregierung vom 11. Dezember 2002 bekannt. Der Zeltingen-Rachtiger-Wald einschließlich des Waldes am Rothenberg ist Bestandteil dieses Gebietsvorschlags, der insgesamt 23 856 ha umfasst und aus 18 Teilflächen besteht. Das Gesamtgebiet schließt ausgedehnte Mischwälder mit hohem Eichenanteil ein und soll u.a. dem Schutz von Hauptvorkommen der in Anhang I der Vogelschutz-Richtlinie (Richtlinie 79/409/EWG vom 2. April 1979, ABI EG Nr. L 103 mit späteren Änderungen - VRL) aufgeführten Vogelarten Grauspecht, Mittelspecht und Schwarzspecht dienen. Zum einstweiligen Schutz des Gebiets wurde die Verordnung vom 20. Dezember 2002 zur Sicherstellung des Vogelschutzgebiets "Wälder zwischen Wittlich und Cochem" erlassen. Der Beklagte legte ferner eine Untersuchung des Büros F. und S. vom Juli 2002 zur Erheblichkeit von Auswirkungen der geplanten B 50n auf das Vogelschutzgebiet vor, die zu dem Ergebnis kommt, dass eine erhebliche Beeinträchtigung der Spechtvorkommen nicht zu befürchten sei.

Der Kläger hat daraufhin sein erstinstanzliches Vorbringen im Hinblick auf den Vogelschutz ergänzt und vorgetragen, das Straßenbauvorhaben sei unzulässig, weil es

den Wald am Rothenberg als Teil eines "faktischen" Europäischen Vogelschutzgebiets durchquere und dort zum Verlust mehrerer Brutreviere der vorgenannten Spechtarten führen werde.

Das Oberverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 9. Januar 2003 (NuR 2003, 441) festgestellt, dass der Planfeststellungsbeschluss vom 28. Dezember 2000 rechtswidrig ist und nicht vollzogen werden darf. Die weitergehende Klage hat es abgewiesen. Das Urteil ist im Wesentlichen wie folgt begründet:

Der Kläger sei nach § 69 Abs. 5 Nr. 2 i.V.m. § 61 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und Abs. 2 BNatSchG 2002 klagebefugt. An der Planrechtfertigung fehle es nicht. Der Planfeststellungsbeschluss verletze jedoch die Vogelschutz-Richtlinie. Der Kläger sei mit dem Vogelschutzeinwand nicht präkludiert. Der Wald am Rothenberg sei Teil eines der für die Erhaltung der bedrohten Spechtarten zahlen- und flächenmäßig geeigneten Gebiete im Lande und damit ein faktisches Vogelschutzgebiet. Diese Eigenschaft habe der Wald am Rothenberg auch schon bei Erlass des Planfeststellungsbeschlusses besessen. Das Straßenbauvorhaben sei mit dem Schutzregime des Art. 4 Abs. 4 Satz 1 VRL nicht vereinbar. Der mildere Schutzstandard des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie finde keine Anwendung. Die negativen Auswirkungen der Plantrasse auf die Spechtvorkommen im Wald am Rothenberg seien erheblich. Nach der vom Beklagten eingeholten Untersuchung (Juli 2002) sei mit dem Verlust von zwei Brutrevieren des Mittelspechts und von jeweils einem Brutrevier des Schwarz- und des Grauspechts zu rechnen. Die Verletzung der Richtlinie stelle einen erheblichen Mangel bei der Abwägung dar, der nach § 17 Abs. 6 c FStrG in einem ergänzenden Verfahren behoben werden könne. Der Planfeststellungsbeschluss leide nicht an Mängeln, die zu seiner Aufhebung führten. Das gelte für die Trassenwahl und die Abschnittsbildung, die Umweltverträglichkeitsprüfung und die Beachtung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung ebenso wie für das Vorbringen, der Beklagte habe die Anforderungen der FFH-Richtlinie im Bereich des Moselsporns nicht hinreichend beachtet. Ob der Planfeststellungsbeschluss abgesehen von der Verletzung der Vogelschutz-Richtlinie an weiteren Mängeln leide, die in einem ergänzenden Verfahren behoben werden könnten, könne offen bleiben.

Gegen dieses Urteil richtet sich die Revision des Beklagten. Er rügt Verfahrensfehler und die Verletzung der Vogelschutz-Richtlinie. Bei Erlass des Planfeststellungsbeschlusses sei der gemeinschaftsrechtliche Schutzgebietscharakter des Waldes am Rothenberg weder erkennbar noch zwingend gewesen, jedenfalls aber werde das Bauvorhaben die Spechtvorkommen des Gesamtgebiets nicht erheblich beeinträchtigen. Im Übrigen sei das strenge Schutzregime der Vogelschutz-Richtlinie infolge der zwischenzeitlichen Rechtsentwicklung (Gebietsvorschlag des Landes, Erlass der Sicherstellungsverordnung) gemäß Art. 7 FFH-RL von dem weniger strengen Habitatschutzsystem der FFH-Richtlinie abgelöst worden, deren Anforderungen das Planvorhaben erfülle.

II.

Die Revision des Beklagten ist unbegründet. Das angefochtene Urteil verletzt weder Bundesrecht noch europäisches Naturschutzrecht. Das Oberverwaltungsgericht hat zu Recht entschieden, dass der Planfeststellungsbeschluss vom 28. Dezember 2000 mit der (hier unmittelbar anwendbaren) Richtlinie 79/409/EWG des Rates der Europäischen Gemeinschaften über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten vom 2. April 1979 (Vogelschutz-Richtlinie, VRL) nicht vereinbar und deshalb rechtswidrig ist und bis zur Fehlerbehebung in einem ergänzenden Verfahren nicht vollzogen werden darf.

A. Der Kläger ist als anerkannter Verein nach § 61 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG 2002 klagebefugt. Nach § 61 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG 2002 kann er geltend machen, dass ein Planfeststellungsbeschluss Vorschriften verletzt, die zumindest auch den Belangen des Naturschutzes zu dienen bestimmt sind. Seit dem In-Kraft-Treten des Bundesnaturschutzgesetzes (i.d.F. des BNatSchNeuregG vom 25. März 2002, BGBl I S. 1193) am 4. April 2002 gelten diese Bestimmungen in den Bundesländern unmittelbar (§ 11 Satz 1 BNatSchG 2002). Die Übergangsvorschrift des § 69 Abs. 5 Nr. 2 BNatSchG 2002 eröffnet die Klagebefugnis im vorbezeichneten Umfang rückwirkend für anerkannte Naturschutzvereine, die eine im Übrigen zulässige Klage gegen einen Planfeststellungsbeschluss erhoben haben, der nach dem 1. Juli 2000 erlassen wurde und noch nicht bestandskräftig ist (BVerwG, Zwischenurteil vom

28. Juni 2002 - BVerwG 4 A 59.01 - NVwZ 2002, 1234). Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Die rückwirkende Erweiterung der Rügebefugnis erstreckt sich auch auf die Richtlinien des europäischen Naturschutzrechts. Soweit § 37 b LPflG Rh.-Pf. den gegenständlichen Umfang der Klagebefugnis enger fasst, kann dies - wie die Vorinstanz zu Recht ausführt - dem Kläger nicht mehr entgegengehalten werden.

B. Das Oberverwaltungsgericht bejaht die Planrechtfertigung des Straßenbauvorhabens. Die Begründung ist revisionsgerichtlich nicht zu beanstanden. Sie trägt der Einstufung des Vorhabens als vordringlicher Bedarf im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen 1993 (Anlage zu § 1 FStrAbG i.d.F. vom 15. November 1993, BGBl I S. 1877) Rechnung. Der Kläger wirft die Frage der Planrechtfertigung im Revisionsverfahren nicht erneut auf.

C. Der Planfeststellungsbeschluss widerspricht den Erhaltungspflichten des Beklagten aus der Vogelschutz-Richtlinie.

1. Der Vorinstanz ist zunächst darin zuzustimmen, dass der Kläger mit seinem Vorbringen zum Vogelschutz im Klageverfahren nicht ausgeschlossen ist. Der Präklusionseinwand des Beklagten greift nicht durch.

1.1 Das Oberverwaltungsgericht führt in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des erkennenden Senats aus, dass sich die Frage nach der Präklusion des Klägers als anerkanntem Naturschutzverein nach § 61 Abs. 3 BNatSchG 2002 und nicht nach § 17 Abs. 4 Satz 1 FStrG beurteilt (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2003 - BVerwG 4 A 59.01 - NuR 2003, 686). Danach ist ein Verein, der im Verwaltungsverfahren Gelegenheit zur Äußerung gehabt hat, im Verfahren über den Rechtsbehelf mit allen Einwendungen ausgeschlossen, die er im Verwaltungsverfahren nicht geltend gemacht, aber auf Grund der ihm überlassenen oder von ihm eingesehenen Unterlagen zum Gegenstand seiner Äußerung hätte machen können. § 61 Abs. 3 BNatSchG 2002 begründet ebenso wie § 17 Abs. 4 Satz 1 FStrG eine materielle Präklusion im nachfolgenden Klageverfahren (vgl. Senatsurteil vom 22. Januar 2004 - BVerwG 4 A 4.03 - zur Veröffentlichung bestimmt) und ist hier gemäß § 69 Abs. 5 Nr. 2 BNatSchG 2002 anzuwenden, weil der angefochtene Planfeststellungsbeschluss nach dem 1. Juli 2000 erlassen wurde.

In seinem Urteil vom 22. Januar 2004 - BVerwG 4 A 4.03 - hat der Senat die Anforderungen an präklusionsverhindernde Einwendungen dahin präzisiert, dass zumindest Angaben des Vereins zu dem durch das Vorhaben betroffenen Schutzgut und zur Art drohender Beeinträchtigungen erforderlich sind. Je umfangreicher und intensiver die vom Vorhabenträger bereits erfolgte Begutachtung und fachliche Bewertung ausgearbeitet sei, umso intensiver müsse die Auseinandersetzung mit dem vorhandenen Material ausfallen. Dem Vorhabenträger und der Planfeststellungsbehörde müsse hinreichend deutlich werden, aus welchen Gründen nach Auffassung des beteiligten Vereins zu welchen im Einzelnen zu behandelnden Fragen weiterer Untersuchungsbedarf bestehe oder einer Wertung nicht gefolgt werden könne.

Diesen Anforderungen wird die auf den Vogelschutz gerichtete Einwendung des Klägers gerecht. In seinem Einwendungsschreiben vom 17./18. November 1999 heißt es u.a., nach den Angaben im ausgelegten Erläuterungsbericht seien zahlreiche bedrohte Vogelarten von dem Vorhaben betroffen; es sei zu vermuten, dass die Europäische Vogelschutzrichtlinie anzuwenden sei. Das Oberverwaltungsgericht weist zutreffend darauf hin, dass der in Bezug genommene Erläuterungsbericht (Planunterlage 1) vom 30. April 1999 auf den Seiten 20 und 21 deutliche Hinweise auf ein Vorkommen des Schwarz- und Mittelspechts im Zeltlingen-Rachtiger-Wald enthält. Es folgert daraus zu Recht, dass die Einwendung das planbetreffende Schutzgut hinreichend deutlich bezeichnet und den zuständigen Behörden Anlass gab, den Schutzstatus des Waldgebiets im Hinblick auf das Bestehen eines Europäischen Vogelschutzgebiets näher zu untersuchen. Der Hinweis des Klägers auf die ornithologische Bestandsaufnahme im Erläuterungsbericht und ihre gemeinschaftsrechtliche Relevanz enthält das unter den gegebenen Umständen erforderliche Mindestmaß naturschutzfachlicher Substantiierung. Rechtliche Ausführungen zum Schutzstatus des Gebiets waren nicht geboten. Der Sache nach ist in der Einwendung des Klägers aber bereits die Grundlinie seines späteren Klagevorbringens angelegt, die Plantrasse widerspreche dem Schutzregime der Vogelschutz-Richtlinie. Das reicht entgegen der Revision im vorliegenden Fall aus, um die Sperrwirkung des § 61 Abs. 3 BNatSchG auszuschalten.

1.2 Der Beklagte rügt ferner, der Kläger sei mit seinen Einwendungen zum Vogelschutz gemäß § 17 Abs. 6 b FStrG i.V.m. § 87 b Abs. 3 Satz 1 VwGO "präkludiert". In der Sache liegt darin eine Verfahrensrüge. Der Beklagte macht geltend, das

Oberverwaltungsgericht hätte das Vorbringen des Klägers zum Vogelschutz zurückweisen müssen. Diese Verfahrensrüge bleibt erfolglos.

Weist das Oberverwaltungsgericht Vorbringen eines Beteiligten nach § 125 Abs. 1 i.V.m. § 87 b Abs. 3 VwGO zurück, kann dieser die Zurückweisung als Verfahrensmangel nach § 139 Abs. 3 Satz 4 VwGO rügen und geltend machen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Zurückweisung verspäteten Vorbringens nicht gegeben waren. Wird unentschuldigt verspätetes Vorbringen des einen Beteiligten nicht zurückgewiesen, liegt darin keine die Beschwerdebefugnis auslösende Beschwerde des anderen Beteiligten. § 87 b Abs. 3 VwGO ist nicht in diesem Sinne "drittschützend". Die Vorschrift dient dem öffentlichen Interesse, das verwaltungsgerichtliche Verfahren zu straffen und zu beschleunigen. Der Gesetzgeber hat dem Beteiligten, der sich mit einem zugelassenen, aber verspäteten Vorbringen der Gegenseite konfrontiert sieht, nicht die Rechtsmacht verliehen, die Zulassung des Vorbringens im Interesse der Allgemeinheit zu rügen. Außerdem lässt die Zulassung des Vogelschutzeinwandes des Klägers keinen Ermessensfehler erkennen. Die Vorinstanz hat bei ihrer Entscheidung, diesen Einwand zuzulassen, berücksichtigt, dass dem Kläger die Befugnis, eine Verletzung der Vogelschutz-Richtlinie geltend zu machen, erst im Verlauf des Klageverfahrens durch die (rückwirkende) Übergangsvorschrift des § 69 Abs. 5 Nr. 2 BNatSchG 2002 "zugewachsen" ist.

2. Dem angegriffenen Urteil liegt die Auffassung zugrunde, dass der Wald am Rothenberg Bestandteil eines faktischen Europäischen Vogelschutzgebiets ("Wälder zwischen Wittlich und Cochem") ist, das im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Satz 4 VRL zu den "zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebieten" für die Erhaltung der in Anhang I der Vogelschutz-Richtlinie genannten Arten Grau-, Schwarz- und Mittelspecht in Rheinland-Pfalz gehört und aus ornithologischer Sicht selbst einen Teilbereich bildet, der dem Kreis der zur Arterhaltung "geeignetsten" Gebiete in Rheinland-Pfalz zuzuordnen ist. Diese Beurteilung ist revisionsgerichtlich hinzunehmen. Sie ist das Ergebnis tatsächlicher Feststellungen, an die das Revisionsgericht gebunden ist (§ 137 Abs. 2 VwGO).

Das Oberverwaltungsgericht verweist zur Begründung seiner Auffassung auf den Gebietsvorschlag des Ministerrats des Landes vom 2. Juli 2002 sowie auf die Vorar-

beiten einer Ende 1999 gebildeten Arbeitsgruppe "Vogelschutzgebiete" des Landesamts für Umweltschutz und Gewerbeaufsicht, mehrerer Naturschutzverbände und der staatlichen Vogelschutzwerke. Das Verfahren zur Identifikation der Gebiete habe sich an sachgerechten ornithologischen Kriterien orientiert. Die Landesregierung beabsichtige offenbar nicht, den Gebietsvorschlag ganz oder teilweise zurückzuziehen. Es dränge sich auch nicht die Annahme auf, dass der Ministerratsbeschluss vom 2. Juli 2002 Gebiete oder Gebietsteile umfassen könnte, deren Erklärung zum Vogelschutzgebiet aus fachlicher Sicht nicht erforderlich sei. Die von der Arbeitsgruppe "Vogelschutzgebiete" zunächst erarbeitete Meldekulisse habe unter Protest der Naturschutzvereine nur in erheblich verkleinertem Umfang Aufnahme in den Gebietsvorschlag gefunden. Dieser entspreche im Übrigen der durch die Organisation Bird-Life International nach dem Stand vom 6. August 2002 mit dem Zusatz "under review" genannten Important Bird Area (IBA) DE 506 "Forests between Wittlich and Cochem". Mit der Ausarbeitung einer IBA gleichen Namens sei bei der nächsten Fortschreibung des IBA-Kataloges zu rechnen.

Der Beklagte hält dem entgegen, bei Erlass des Planfeststellungsbeschlusses sei nicht erkennbar gewesen, dass der Wald am Rothenberg als Teil eines größeren Vogelschutzgebiets "zwingend" auszuweisen gewesen sei. Erst der Ministerratsbeschluss vom 2. Juli 2002 habe den ornithologischen Bewertungsspielraum des Landes bei der Auswahl und Abgrenzung der rheinland-pfälzischen Vogelschutzgebiete konkretisiert. Mit dem Hinweis auf den Ministerratsbeschluss könne nicht belegt werden, dass gerade auch der Wald am Rothenberg (zwingend) zu einem Vogelschutzgebiet gehöre. Das Oberverwaltungsgericht überspiele den fachlichen Beurteilungsspielraum des Beklagten, indem es spätere Erkenntnisse, die diesen Spielraum ausfüllten, auf den Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses zurück beziehe.

Dieses Vorbringen muss erfolglos bleiben. Der Beklagte kritisiert die Sachverhaltswürdigung der Vorinstanz, ohne die zugrunde liegenden tatsächlichen Feststellungen im angegriffenen Urteil zum Gegenstand zulässiger und begründeter Verfahrensrügen zu machen. Das gilt zunächst für den Einwand, die Einbeziehung des (etwa 428 ha großen) Waldes am Rothenberg in das etwa 23 142 ha umfassende Gesamtgebiet sei nicht "zwingend" geboten. Das Oberverwaltungsgericht setzt die An-

forderungen, die Art. 4 Abs. 1 Satz 4 VRL an die Identifizierung von Teilbereichen eines Europäischen Vogelschutzgebiets stellt, nicht zu niedrig an. Es stützt seine ornithologische Bewertung des Waldes am Rothenberg zusätzlich auf die vom Landesministerium für Umwelt und Forsten herausgegebenen und im Internet veröffentlichten Datenblätter (Stand 13. November 2002), nach denen das Gesamtgebiet ausgedehnte Mischwälder mit hohem Eichenanteil im Einzugsbereich von Wittlicher Senke und Moseltal umfasst, und verweist ergänzend auf die Untersuchung des Büros F. und S. vom Juli 2002, nach welcher der "Moselrandwald Rothenberg" etwa 47 ha Laubmischwald (Eichen, Buchen) mit hohem Altholzbestand einschließt und deshalb ein besonders geeigneter und bevorzugter Lebensraum der drei Specharten bildet. Der planfestgestellte Erläuterungsbericht (Anlage 1, S. 20, 21) hebt das Waldgebiet "Rothenberg - Zeltingen - Rachtig" mit seinen Laubmischwäldern und angrenzenden "Offenländern" ebenfalls als Lebensraum des Schwarz- und Mittelspechts hervor. Im Hinblick auf dieses Ausstattungspotential ist nicht erkennbar, dass das Oberverwaltungsgericht den europäischen Schutzstatus dieses Waldgebiets entgegen Art. 4 Abs. 4 Satz 1 VRL bejaht haben könnte. Anhaltspunkte dafür, dass der Wald ("nur") als Pufferzone oder Abrundungsfläche in das Schutzgebiet einbezogen wurde, ohne selbst die erforderliche ornithologische Wertigkeit zu besitzen, macht die Revision auch nicht geltend.

Ebenso wenig ist zu beanstanden, dass das Oberverwaltungsgericht dem Ministerratsbeschluss vom 2. Juli 2002 und seiner Vorgeschichte eine maßgebliche Indizwirkung für die Sachlage bei Erlass des Planfeststellungsbeschlusses beimisst. Die Existenz eines Europäischen Vogelschutzgebiets hängt nicht davon ab, dass sie sich den zuständigen Behörden im Zeitpunkt der Planentscheidung aufdrängt. Mit Recht hebt die Vorinstanz hervor, dass nicht "eine wie auch immer geartete Erkennbarkeit" des Gebiets, sondern eine ornithologische Bestandsaufnahme und deren fachliche Beurteilung über die Anerkennung eines Vogelschutzgebiets entscheiden. Im vorliegenden Fall hat sich die Landesregierung erst nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses ein abschließendes Urteil über die gemeinschaftsrechtliche Bedeutung der "Wälder zwischen Wittlich und Cochem" gebildet. Insoweit stellt das Oberverwaltungsgericht ein naturschutzfachliches Ermittlungs- und Bewertungsdefizit auf Seiten der zuständigen Behörden fest.

3. Entgegen der Revision beurteilt sich die Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses nach Art. 4 Abs. 4 VRL und nicht nach dem (weniger strengen) Schutzregime, das Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie und die seiner Umsetzung dienende Vorschrift des § 34 BNatSchG 2002 (= § 19 c BNatSchG 1998) errichten.

Art. 7 FFH-RL sieht zwar im Hinblick auf die zu Vogelschutzgebieten *e r k l ä r t e n* Gebiete vor, dass die Verpflichtungen, die sich aus Art. 4 Abs. 4 Satz 1 VRL ergeben, durch die Verpflichtungen nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL ab dem Datum für die Anwendung der FFH-Richtlinie bzw. danach ab dem Datum, zu dem das Gebiet entsprechend der Vogelschutz-Richtlinie zum Schutzgebiet erklärt wird, ersetzt werden. Ein derartiger Wechsel des Schutzregimes ist aber hinsichtlich der "Wälder zwischen Wittlich und Cochem" einschließlich des Waldes am Rothenberg nicht eingetreten. Das Oberverwaltungsgericht geht zu Recht davon aus, dass es an der erforderlichen Schutzgebietserklärung des Beklagten fehlt.

3.1 Im vorliegenden Fall gibt die Rechtsentwicklung im Verlauf des erstinstanzlichen Verfahrens durchaus Anlass, der Frage nach einem Wechsel des Schutzregimes nachzugehen. Das Oberverwaltungsgericht erörtert in diesem Zusammenhang die rechtliche Bedeutung des Gebietsvorschlages des Ministerrates vom 2. Juli 2002 und dessen Bekanntmachung im Ministerialblatt der Landesregierung (Dezember 2002) sowie den Erlass der naturschutzrechtlichen Sicherstellungsverordnung vom 20. Dezember 2002. Es setzt dabei allerdings unausgesprochen voraus, dass ein nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses eingetretener Wechsel des gemeinschaftsrechtlichen Schutzregimes im Anfechtungsprozess zu berücksichtigen ist. Das ist nach der Rechtsprechung des erkennenden Senats zu dem für die Sach- und Rechtslage maßgeblichen Zeitpunkt in fachplanungsrechtlichen Anfechtungsprozessen jedoch keineswegs selbstverständlich und bedarf der Begründung.

Nach der Rechtsprechung des Senats folgt aus allgemeinen Grundsätzen, dass für die planerische Abwägung die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Plan maßgebend ist. Ebenso wie im Bauplanungsrecht (vgl. § 214 Abs. 3 BauGB) sind spätere Änderungen der Sach- und Rechtslage (grundsätzlich) nicht geeignet, "der zuvor getroffenen Abwägungsentscheidung nachträglich den Stempel der Rechtmäßigkeit oder Fehlerhaftigkeit aufzudrücken" (Beschluss vom

22. März 1999 - BVerwG 4 BN 27.98 - NVwZ 1999, 989 <990>; Urteil vom 18. Juni 1997 - BVerwG 4 C 3.95 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 131 = NVwZ-RR 1998, 292; jeweils m.w.N.). Das gilt auch für das strikte Recht der unmittelbar anwendbaren Richtlinien des europäischen Naturschutzrechts, die der Träger der Fachplanung bei der Abwägung zu beachten hat.

Der Senat hat erwogen, ob diese Rechtsprechung im Hinblick auf die Fehlerfolgenregelung in § 17 Abs. 6 c Satz 2 FStrG zu modifizieren ist. Nach dieser Vorschrift führen erhebliche Mängel bei der Abwägung dann nicht zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses, wenn sie durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können. Die Vorschrift dient - verkürzt formuliert - aus Gründen der Verfahrensökonomie der Planerhaltung: Das Verwaltungsgericht stellt lediglich die Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit der Planungsentscheidung fest. Die behördliche Entscheidung wird nicht "kassiert", sondern bis zur möglichen Fehlerheilung "konserviert". Behebbar sind alle beachtlichen Mängel bei der Abwägung, es sei denn, sie sind von solcher Art und Schwere, dass sie die Planung als Ganzes von vornherein in Frage stellen. Heilbar sind auch Fehler, die darauf beruhen, dass die planende Behörde durch Abwägung nicht überwindbare Schranken des strikten Rechts verletzt hat (BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 2000 - BVerwG 4 A 18.99 - BVerwGE 112, 140 <165> - zu § 8 Abs. 3 BNatSchG 1998; Urteil vom 17. Mai 2002 - BVerwG 4 A 28.01 - BVerwGE 116, 254 <268> - zu Art. 6 Abs. 4 FFH-RL). Auch Verstöße gegen zwingendes Recht, deren Heilung nicht in der Hand der Planungsbehörde selbst liegt, sondern das Einschreiten eines anderen Verwaltungsträgers in einem externen Verfahren voraussetzt, können im Rahmen eines ergänzenden Verfahrens ausgeräumt werden. Das hat der Senat zu § 215 a Abs. 1 BauGB entschieden (Urteil vom 18. September 2003 - BVerwG 4 CN 20.02 - DVBI 2004, 251 <254>; Beschluss vom 20. Mai 2003 - BVerwG 4 BN 57.02 - DVBI 2003, 1462 - zur Teilaufhebung einer NaturschutzVO) und kann auf § 17 Abs. 6 c Satz 2 FStrG übertragen werden.

Ein ergänzendes Verfahren im Sinne des § 17 Abs. 6 c Satz 2 FStrG kann deshalb auch dazu dienen, einen Verstoß gegen das Schutzregime der Vogelschutz-Richtlinie dadurch zu beheben, dass ein Gebiet gemäß Art. 4 Abs. 1 VRL förmlich zum Vogelschutzgebiet erklärt und nach Art. 7 FFH-RL in das Schutzregime der FFH-Richtlinie überführt wird, die Schutzbestimmungen des Art. 6 Abs. 3 und 4

FFH-RL bzw. des § 34 BNatSchG 2002 nachträglich angewandt werden und auf dieser Grundlage die vorangegangene Planungsentscheidung bestätigt wird. Der Revision ist einzuräumen, dass es nicht fern liegt, die Überprüfung des angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses auf einen in dieser Weise bereits im laufenden Anfechtungsprozess vor den Tatsachengerichten vollzogenen Übergang in das FFH-Regime zu erstrecken. Hierfür lassen sich die Erwägungen der Prozessökonomie, die den Gesetzgeber zur Einführung des ergänzenden Verfahrens veranlasst haben, ebenso wie ein auf diese Fehlerheilungsmöglichkeit gestützter Erst-Recht-Schluss anführen. Werden die wesentlichen Schritte eines derartigen Regimewechsels bereits im laufenden Klageverfahren vorweggenommen, um den angefochtenen Planfeststellungsbeschluss rechtlich abzusichern, erhält dieser eine neue inhaltliche Qualität, die einer im laufenden Prozess von der Planungsbehörde nachgeschobenen Planänderung, die einen Rechtsfehler heilen soll, vergleichbar ist. Derartige Planänderungen sind, soweit sie nicht die Grundzüge der Planung berühren, bis zum Abschluss der Tatsacheninstanz in die gerichtliche Überprüfung einzubeziehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Januar 1996 - BVerwG 4 C 5.95 - BVerwGE 100, 238 <256>).

Die damit aufgeworfenen Fragen können hier jedoch letztlich offen bleiben, weil ein Übergang in das FFH-Regime nach Art. 7 FFH-RL nicht stattgefunden hat.

3.2 Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs erfordert die "Erklärung" zum besonderen Schutzgebiet im Sinne von Art. 7 FFH-RL einen "förmlichen Akt" (EuGH, Urteil vom 7. Dezember 2000 - Rs. C-374/98 - Slg. 2000, I-10799 Rn. 53). Ein Mitgliedstaat erfüllt seine Ausweisungspflicht nach Art. 4 Abs. 1 und 2 VRL ferner nur dann rechtswirksam, wenn er die besonderen Schutzgebiete "vollständig und endgültig" ausweist (EuGH, Urteil vom 6. März 2003 - Rs. C-240/00 - Slg. 2003, I-2202 Rn. 21). Die Erklärung muss das Gebiet Dritten gegenüber rechtswirksam abgrenzen und nach nationalem Recht "automatisch und unmittelbar" die Anwendung einer mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stehenden Schutz- und Erhaltungsregelung nach sich ziehen (EuGH, Urteil vom 27. Februar 2003 - Rs. C-415/01 - Slg. 2003, I-2089 Rn. 26). Der Anwendung von Art. 7 FFH-RL steht nicht entgegen, dass das Gebietsnetz Natura 2000 noch im Aufbau ist und eine Kommissionsliste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (Art. 4 Abs. 2 FFH-RL)

noch nicht vorliegt. Der Europäische Gerichtshof ist inzwischen mehrfach davon ausgegangen, dass Schutzgebietserklärungen den Übergang in das Schutzsystem des Art. 6 Abs. 2, 3 und 4 FFH-RL bewirkt haben (vgl. Urteile vom 13. Juni 2002 - Rs. C 117/00 - Slg. 2002, I-5356 Rn. 25 = NVwZ 2002, 1228 und vom 27. Februar 2003 a.a.O., Rn. 16).

Hieraus ergibt sich nach Auffassung des erkennenden Senats, dass die "Erklärung" zum besonderen Schutzgebiet nach Art. 4 Abs. 1 VRL, die nach Art. 7 FFH-RL den Wechsel des Schutzregimes auslöst, jedenfalls eine endgültige rechtsverbindliche Entscheidung mit Außenwirkung darstellen muss; deren rechtliche Gestalt wird durch das Recht der Mitgliedstaaten näher bestimmt. Nach § 33 Abs. 2 BNatSchG 2002 erklären die Länder die Europäischen Vogelschutzgebiete entsprechend den jeweiligen Erhaltungszielen zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft im Sinne des § 22 Abs. 1 BNatSchG 2002. Die Schutzerklärung bestimmt den Schutzgegenstand, den Schutzzweck, die zur Erreichung des Schutzzwecks notwendigen Gebote und Verbote und, soweit erforderlich, die Pflege-, Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen (§ 22 Abs. 2 Satz 1, § 33 Abs. 3 Satz 1 BNatSchG 2002). Nach § 18 ff. LPflG Rh.-Pf. (i.d.F. vom 5. Februar 1979, GVBl 1979, S. 37 mit späteren Änderungen) werden Schutzgebiete durch Rechtsverordnung festgesetzt.

Für das hier betroffene Gebiet "Wälder zwischen Wittlich und Cochem" (mit dem Wald am Rothenberg) fehlt es an einer rechtsverbindlichen, außenwirksamen und endgültigen Gebietsausweisung. Der Ministerratsbeschluss vom 2. Juli 2002 stellt eine ministerielle Auswahlentscheidung dar. Sie dient der autoritativen Identifizierung der für die Arterhaltung "zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete" (Art. 4 Abs. 1 Satz 4 VRL) und bildet als solche zunächst nur ein Verwaltungsinternum. Die listenförmige Bekanntmachung der ausgewählten Gebiete im Ministerialblatt der Landesregierung dokumentiert die getroffene Auswahlentscheidung, erfüllt jedoch nicht die Voraussetzungen einer rechtsverbindlichen Gebietserklärung. Diese Rechtsnatur wächst der ministeriellen Auswahlentscheidung auch nicht dadurch zu, dass sie nach Herstellung des Benehmens mit dem zuständigen Bundesministerium der Kommission zugeleitet wird. Die "Erklärung" zum Schutzgebiet ist mit der Übermittlung der Gebietsauswahl an die Kommission, zu der Art. 4 Abs. 3 VRL verpflichtet, nicht identisch. Die "Gebietsmeldung" hat eine reine Informationsfunktion und

kann eine unterbliebene Gebietsausweisung nicht ersetzen (ebenso Gellermann, Natura 2000, 2. Aufl. 2001, S. 45; Jarass, NuR 1999, 481 <483>). Im Bundesanzeiger ist der Gebietsvorschlag bis zum Abschluss des erstinstanzlichen Verfahrens nicht veröffentlicht worden (vgl. hierzu § 10 Abs. 6 Nr. 1, § 33 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG 2002). Welche rechtliche Bedeutung eine Bekanntgabe im Bundesanzeiger für den Wechsel des Schutzregimes hat, ist deshalb hier nicht zu klären.

Die förmliche Gebietserklärung, auf die Art. 7 FFH-RL abstellt, liegt auch nicht in der Sicherstellungsverordnung des Beklagten vom 20. Dezember 2002. Die Verordnung ist auf § 27 LPfIG Rh.-Pf. gestützt. Sie dient der einstweiligen Sicherstellung des Gebiets für die Dauer von zwei Jahren und soll - insoweit einer Veränderungssperre vergleichbar - der Schaffung vollendeter Tatsachen vorbeugen, die mit den Zielen einer späteren Unterschutzstellung nicht vereinbar wären; eine Verlängerung um weitere zwei Jahre ist möglich. Die Sicherstellung hat also vorläufigen Charakter; sie ist zeitlich befristet und tritt außer Kraft, wenn die Unterschutzstellung nicht innerhalb der gesetzten Frist erfolgt. Sie ermöglicht eine spätere Unterschutzstellung, indem sie das Gebiet vor nachteiligen Veränderungen während des Verfahrens zur Unterschutzstellung bewahrt. In diesem Verfahren werden nach Anhörung der zu beteiligten öffentlichen Stellen, privaten Einzelnen und Naturschutzvereine der Schutzzweck bestimmt und die für die einzelnen Vogelarten und ihren Lebensraum erforderlichen Erhaltungs- und Entwicklungsziele festgelegt (§ 22 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG 2002, § 28 LPfIG Rh.-Pf.; vgl. auch Schmidt-Räntsch, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, 2. Aufl. 2003, Rnrn. 16, 37 f. zu § 22). Die einstweilige Sicherstellung eines Gebiets kann und soll die Formulierung und Konkretisierung dieser Schutzkriterien nicht vorwegnehmen. Ihr Ziel beschränkt sich im Wesentlichen auf die effektive Erhaltung des status quo. Dementsprechend sieht die Sicherstellungsverordnung des Beklagten vor, dass die erforderlichen naturschutzfachlichen (ornithologischen) Erhaltungs- und Entwicklungsziele nach der endgültigen Unterschutzstellung des Gesamtgebiets in Managementplänen dargestellt werden sollen (§ 2 Abs. 3 VO).

Der einstweiligen Sicherstellung (§ 22 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG 2002, § 27 LPfIG Rh.-Pf.) fehlen daher die inhaltliche Qualität sowie die Dauerhaftigkeit und Festigkeit ("Endgültigkeit"), die für die rechtswirksame Erfüllung der Ausweisungs-

pflicht des Art. 4 Abs. 1 Satz 4 VRL zu fordern sind (vgl. EuGH, Urteil vom 6. März 2003 a.a.O.). Sie erfüllt damit auch nicht die rechtlichen Anforderungen, die Art. 7 FFH-RL an die den Regimewechsel herbeiführende "Erklärung" zum besonderen Schutzgebiet stellt. Art. 7 FFH-RL soll den Mitgliedstaaten einen Anreiz zur Ausweisung von Schutzgebieten bieten. Er eröffnet ihnen die Möglichkeit, sich von dem strengeren Schutzstandard der Vogelschutz-Richtlinie zu lösen und in einem geregelten Verfahren gemäß Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL (§ 34 BNatSchG 2002) nach Prüfung der (Un-)Verträglichkeit mit den für das Gebiet festgelegten Erhaltungszielen wichtige Infrastrukturvorhaben aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer und wirtschaftlicher Art ausnahmsweise trotz negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung zuzulassen. Diese "Wohltat" des Richtliniengebers, die das Schutzregime der Vogelschutz-Richtlinie nicht kennt, soll nur den Mitgliedstaaten zugute kommen, die ihre Ausweisungspflicht nach Art. 4 Abs. 1 Satz 4 VRL erfüllt und dadurch die Kommission sowie betroffene Einzelne und Naturschutzvereine in die Lage versetzt haben, wirksam zu überprüfen, ob die Mitgliedstaaten das Verfahren nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht angewandt haben (EuGH, Urteil vom 7. Dezember 2000 a.a.O., Rnrn. 51/52 bis 56 - Basses Corbières).

Die einstweilige Sicherstellung ist zwar ein erster Schritt in diese Richtung. Auf Grund ihrer beschränkten Zielsetzung und ihrer zeitlichen Befristung erreicht sie jedoch weder die Regelungsdichte noch die Regelungsdauer, die Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Schutzregimes in Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL sind. Die Frage, welchen naturschutzrechtlichen Anforderungen eine Gebietserklärung nach Art. 7 FFH-RL hinsichtlich der Erhaltungsziele und der Schutzmaßnahmen im Einzelnen genügen muss, damit ein Regimewechsel eintreten kann, ist - soweit sie überhaupt einer über den Einzelfall hinausreichenden Klärung zugänglich ist - hier nicht abschließend zu klären.

4. Entgegen der Revision ist die planfestgestellte Trasse durch den Wald am Rothenberg (Zeltingen-Rachtiger-Wald) mit den Verpflichtungen des Beklagten aus Art. 4 Abs. 4 Satz 1 VRL nicht vereinbar. Die Bestimmung setzt der straßenrechtlichen Fachplanung strikte rechtliche Schranken, die im Wege der fachplanerischen Abwägung nicht überwunden werden können.

4.1 Die Vogelschutz-Richtlinie findet auch in solchen Gebieten unmittelbar Anwendung, die der Mitgliedstaat nicht nach Art. 4 Abs. 1 VRL zum Schutzgebiet erklärt hat, die jedoch die besonderen Anforderungen an ein Schutzgebiet im Sinne des Art. 4 Abs. 1 Satz 4 VRL erfüllen (EuGH, Urteil vom 2. August 1993 - Rs. C-355/90 - Slg. 1993, I-4272 Rn. 22 = NuR 1994, 521 <522> - Santoña). Nicht erklärte Gebiete dieser Art besitzen daher den Rechtsstatus eines "faktischen" Vogelschutzgebiets und unterliegen dem Rechtsregime des Art. 4 Abs. 4 VRL. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich dieser Rechtsprechung angeschlossen (vgl. Urteile vom 19. Mai 1998 - BVerwG 4 C 11.96 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 138 - B 15 Regensburg - und BVerwG 4 A 9.97 - BVerwGE 107, 1 <18 f. > - A 20 Südumfahrung Lübeck; Urteil vom 31. Januar 2002 - BVerwG 4 A 15.01 - NVwZ 2002, 1103 <1105> - A 20, Wakenitzquerung; Urteil vom 14. November 2002 - BVerwG 4 A 15.02 - BVerwGE 117, 149 <153 f.> - B 173; Urteil vom 15. Januar 2004 - BVerwG 4 A 11.02 - A 73, Lichtenfels - zur Veröffentlichung in BVerwGE bestimmt).

4.2 Nach Art. 4 Abs. 4 Satz 1 VRL treffen die Mitgliedstaaten in den Schutzgebieten geeignete Maßnahmen, um die Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume sowie die Belästigung der Vögel, sofern sich diese auf die Zielsetzungen dieses Artikels (insbesondere nach Abs. 1 Satz 1 bis 3) erheblich auswirken, zu vermeiden. Das Oberverwaltungsgericht geht zu Recht davon aus, dass sich das Erheblichkeitskriterium nicht nur auf die Belästigung der Vögel, sondern auch auf die Verschmutzung und Beeinträchtigung ihrer Lebensräume bezieht. Verschmutzungen und (sonstige) Beeinträchtigungen der Lebensräume können genauso wie auf die Vögel einwirkende Belästigungen nach Art und Maß so geringfügig sein, dass sie im Hinblick auf den Schutzzweck und die Erhaltungsziele des jeweiligen Gebiets nicht ins Gewicht fallen (im Ergebnis ebenso bereits BVerwG, Urteil vom 19. Mai 1998 - BVerwG 4 A 9.97 - a.a.O., S. 17; vgl. auch OVG Münster, NVwZ-RR 2000, 490 <492>).

Art. 4 Abs. 4 Satz 1 VRL begründet seinem Wortlaut nach zunächst unabhängig von der Zulassung einzelner Bauvorhaben eine Dauerpflicht der Mitgliedstaaten, die Lebensräume der geschützten Populationen zu erhalten und Störungen der wildlebenden Vogelarten zu vermeiden bzw. zu unterlassen. Insoweit ist die Bestimmung dem Art. 6 Abs. 2 FFH-RL vergleichbar, der ebenfalls unabhängig von der Zulassung ein-

zelner Pläne oder Projekte Dauerpflichten begründet. Art. 4 Abs. 4 Satz 1 VRL erschöpft sich aber nicht in der Normierung einer Dauerpflicht. Er bildet zugleich den Maßstab für die Zulässigkeit von Infrastrukturvorhaben im Einzelfall. Die Bestimmung erfüllt damit auch die Funktionen eines Zulassungstatbestandes, wie er voll ausgebildet in Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL bzw. § 34 BNatSchG 2002 enthalten ist. In seinen Anwendungsbereich fallen auch Straßenbauvorhaben (EuGH, Urteil vom 2. August 1993, a.a.O., Rn. 33 ff. - Santoña). Ausnahmen von dem Beeinträchtigungs- und Störungsverbot sind nur unter engen Voraussetzungen zulässig. Nur überragende Gemeinwohlbelange wie etwa der Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen oder der Schutz der öffentlichen Sicherheit sind geeignet, die Verbote des Art. 4 Abs. 4 Satz 1 VRL zu überwinden (EuGH, Urteil vom 28. Februar 1991 - Rs. C-57/89 - Slg. 1991, I-883 Rn. 22 = NuR 1991, 249 - Leybucht). Diese hohen Anforderungen sind hier nach den Feststellungen der Vorinstanz nicht erfüllt. Wirtschaftliche Gesichtspunkte, die sich für ein Straßenbauvorhaben wie die B 50 n anführen lassen, können eine Ausnahme vom Schutzregime des Art. 4 Abs. 4 Satz 1 VRL nicht begründen (EuGH, Urteil vom 2. August 1993, a.a.O., Rn. 19; Urteil vom 11. Juli 1996 - Rs. C-44/95 - Slg. 1996, I-3843 Rnrn. 26, 27, 42 = NuR 1997, 36 - Lappel Bank).

4.3 Die Abgrenzung zwischen erheblichen und unerheblichen Beeinträchtigungen und Störungen beurteilt sich gemäß Art. 4 Abs. 4 Satz 1 VRL nach den "Zielsetzungen dieses Artikels", die sich hinsichtlich der Lebensräume der in Anhang I aufgeführten Vogelarten in besonderen Schutzmaßnahmen niederschlagen müssen, die ihr Überleben und ihre Vermehrung im Verbreitungsgebiet sicherstellen sollen (Art. 4 Abs. 1 Satz 1 VRL). Im Falle nicht-erklärter (faktischer) Vogelschutzgebiete ist mangels konkretisierender Festlegung gebietsspezifischer Erhaltungsziele durch den Mitgliedstaat ergänzend auf die allgemeinen Zielsetzungen in Art. 1 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 VRL zurückzugreifen, nach denen die Richtlinie u.a. dem Zweck dient, durch die Einrichtung von Schutzgebieten eine ausreichende Artenvielfalt und eine ausreichende Flächengröße der Lebensräume zu erhalten und wiederherzustellen. Das Gewicht von Beeinträchtigungen und Störungen beurteilt sich jeweils nach Art und Ausmaß der negativen Auswirkungen auf diese Zielsetzungen.

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist die Schwelle zur Erheblichkeit nicht erst dann erreicht, wenn die Verwirklichung von Erhaltungszielen unmöglich oder unwahrscheinlich gemacht wird. Die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus Art. 3 und 4 VRL bestehen bereits, bevor eine Verringerung der Anzahl von Vögeln oder die konkrete Gefahr des Aussterbens einer geschützten Art nachgewiesen wird (EuGH, Urteil vom 2. August 1993, a.a.O., Rn. 36 - Santoña). In seinem Urteil zu den Santoña-Sümpfen hat der Gerichtshof die Verkleinerung eines besonderen Schutzgebiets durch den Bau einer Straße, die zum Verlust von Rückzugs-, Ruhe- und Nistgebieten der zu schützenden Vogelvorkommen führt, ebenso wie Aquakulturvorhaben und die Einleitung von Abwässern jeweils für sich betrachtet als erhebliche Beeinträchtigungen der Richtlinienziele gewertet, ohne der Frage nachzugehen, ob diese Eingriffe jeweils für sich oder in ihrer Gesamtheit geeignet gewesen wären, die Erhaltungsziele in dem über 40 ha großen Sumpfgebiet zu verteilen oder Kernbestandteile des Gebiets unwiederbringlich zu zerstören.

4.4 Vor diesem rechtlichen Hintergrund hält die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts, die negativen Auswirkungen der planfestgestellten Trasse auf die nach Anhang I der Vogelschutz-Richtlinie zu schützenden Spechtarten im Wald am Rothenberg seien nicht so geringfügig, dass sie im Rahmen von Art. 4 Abs. 4 Satz 1 VRL außer Betracht bleiben könnten, der revisionsgerichtlichen Überprüfung stand.

Das Oberverwaltungsgericht stützt seine Auffassung auf den tatsächlichen Befund der vom Beklagten vorgelegten Untersuchung des Büros F. und S. (Juli 2002), in der prognostiziert wird, dass infolge des Straßenbaus im Wald am Rothenberg maximal zwei Brut- und Nahrungsreviere des Mittelspechts sowie jeweils ein Brut- und Nahrungsrevier des Schwarz- und des Grauspechts verloren gehen. Ist wie dargelegt (vgl. oben C.2) mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass der Wald am Rothenberg auf Grund seines Ausstattungspotentials (Laubmischwälder mit großem Altholzbestand), weiterer Standortfaktoren und seiner ornithologischen Wertigkeit zum Schutz der Spechtvorkommen in das Gesamtgebiet einzubeziehen ist, stellt sich der Verlust dieser Brutreviere als substantielle Beeinträchtigung der Erhaltungsziele in Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1 Satz 1 und 2 VRL dar. Die negativen dauerhaften Auswirkungen des Straßenbauvorhabens (Flächenverbrauch, Immissionen nach Betriebsaufnahme) sind schon nach der Größe der betroffenen Fläche nicht unbe-

trächtlich. Der planfestgestellte Landschaftspflegerische Begleitplan (Planunterlage 12, Maßnahmenverzeichnis Blatt 6 und 7) stellt fest, dass die Plantrasse zum Verlust (3,12 ha) und zur Beeinträchtigung (4,55 ha) von Mischwaldbeständen mit mittlerem bis altem Baumholz nördlich des Rothenberges sowie - außerdem - infolge von Zerschneidungsschäden und Betriebsimmissionen zum Verlust (3,85 ha) und zur Beeinträchtigung (18,84 ha) eines großflächig zusammenhängenden Laubwaldgebiets (Buchen- und Eichenforsten) führen würde. Rechtlich gesehen kommen derartige Auswirkungen im Ergebnis einer flächenhaften Teilentwertung und Verkleinerung des Schutzgebiets gleich.

Der straßenbaubedingte Wegfall mehrerer Brut- und Nahrungsreviere, die einem Hauptvorkommen einer der Vogelarten in Anhang I der Vogelschutz-Richtlinie dienen und innerhalb eines faktischen Vogelschutzgebiets liegen, reduziert den nach Art. 4 Abs. 1 Satz 4 VRL zu erhaltenden Lebensraum dieser Arten und wirkt sich deshalb unmittelbar und grundsätzlich in erheblicher Weise auf die Zielsetzung der Vogelschutz-Richtlinie aus, das Überleben der Vogelart und ihre Vermehrung in ihrem Verbreitungsgebiet sicherzustellen. Dieses Ergebnis ist durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 2. August 1993 (a.a.O., Rn. 36 - Santoña) vorgezeichnet. Für eine gesamtgebietsbezogene Relativierung der hier prognostizierten Revierverluste etwa mit Rücksicht auf den großen Flächenumfang des weit verzweigten Vogelschutzgebiets "Wälder zwischen Wittlich und Cochem" und/oder der Populationsdichte der in dem Gebiet siedelnden Spechte besteht nach den tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts kein Anlass. Die Vorinstanz kommt zu dem Ergebnis, dass der Beklagte den Wald am Rothenberg in das weiträumige Schutzgebiet einbezogen hat, um den Hauptvorkommen der drei Spechtarten im Norden von Rheinland-Pfalz (entsprechend Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1 VRL) ausreichend große Lebensräume zu erhalten. Die Frage nach der relativen Bedeutung eines Gebiets aus ornithologischer Sicht stellt sich bereits und vor allem bei der Gebietsabgrenzung. An seiner Abgrenzungsentscheidung muss der Beklagte sich festhalten lassen. Die Rechtslage mag anders zu beurteilen sein, wenn die zuständige Landesbehörde - gemeinschaftsrechtskonform und im Einklang mit dem deutschen Naturschutzrecht - konkrete gebietspezifische Erhaltungsziele festgelegt hat, aus denen sich ableiten lässt, dass der straßenbaubedingte Verlust einzelner Brut- oder Nahrungs- oder Rückzugsgebiete in einem räumlichen abgrenzbaren Teilbereich etwa im

Hinblick auf die Populationsdichte oder die räumlichen Schwerpunkte der Vogelart im Gesamtgebiet nicht erheblich ins Gewicht fällt. Von einer solchen Fallkonstellation ist hier jedoch nicht auszugehen.

5. Das Oberverwaltungsgericht hat schließlich zu Recht entschieden, dass der festgestellte Richtlinienverstoß nicht zur Aufhebung des angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses nötig ist. Es handelt sich um einen erheblichen Mangel "bei der Abwägung", der durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann (§ 17 Abs. 6 c Satz 2 FStrG). Auf die vorstehenden Ausführungen (unter C.3.1) wird verwiesen. Der Planfeststellungsbeschluss war daher für rechtswidrig und nicht vollziehbar zu erklären.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Paetow

Halama

Prof. Dr. Rojahn

RiBVerwG Gatz ist
wegen Urlaubs an der
Unterschrift gehindert.
Dr. Paetow

Dr. Jannasch

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 25 000 € festgesetzt (§ 13 Abs. 1 Satz 1, § 14 Abs. 1 GKG).

Dr. Paetow

Halama

Prof. Dr. Rojahn

RiBVerwG Gatz ist
wegen Urlaubs an der
Unterschrift gehindert.
Dr. Paetow

Dr. Jannasch

