

3. Teil Zur Umsetzung des Art. 6 RL 92/43 in ausgewählten Mitgliedstaaten – ein ver- gleichender Überblick

Astrid Epiney/Andrea Faeh/Nina Gammenthaler/Constanze Semmelmann

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney/Andrea Faeh/Nina Gammenthaler/Constanze Semmelmann, 3. Teil: Umsetzung und Auslegung des Art. 6 RL 92/43 in ausgewählten Mitgliedstaaten, in: Astrid Epiney/Nina Gammenthaler (Hrsg.), *Das Rechtsregime der Natura 2000-Schutzgebiete. Ein Beitrag zur Auslegung des Art. 6 RL 92/43 und seiner Umsetzung in ausgewählten Mitgliedstaaten, Baden-Baden 2009*, 145-168. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

Die bisherigen Untersuchungen haben deutlich gemacht, dass die Vorgaben des Art. 6 RL 92/43 den Mitgliedstaaten zwar teilweise beachtliche Gestaltungsspielräume einräumen; gleichzeitig konnten aber auch – unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH und in Anknüpfung an die Zielsetzung dieser Bestimmung sowie ihre Rolle im Gesamtzusammenhang der RL 92/43 – durchaus einige Aspekte der sich aus dieser Bestimmung ergebenden Anforderungen präzisiert werden, womit auch die Grenzen des mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielraums aufgezeigt werden konnten.

Im Folgenden geht es nun darum, auf der Grundlage der im 5. Teil figurierenden Länderberichte die Umsetzung des Art. 6 RL 92/43 in ausgewählten Mitgliedstaaten (Deutschland, Österreich, Frankreich, Großbritannien und allerdings nur in begrenztem Maß und sehr punktuell¹ die Niederlande) daraufhin zu analysieren, ob den Vorgaben des Art. 6 RL 92/43 – so wie sie im zweiten Teil dieser Untersuchung präzisiert wur-

¹ Für die Niederlande wurde kein Landesbericht erstellt, sondern es wird im Wesentlichen auf die Untersuchungen von *Backes/Freriks/Nijmeijer*, Article 6 Habitats Directive, 67 ff., 221 ff., zurückgegriffen.

den – tatsächlich entsprochen wurde, andererseits aber auch danach zu fragen, auf welche Weise diese Bestimmung in den untersuchten Mitgliedstaaten umgesetzt wurde. Neben der Rechtsetzung ist hierbei soweit wie möglich auch die Anwendung und Auslegung der Umsetzungsge-
setzung durch die nationalen Gerichte (wobei grundsätzlich nur höherinstanzliche Gerichte berücksichtigt werden konnten) einzubeziehen.

Die Auswahl der Staaten erklärt sich zum einen mit der föderalistischen Struktur einiger Mitgliedstaaten (Deutschland und Österreich), die bei der Umsetzung und Anwendung einige zusätzliche Schwierigkeiten aufwerfen dürfte. Andererseits sollen mit Frankreich und Großbritannien zwei (weitere, neben Deutschland) große und unterschiedliche Rechtssysteme berücksichtigt werden, und die Niederlande sollen als Beispiel für die Umsetzung in einem kleinen und sehr dicht besiedelten Mitgliedstaat dienen.

Dabei soll die Analyse der Umsetzung des Art. 6 RL 92/43 in den verschiedenen Mitgliedstaaten im Folgenden problemorientiert in dem Sinn erfolgen, dass jeweils in Anknüpfung an die im zweiten Teil der Untersuchung entwickelten Vorgaben des Art. 6 RL 92/43 danach gefragt wird, wie die verschiedenen maßgeblichen Aspekte in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden, so dass nach „Themen“ vorgegangen wird und die in den untersuchten Mitgliedstaaten gefundenen Lösungen vergleichend nebeneinander gestellt werden. In diesem Sinn kann – parallel zum 6. Kapitel – nach einigen allgemeinen Bemerkungen zur Art der Umsetzung (8. Kapitel) zwischen den Erhaltungsmaßnahmen nach Art. 6 Abs. 1 RL 92/43 (9. Kapitel), dem Verschlechterungs- und Störungsverbot des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 (10. Kapitel) sowie den spezifischen Vorgaben für Pläne und Projekte (11. Kapitel) unterschieden werden. Es folgen einige abschließende Bemerkungen zur Umsetzung des Art. 6 RL 92/43 (12. Kapitel).

Dabei beruhen die folgenden Ausführungen auf den entsprechenden Länderberichten, die in vollem Umfang im 5. Teil dieses Bandes abgedruckt sind.² Vor diesem Hintergrund wird auch in diesem Teil weitgehend auf Nachweise verzichtet, sondern es sei an dieser Stelle auf die entsprechenden Länderberichte sowie eine einschlägige Untersuchung zu den Niederlanden³ verwiesen. Diese ermöglichen im Übrigen auch eine Einbettung der Umsetzung des Art. 6 RL 92/43 in die sonstige Umsetzung der RL 92/43 sowie in weitere Aspekte bzw. Charakteristika des nationalen Naturschutzrechts, die für das Verständnis auch der Umsetzung des Art. 6 RL 92/43 von Bedeutung sind.

² Dies mit Ausnahme der Niederlande, vgl. die Bemerkungen und Nachweise in Fn. 1.

³ *Backes/Freriks/Nijmeijer*, Article 6 Habitats Directive, 67 ff., 221 ff.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die vorliegende Untersuchung bzw. Zusammenstellung auch in einigen Teilen auf eine vor kurzem erstellte rechtsvergleichende Untersuchung zurückgreifen konnte, deren Ergebnisse in die nachfolgende Synthese der Umsetzung in den verschiedenen Mitgliedstaaten einfließen.⁴

⁴ Vgl. *Backes/Freriks/Nijmeijer*, Article 6 Habitats Directive, *passim*.

8. Kapitel Zur Umsetzung des Art. 6 RL 92/43 in ausgewählten Mitgliedstaaten – allgemeine Charakteristika

Die Art und Weise der Umsetzung der RL 92/43 im Allgemeinen und des Art. 6 RL 92/43 im Besonderen ist selbstredend in engem Zusammenhang mit der internen Organisation der verschiedenen Mitgliedstaaten und – damit in engem Zusammenhang stehend – mit der ggf. eine (wichtige) Rolle spielenden Kompetenzverteilung zwischen verschiedenen „Ebenen“ in den Mitgliedstaaten zu sehen.⁵ Vor diesem Hintergrund kann grundsätzlich zwischen den föderal organisierten Mitgliedstaaten (Deutschland, Österreich) und den eher zentral organisierten Mitgliedstaaten (Frankreich, Niederlande) unterschieden werden; Großbritannien nimmt hier eine Sonderstellung ein.⁶

Weiter ist auf die Art und Weise der Einbettung der Umsetzung der RL 92/43 in das übrige Naturschutzrecht hinzuweisen, die jedoch keinen wesentlichen Einfluss auf die Umsetzung und Anwendung der Vorgaben des Art. 6 RL 92/43 entfalten dürfte. So umfassen die naturschutzrechtlichen Regelungen neben dem raumbezogenen Naturschutzrecht in allen untersuchten Staaten – mit Ausnahme der Niederlande – auch das artenbezogene Naturschutzrecht.⁷ Andererseits kennt keiner der untersuchten Staaten eine Kodifikation des gesamten Umweltrechts in einem Rechtsakt (wie etwa einem Umweltgesetzbuch). Vielmehr werden – was angesichts des Querschnittscharakters des Umweltrechts und der damit verbundenen Schwierigkeit bereichsübergreifender Gesetzgebung auch nicht zu überraschen vermag – umweltrechtliche Fragen in zahlreichen verschiedenen Gesetzen geregelt, wobei der Anwendungsbereich des französischen *Code de l'environnement* wohl am weitesten gehen dürfte.

A. Zur Umsetzung in zentral organisierten Mitgliedstaaten

⁵ Zu den verschiedenen mit der Anwendung der Umsetzungsgesetzgebung zu Art. 6 RL 92/43 betrauten Organen bzw. Ebenen in den Mitgliedstaaten *Backes/Freriks/Nijmeijer*, Article 6 Habitats Directive, 82 f.

⁶ Vgl. hierzu auch die Ausführungen bei *Backes/Freriks/Nijmeijer*, Article 6 Habitats Directive, 72 ff.

⁷ *Backes*, EurUP 2005, 265 (267).

In den eher zentral organisierten Mitgliedstaaten Frankreich und den Niederlanden erfolgte die Umsetzung der RL 92/43 und damit auch des Art. 6 RL 92/43 vollumfänglich durch eine entsprechende nationale Gesetzgebung.

So wurde in Frankreich zur Umsetzung der RL 92/43 am 5. Mai 1995 ein *décret* erlassen, und 2001 wurde diese Umsetzung durch ein weiteres *décret* und eine *ordonnance* vervollständigt. Diese führten zu entsprechenden Modifikationen des *Code de l'environnement* (CE), so dass sich nunmehr folgende Artikel des französischen Rechts ausdrücklich mit dem Natura 2000-Netzwerk befassen: Art. L.414-1-L.414-7 und Art. R.414-R.414-24 CE.

In den Niederlanden kommt der *Nature Conservation Act* aus dem Jahr 1998 zur Anwendung.

B. Zur Umsetzung in föderal organisierten Mitgliedstaaten

In den föderal organisierten Staaten Deutschland und Österreich spielt die Ländergesetzgebung eine entscheidende Rolle, wobei aber zu differenzieren ist:

- In Deutschland findet sich für die Naturschutzgesetzgebung (mittlerweile) eine konkurrierende Kompetenz des Bundes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG), wobei den Ländern ein (sehr umstrittenes) Abweichungsrecht eingeräumt wird.⁸ Insofern sind also sowohl ein Bundesgesetz als auch die verschiedenen Ländergesetze von Bedeutung. Im Bundesnaturschutzgesetz wurde Art. 6 RL 92/43 durch §§ 33-35 BNatSchG umgesetzt. Diese Bestimmungen sind zum größten Teil nicht als solche direkt anwendbar, sondern bedürfen der landesrechtlichen Konkretisierung (so dass auch aus diesem Grund die Landesgesetzgebung relevant ist); einige Vorschriften sind aber gleichwohl direkt anwendbar (vgl. § 11 BNatSchG). Nichtsdestotrotz streben §§ 33 ff. BNatSchG eine vollständige Umsetzung der Verpflichtungen des Art. 6 RL 92/43 an, die bereits als solche den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen genügen soll, so dass den

⁸ Zu dieser Problematik etwa *Epiney*, NuR 2006, 403 ff.; *Koch*, NuR 2006, 673 ff.

landesrechtlichen Regelungen in Bezug auf die Frage der Art und Weise der Umsetzung dieser Bestimmung und insbesondere diejenige danach, ob die Umsetzung den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen genügt, keine zu große Bedeutung zukommt, so dass das Landesrecht in der vorliegenden Untersuchung im Wesentlichen ausgespart wird. Dies rechtfertigt sich auch vor dem Hintergrund, als die landesrechtlichen Durchführungsbestimmungen sich jedenfalls an den Rahmen der §§ 33 ff. BNatSchG zu halten haben, so dass dieser bereits den verbindlichen Rahmen der Umsetzung bestimmt.

§§ 34, 35 BNaSchG sind aber insoweit direkt anwendbar, als Bundesbehörden auf der Grundlage von Bundesrecht Entscheidungen treffen (z.B. beim Bau von Eisenbahnlinien oder Autobahnen).

- In Österreich hingegen fällt die Naturschutzgesetzgebung in die ausschließliche Kompetenz der Länder, so dass die Umsetzung der RL 92/43 ausschließlich auf Länderebene erfolgte. Die Frage nach der („richtigen“) Umsetzung des Art. 6 RL 92/43 impliziert also eine Analyse der Gesetzgebung in jedem einzelnen Bundesland.

Dieser Unterschied in der Gesetzgebungstechnik in Deutschland und Österreich wird auch durch die Rechtsprechung des EuGH bzw. die entsprechenden Anträge der Kommission in den einschlägigen Vertragsverletzungsverfahren illustriert: So beschränkte er seine Analyse in der Deutschland betreffenden Rs. C-98/03⁹ auf die Analyse des Bundesrechts, während in der Österreich betreffenden Rs. C-508/04¹⁰ jeweils ausschließlich auf die Landesgesetzgebung abstellte.

C. Zur Situation in Großbritannien

In Großbritannien erfolgte die legislative Umsetzung der RL 92/43 durch vier Hauptinstrumente¹¹:

⁹ EuGH, Rs. C-98/03 (Kommission/Deutschland), Slg. 2006, I-53.

¹⁰ EuGH, Rs. C-508/04 (Kommission/Österreich), Slg. 2007, I-3787.

¹¹ Vgl. für die Nachweise im Einzelnen den Länderbericht unten X. Kapitel.

- Die *Conservation (Natural Habitats, & c.) Regulations 1994* setzen die Richtlinie für England, Schottland und Wales um.
- In Nordirland gilt die *Conservation (Natural Habitats etc.) Regulations 1995*.
- Für marine Gebiete (außerhalb von 12 Seemeilen bis zu 200 Seemeilen) gelten die *Offshore Marine Regulations*.
- Schließlich wurde die RL 92/43 in Gibraltar im Rahmen des *Nature Protection Act 1991* – die entsprechend modifiziert wurde – umgesetzt.

Von Bedeutung ist dabei, dass diese Rechtsakte aufgrund des im Einzelnen recht komplizierten Zusammenspiels der verschiedenen Regelungen und Regelungsebenen auch nur für bestimmte Regionen (England, Schottland, Wales) modifiziert werden können und auch wurden, so dass letztlich (auch) das regionale Recht maßgeblich ist. Allerdings beinhalten diese Modifikationen in der Regel wörtlich parallele Bestimmungen, so dass doch letztlich (inklusive der für Nordirland geltenden Regelung) weitgehend parallele Regelungen zum Zuge kommen.

Die einschlägigen Grundlagen des in Großbritannien geltenden Habitat-schutzrechts wurden im Gefolge der Rs. C-6/04¹² – in der der Gerichtshof teilweise eine unzureichende Umsetzung der Vorgaben der RL 92/43 und insbesondere des Art. 6 RL 92/43 feststellte – revidiert.

¹² EuGH, Rs. C-6/04 (Kommission/Großbritannien), Slg. 2005, I-9017.

9. Kapitel Zur Umsetzung des Art. 6 Abs. 1 RL 92/43

Art. 6 Abs. 1 RL 92/43 lässt den Mitgliedstaaten einen relativ weiten Spielraum bei der Umsetzung,¹³ ein Umstand, der auch bei der Analyse der mitgliedstaatlichen Umsetzung zu beachten ist. Allerdings ist gleichzeitig daran zu erinnern, dass die „Grundpflicht“ des Art. 6 Abs. 1 RL 92/43 selbst – wenn dies auch nicht für die einzelnen auf die Schutzgebiete bezogenen Maßnahmen gilt, die notwendigerweise einzelfallbezogen sind – in einer nach außen wirksamen Bestimmung umzusetzen ist.¹⁴ Im Einzelnen können folgende Typen der Umsetzung in den untersuchten Mitgliedstaaten unterschieden werden, die sich auch in demselben Mitgliedstaat in Bezug auf verschiedene Natura 2000-Gebiete finden können:

- Teilweise wird die Pflicht zur Ergreifung der notwendigen Erhaltungsmaßnahmen in einer gesetzlichen Bestimmung vorgesehen, und den zuständigen Behörden wird ein gewisser Gestaltungsspielraum zur Ergreifung der notwendigen Erhaltungsmaßnahmen eingeräumt, wobei teilweise auch eine Palette in Betracht kommender Maßnahmen benannt wird. So verweist etwa § 33 Abs. 3 BNatSchG allgemein auf die Schutzzerklärung und die Pflicht zum Ergreifen der hierfür notwendigen Erhaltungsmaßnahmen.¹⁵ Aber auch die Umsetzung in Österreich und in Großbritannien folgt weitgehend diesem Modell. In Bezug auf Österreich wird in der Regel in den verschiedenen Bundesländern in einer gesetzlichen Bestimmung eine Verpflichtung formuliert, dass die nötigen Erhaltungsmaßnahmen zum Schutz des Natura 2000-Gebiet zu verwirklichen sind (in den meisten Bundesländern durch hoheitliche oder vertragliche Maßnahmen). Aber auch in Frankreich wird in der einschlägigen Bestimmung des *Code de l'environnement* auf Maßnahmen in Anwendung gesetzlicher Bestimmungen, die sog. *documents d'objectifs*,

¹³ Vgl. im Einzelnen oben 4. Kap.

¹⁴ 4. Kap. Vgl. insoweit auch EuGH, Rs. C-508/04 (Kommission/Österreich), Slg. 2007, I-3787.

¹⁵ Hinzuweisen ist hier aber auf die 2010 in Kraft tretenden Modifikationen des BNatSchG, die eine gewisse Präzisierung der Umsetzung der Vorgaben des Art. 6 Abs. 1 RL 92/43 mit sich bringen.

die vom Präfekten erarbeitet werden (der verschiedene weitere Akteure konsultieren muss), hingewiesen.

- Teilweise – wie bereits angedeutet – wird in der einschlägigen gesetzlichen Bestimmung (auch) auf vertragliche Instrumente verwiesen, die das Ergreifen der notwendigen Erhaltungsmaßnahmen sicherstellen sollen, so in Frankreich, Österreich und Deutschland.
- Daneben ist in manchen Umsetzungsgesetzen auch die Möglichkeit zu finden, Pläne unterschiedlicher Art im Hinblick auf die Ergreifung der notwendigen Erhaltungsmaßnahmen auszuarbeiten, so in einigen Bundesländern in Österreich.
- Schließlich werden Natura 2000-Gebiete teilweise auch einem (ggf. auch auf sonstige Schutzgebiete anwendbaren) allgemeinen Schutzregime unterstellt, das es erlaubt, die notwendigen Erhaltungsmaßnahmen zu ergreifen. Dies ist etwa in Frankreich teilweise der Fall.

Insgesamt besteht damit sowohl innerhalb der einzelnen untersuchten Mitgliedstaaten als auch zwischen ihnen eine breite Palette von Umsetzungsformen des Art. 6 Abs. 1 RL 92/43 – wobei noch hinzuzufügen ist, dass sich die Umsetzung dieser Bestimmung häufig auch mit derjenigen des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 „überschneidet“, also beide Bestimmungen teilweise „gemeinsam“ umgesetzt werden.¹⁶

Grundsätzlich bewegen sich diese verschiedenen Formen der Umsetzung im Rahmen des durch Art. 6 Abs. 1 RL 92/43 eingeräumten Gestaltungsspielraums, wobei selbstredend in jedem Einzelfall zu eruieren ist, ob die einschlägige gesetzliche Bestimmung hinreichend klar und unmissverständlich ist.¹⁷ Soweit bei der Umsetzung auch auf Maßnahmen vertraglicher Art zurückgegriffen wird bzw. werden kann, ist von großer Bedeutung, dass auch bei dieser Konstellation sichergestellt wird, dass die notwendigen Erhaltungsmaßnahmen im Ergebnis getroffen werden können. Dies impliziert, dass der Rückgriff auf vertragliche Instrumente nicht so ausgestaltet sein darf, dass es Privaten ermöglicht wird, durch die Verweigerung der Zustimmung das Ergreifen der notwendigen Erhaltungsmaßnahmen zu verhindern. M.a.W. muss die innerstaatliche

¹⁶ Vgl. auch noch 10. Kap.

¹⁷ So dürfte etwa die Umsetzung in Salzburg nicht den Anforderungen des Art. 6 Abs. 1 RL 92/43 Rechnung tragen, da hier die Pflicht zur Ergreifung von Maßnahmen offenbar durch den Einschub „falls erforderlich“ relativiert wird. Entsprechende Zweifel bestehen auch in Bezug auf die Situation in der Steiermark, Tirol und in Vorarlberg.

Gesetzgebung Mechanismen vorsehen, die es im Ergebnis erlauben, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, auch wenn – aus welchen Gründen auch immer – keine Einigung erzielt werden kann. Es ist gewissen Zweifeln unterworfen, ob diese Voraussetzungen in jedem Fall erfüllt sind; insbesondere in Frankreich¹⁸ dürfte Vieles dafür sprechen, dass nicht in jedem Fall die Möglichkeit der Ergreifung der notwendigen Erhaltungsmaßnahmen gewährleistet ist.

Schließlich ist noch ganz allgemein darauf hinzuweisen, dass die mitgliedstaatlichen Behörden bei der Anwendung der hier einschlägigen Rechtsgrundlagen im nationalen Recht – die häufig eher allgemein formuliert sind – die oben¹⁹ entwickelten Vorgaben, mittels derer die Anforderungen des Art. 6 Abs. 1 RL 92/43 präzisiert werden können, zu beachten haben.

Deutlich wird damit insgesamt aber auch, dass die Frage der effektiven Beachtung der Vorgaben des Art. 6 Abs. 1 RL 92/43 in noch größerem Maße als bei anderen umweltrechtlichen Regelungen von Art und Inhalt der im konkreten Einzelfall getroffenen Maßnahmen abhängt. Denn die Formulierung einer generellen Pflicht zum Treffen der notwendigen Erhaltungsmaßnahmen sagt *a priori* noch nichts darüber aus, ob diese auch tatsächlich im Einzelfall ergriffen und angewandt werden. Ein effektives *Monitoring* der im Einzelfall ergriffenen Maßnahmen ist aber naturgemäß nur mit größeren Schwierigkeiten zu realisieren und impliziert insbesondere einen Einbezug von Nichtregierungsorganisationen und Privaten, die ihre Beteiligungs- und ggf. Klagerechte geltend machen. Auch und gerade im Bereich des Naturschutzrechts sind daher die Rechte der Einzelnen auf Zugang zu Informationen²⁰ sowie der gerichtliche Zugang Einzelner (und von Nichtregierungsorganisationen) im Falle der (möglichen) Verletzung naturschutzrechtlicher Vorgaben von großer Bedeutung.²¹

¹⁸ Zweifelnd aber auch in Bezug auf die Gemeinschaftsrechtskonformität der Rechtslage in Deutschland aus diesem Grund *Möckel*, EurUP 2008, 169 (173).

¹⁹ 4. Kap.

²⁰ Vgl. die Vorgaben in der RL 2003/4 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, ABl. 2003 L 41, 26. Hierzu *Epiney*, Umweltrecht, 191 ff.

²¹ Vgl. hierzu *Epiney/Sollberger*, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht, 333 ff., 362 ff.; s. auch schon oben 3. Kap. sowie die Schlussbemerkungen im 14. Kap.

10. Kapitel Zur Umsetzung des Verschlechterungs- und Störungsverbots (Art. 6 Abs. 2 RL 92/43)

Auch im Zusammenhang mit der Umsetzung von Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 – insofern parallel zur Situation bei Art. 6 Abs. 1 RL 92/43 – ist zu beachten, dass diese Bestimmung eine ergebnisorientierte Pflicht der Mitgliedstaaten enthält, so dass das zu erreichende Ziel (eine Verhinderung der Verschlechterung der Habitate bzw. der Störung der Arten) umschrieben ist, während die konkret zu ergreifenden Maßnahmen letztlich nur in Abhängigkeit vom Einzelfall präzisiert werden können. Im Unterschied zu Art. 6 Abs. 1 RL 92/43 ist aber das zu erreichende Ziel beim Verschlechterungs- und Störungsverbot erheblich präziser umschrieben. Vor diesem Hintergrund ist denn auch das in der Rechtsprechung des EuGH formulierte Erfordernis zu sehen, dass die nationalen Umsetzungsbestimmungen den Behörden entsprechende eindeutige Verpflichtungen auferlegen, diejenigen Maßnahmen zu ergreifen, die zur Erreichung der in Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 vorgegebenen Zielsetzungen notwendig sind.²²

Vor dem Hintergrund dieser Parallelität – in Bezug auf die grundsätzlichen Anforderungen an die Umsetzung der Art. 6 Abs. 1, 2 RL 92/43 – überrascht es denn auch nicht, dass in einigen der untersuchten Mitgliedstaaten die Umsetzung beider Bestimmungen teilweise durch ähnlich formulierte Bestimmungen oder gar durch dieselben Bestimmungen – die sowohl das Ergreifen von Erhaltungsmaßnahmen als auch das Ergreifen geeigneter Maßnahmen im Hinblick auf die Vermeidung von Verschlechterungen und Störungen ermöglichen – erfolgt. Dies ist etwa in Großbritannien oder in Deutschland der Fall. So betrifft z.B. § 33 BNatSchG – wonach die Natura 2000-Gebiete zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft zu erklären sind und für jedes Gebiet eine Rechtsverordnung auszuarbeiten ist, in die Ge- und Verbote aufzunehmen sind, die den Anforderungen des Art. 6 RL 92/43 entsprechen – sowohl Erhaltungsmaßnahmen nach Art. 6 Abs. 1 RL 92/43 als auch Maßnahmen zur Durchsetzung von Art. 6 Abs. 2 RL 92/43, wobei aber mit der 2010 in Kraft tretenden Modifikation des BNatSchG eine separate Vorschrift der

²² EuGH, Rs. C-508/04 (Kommission/Österreich), Slg. 2007, I-3787; EuGH, Rs. C-418/04 (Kommission/Irland), Slg. 2007, I-10947; EuGH, Rs. C-6/04 (Kommission/Großbritannien), Slg. 2005, I-9017, Rn. 36 ff.

Umsetzung des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 gewidmet ist, was schon aus Gründen der Rechtsklarheit und -sicherheit zu begrüßen ist. Allerdings dürfte die Umsetzung des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 auch im Rahmen der neuen Rechtslage insbesondere aufgrund der vorgesehenen Ausnahmen vom Störungs- und Verschlechterungsverbot nicht in allen Punkten den Anforderungen der RL 92/43 entsprechen.

In Frankreich wird das Verschlechterungs- und Störungsverbot im Wesentlichen durch eine eigene gesetzliche Bestimmung (Art. L.414-1 V Abs. 1 CE) umgesetzt,²³ die eng an den Wortlaut des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 anknüpft. Allerdings wird diese enge Anknüpfung durch (mindestens) zwei Aspekte relativiert:

- Erstens ist nach Art. L.414-1 V Abs. 3 CE bei der Beurteilung der Maßnahmen zur Vermeidung von Verschlechterungen oder Störungen der Natura 2000-Gebiete bzw. der betroffenen Arten den ökonomischen, sozialen, kulturellen und verteidigungspolitischen Erfordernissen Rechnung zu tragen.
- Zweitens sieht Art. L.414-1 Abs. 3 letzter Satz CE vor, dass Aktivitäten in den Bereichen Fischerei, Wassersport und Jagd, die im Rahmen der gesetzlichen Regelungen erfolgen, von vornherein keine Störungen der möglicherweise betroffenen Natura 2000-Gebiete darstellen können.

Beide Relativierungen des Verschlechterungs- bzw. Störungsverbots dürften nicht mit den Vorgaben des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 in Einklang stehen: Denn die Berücksichtigung von (sonstigen) Allgemeinwohlbelangen trägt dem „absoluten“ Charakter des Verschlechterungsverbots nicht Rechnung, impliziert dieser doch, dass jegliche aus naturfachlichen Gründen zu bejahende Verschlechterungen zu verhindern sind, ohne dass eine Abwägung mit (anderen) öffentlichen Interessen erfolgen darf.²⁴ Die pauschale Ausnahme bestimmter Aktivitäten vom Anwendungsbereich des Störungsverbots findet keinerlei Stütze in Art. 6 Abs. 2 RL 92/43, sieht dieser doch vor, dass jede erhebliche Störung der erfassten Arten zu vermeiden ist; da die sonstigen gesetzlichen Vorgaben jedoch kaum pau-

²³ Wobei aber auch hier die Verbindung der Umsetzung des Art. 6 Abs. 2 mit derjenigen des Art. 6 Abs. 1 RL 92/43 sehr eng ist, wird doch Art. 6 Abs. 1 RL 92/43 durch Art. L.414-1 V Abs. 1 S. 1 CE und Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 durch Art. L.414-1 V Abs. 1 S. 2 CE umgesetzt.

²⁴ 5. Kap. A.

schal das Vorliegen einer solchen Störung auszuschließen vermögen, impliziert diese im französischen Recht vorgesehene Ausnahme damit eine unzulässige Einschränkung des Anwendungsbereichs des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43.

Die Umsetzung in Österreich knüpft in den meisten Bundesländern sehr eng an den Wortlaut des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 an, und Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 wird in der Regel ausdrücklich in den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen aufgenommen, wobei teilweise auch noch Konkretisierungen in Verordnungen vorgesehen sind (so z.B. in Vorarlberg). Hinzuweisen ist aber auch auf den Umstand, dass in einigen Ländern in Österreich gewisse Teilaspekte des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43, insbesondere des Verschlechterungsverbots, nicht hinreichend umgesetzt worden sind. So kennt etwa Niederösterreich kein Störungsverbot, während das Verschlechterungsverbot nur unzureichend umgesetzt ist, und in Oberösterreich sind weder ein Störungs- noch ein Verschlechterungsverbot gesetzlich verankert. In der Steiermark dürfte den Anforderungen des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 insofern nicht entsprochen werden, als die Verpflichtung zur Ergreifung der erforderlichen Maßnahmen durch den Zusatz „erforderlichenfalls“ abgeschwächt wird.

Schließlich sei noch darauf hingewiesen, dass aufgrund der verfassungsrechtlichen Garantien der Eigentums- und Wirtschafts- bzw. Berufsfreiheit in Deutschland und Österreich – ohne dass dies jedoch in den Umsetzungsbestimmungen ausdrücklich niedergelegt wurde bzw. zum Ausdruck kommt – der Schutz bestehender Nutzungen recht weit geht.²⁵ Zu beachten ist hier jedenfalls, dass – ausgehend von den Vorgaben des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43²⁶ – in der praktischen Anwendung der Umsetzungsbestimmungen im Zusammenhang mit dem verfassungsrechtlichen Rahmen gewährleistet sein muss, dass der Zielsetzung des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43, Verschlechterungen zu vermeiden, entsprochen wird; mit dieser dürfte es nämlich nicht in Einklang stehen, bestehenden Nutzungen in jedem Fall eine Art Bestandsgarantie zu gewähren.

Allerdings bleibt es den Mitgliedstaaten unbenommen, bestehenden Nutzungen insofern einen „Vorrang“ einzuräumen, als diese grundsätzlich stärker geschützt werden, sofern ggf. durch das Ergreifen von „Kompensationsmaß-

²⁵ Vgl. *Backes*, EurUP 2005, 265 (268 f.).

²⁶ 5. Kap. A.

nahmen“ sichergestellt wird, dass sich der Zustand des Schutzgebiets insgesamt nicht verschlechtert.

Zusammenfassend kann damit festgehalten werden, dass bei der Umsetzung des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 aufgrund fehlender ausdrücklicher gesetzlicher Vorgaben durchaus noch einige Defizite zu verzeichnen sind. Soweit die Umsetzung korrekt und vollständig erfolgt ist, knüpft sie in aller Regel maßgeblich an den Wortlaut des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43, was einmal mehr die große und entscheidende Bedeutung der Berücksichtigung der aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht entwickelten Präzisierungen der rechtlichen Tragweite des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 verdeutlicht, die im Rahmen der Auslegung und Anwendung der mitgliedstaatlichen Umsetzungsgesetzgebung in jeder Beziehung zu beachten sind.

11. Kapitel Zur Umsetzung der spezifischen Vorgaben für Pläne und Projekte (Art. 6 Abs. 3, 4 RL 92/43)

A. Verhältnis zu sonstigen Verfahren

Die verfahrensrechtlichen Vorgaben des Art. 6 Abs. 3, 4 RL 92/43 werden in manchen Mitgliedstaaten im Rahmen bestehender Verfahren umgesetzt (so in Großbritannien und Deutschland), in anderen Mitgliedstaaten wurden eigene naturschutzrechtliche Genehmigungstatbestände geschaffen, so etwa in den Niederlanden,²⁷ aber auch in einigen Bundesländern Österreichs (etwa durch die Einführung einer Naturverträglichkeitsprüfung im Burgenland).

Im erstgenannten Fall wurden in den Mitgliedstaaten Mechanismen eingeführt, die die Integration naturschutzfachlicher Kenntnisse in die jeweiligen Verfahren zu integrieren vermögen. So werden in Deutschland etwa Naturschutzbehörden in die entsprechenden Genehmigungsverfahren integriert, wobei die Modalitäten in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich ausgestaltet sind.²⁸ In Großbritannien wird der Einbezug dieser Fachkunde durch die Schaffung einer eigenständigen Behörde bzw. Agentur gewährleistet.²⁹

Im Gefolge dieser Unterschiede variieren auch die an der Entscheidungsfindung bzw. Naturverträglichkeitsprüfung beteiligten Behörden, wobei in den föderal organisierten Mitgliedstaaten die regionalen Behörden eine entscheidende Rolle spielen.

B. Zum Anwendungsbereich der Art. 6 Abs. 3, 4 RL, zur „Vorprüfung“ und zum Inhalt der Verträglichkeitsprüfung

²⁷ *Backes*, EurUP 2005, 265 (267).

²⁸ Teilweise genügt eine Konsultation, teilweise ist Einvernehmen notwendig.

²⁹ Zum Ganzen *Backes*, EurUP 2005, 265 (267).

Bei der Verpflichtung zur Durchführung der „Vorprüfung“, mittels derselben eruiert werden soll, ob eine Verträglichkeitsprüfung stattzufinden hat, haben die Mitgliedstaaten die entsprechende Passage des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 im Wesentlichen übernommen, so insbesondere in Frankreich (Art. L.414-4 I CE), in Deutschland (§ 34 Abs. 1 BNatSchG), in Großbritannien (Art. 48-51 *Habitats regulations*), aber auch in den meisten österreichischen Ländern. Allerdings sind aber auch gewisse Unterschiede zu verzeichnen:

- Teilweise wird in Bezug auf die Vorprüfung zwischen solchen Plänen und Projekten unterschieden, die innerhalb des Schutzgebiets liegen, und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist. So sind in Frankreich aufgrund von Art. R.414-19 Ziff. 2 CE bei der zuletzt genannten Kategorie zusätzlich Abklärungen in Bezug auf die Eruiierung möglicher Auswirkungen auf das Schutzgebiet erforderlich, während bei Projekten oder Plänen innerhalb eines Schutzgebiets regelmäßig eine Verträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.
- Teilweise werden die Begriffe Pläne und Projekte nicht definiert (wie etwa in Großbritannien und auch in Deutschland, soweit der Projektbegriff betroffen ist, aber auch in einigen österreichischen Ländern, in denen mitunter auch ganz andere Begriffe, wie „Maßnahme“ oder „Eingriff“, verwendet werden); teilweise werden sie in weitgehender Anlehnung an die sich aus der RL 92/43 ergebenden Begrifflichkeit näher umschrieben (so etwa in Deutschland in Bezug auf Pläne, § 10 Nr. 12 BNatSchG, in Tirol oder in Vorarlberg).
- Sodann ist darauf hinzuweisen, dass teilweise, jedenfalls in Österreich (aber auch teilweise in Frankreich, wo nicht ganz klar ist, ob der Anwendungsbereich der Vorprüfung, und damit auch der Verträglichkeitsprüfung selbst, hinreichend weit gezogen ist), nicht alle Pläne und Projekte, die in den Anwendungsbereich der Art. 6 Abs. 3, 4 RL 92/43 fallen, einer Genehmigungspflicht unterstellt sind. Dies dürfte in Anbetracht der Tatsache, dass Art. 6 Abs. 3, 4 RL 92/43 davon ausgehen, dass Pläne und Projekte im Sinne des Art. 6 Abs. 3 S. 1 RL 92/43 einer präventiven Kontrolle der Behörden unterstehen müssen, nicht mit den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen in Einklang stehen.
- Gesondert hinzuweisen ist auf den in Frankreich erfolgten grundsätzlichen Ausschluss von Plänen und Projekten, die in einem *cont-*

rat oder einer *charte Natura 2000* vorgesehen sind, von der Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung; d.h. in diesen Fällen wird von vornherein und pauschal davon ausgegangen, dass die „Vorprüfung“ zu einem negativen Ergebnis führt. Es ist erheblichen Zweifeln unterworfen, ob dieser pauschale Ausschluss den Anforderungen des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 entspricht.

- Aber auch der in einigen österreichischen Ländern (so in Niederösterreich und in Oberösterreich) erfolgte Ausschluss gewisser Kategorien von „Maßnahmen“ von der Pflicht zur Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung dürfte nicht mit den Vorgaben des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 in Einklang stehen, geht diese Bestimmung doch davon aus, dass nicht von vornherein bestimmte Kategorien von Plänen oder Projekten von der Verträglichkeitsprüfung ausgeschlossen werden dürfen.³⁰
- Schließlich müssen manche Pläne, die durchaus gewisse Rechtswirkungen entfalten (können), in einigen Mitgliedstaaten (insbesondere in Frankreich, aber auch teilweise in einigen österreichischen Ländern) von vornherein keiner Verträglichkeitsprüfung unterzogen werden, was hinter den Anforderungen des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 zurückbleibt.

Das Unterlassen der Definition der Begriffe Projekte und Pläne dürfte vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des EuGH, wonach Begriffsdefinitionen immer dann umzusetzen sind, wenn sie die rechtliche Tragweite einer Verpflichtung bzw. Rechtsnorm determinieren,³¹ nicht unbedenklich sein: Zwar definiert die RL 92/43 selbst die Begriffe „Pläne“ und „Projekte“ nicht, so dass auf den ersten Blick eine entsprechende Umsetzungspflicht zu verneinen wäre; jedoch ist zu beachten, dass der Anwendungsbereich des gesamten Art. 6 Abs. 3, 4 RL 92/43 von der Definition dieser Begriffe abhängt, so dass die besseren Gründe für eine entsprechende ausdrückliche Umsetzungspflicht sprechen, bliebe doch ansonsten die rechtliche Tragweite der genannten Bestimmungen unklar, so dass keine den Anforderungen an Rechtsklarheit und Rechtssicherheit genügende Umsetzung vorliegt. Soweit andere Begriffe verwendet werden (wie in einigen österreichischen Ländern), ist dies aus gemein-

³⁰ Oben 6. Kap. A.I.

³¹ S.o. 1. Teil, am Anfang.

schaftsrechtlicher Sicht solange unproblematisch, wie diese Begriffe im nationalen Recht so definiert werden, dass den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen entsprochen wird.

In einer Gesamtschau ist aber jedenfalls festzuhalten, dass die grundsätzliche Pflicht zur „Vorprüfung“ sowie die hierbei zu beachtenden Kriterien in den untersuchten Mitgliedstaaten wohl im Wesentlichen – allerdings mit den erwähnten Relativierungen – richtlinienkonform umgesetzt wurden, dies auch und gerade angesichts des Umstandes, dass die nationalen Umsetzungsbestimmungen häufig an die Formulierung des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 anknüpfen, was im Grundsatz nicht zu beanstanden ist.

Auch in Bezug auf den Inhalt der Verträglichkeitsprüfung – wobei die Umsetzung dieses Aspekts in der Regel im Zusammenhang mit der Umsetzung der sonstigen Aspekte des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 zu sehen ist – lehnen sich die Umsetzungsgesetze in der Regel eng an den Wortlaut des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 an. Grundsätzliche, über die soeben angesprochenen Aspekte hinausgehende Probleme sind hier nicht erkennbar.

Hinzuweisen ist noch auf den Umstand, dass manche mitgliedstaatliche Umsetzungsgesetze im Hinblick auf die Art und Weise der Durchführung der Verträglichkeitsprüfung Präzisierungen enthalten, so etwa in Frankreich in Bezug auf die von den Antragstellern zu unterbreitenden Unterlagen.

C. Zur Zulässigkeit von Plänen und Projekten

Bei der Zulässigkeit von Plänen und Projekten stehen zwei Aspekte im Vordergrund: die Durchführung und Beachtung des Verträglichkeitsgrundsatzes (I.) sowie die ausnahmsweise Bewilligung von Vorhaben in Anknüpfung an Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 (II.).

Nur am Rande sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass es fraglich ist, ob den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts in Bezug auf „potentielle FFH-Gebiete“³² in den Mitgliedstaaten tatsächlich Rechnung getragen wird. Insbesondere die jüngere Rechtsprechung deutscher Gerichte lässt hieran begründete Zweifel aufkommen.

I. Zum Verträglichkeitsgrundsatz

³² S. hierzu oben 2. Kap. B.

Der Verträglichkeitsgrundsatz wird in den untersuchten Mitgliedstaaten grundsätzlich umgesetzt, wobei häufig (auch hier) eine weitgehende Anlehnung an den Wortlaut des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 festzustellen ist (so z.B. in § 34 Abs. 2 BNatSchG oder in Art. L 414 I, II CE, aber auch in der einschlägigen Gesetzgebung in Großbritannien sowie in den meisten einschlägigen Gesetzen der österreichischen Länder).

Zweifel an der korrekten Umsetzung des Verträglichkeitsgrundsatzes bestehen aber in Bezug auf die Rechtslage in den meisten österreichischen Bundesländern, so u.a. in Niederösterreich oder im Burgenland, wo im Falle eines negativen Ergebnisses der Verträglichkeitsprüfung ein Projekt oder ein Plan unter im Vergleich zu den Anforderungen des Art. 6 Abs. 4 erleichterten Voraussetzungen genehmigt werden darf. Problematisch ist hier insbesondere, dass der Verträglichkeitsgrundsatz nur dann zum Zuge kommen soll, wenn eine „erhebliche“ Beeinträchtigung der für den Schutzzweck des Gebietes maßgeblichen Bestandteile vorliegt, ein Erfordernis, das mit den Vorgaben des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 nicht in Einklang stehen dürfte.³³

II. Zur ausnahmsweisen Zulässigkeit von Projekten oder Plänen (Art. 6 Abs. 4 RL 92/43)

Soweit Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 betroffen ist, folgt auch hier die Umsetzung der Vorgaben dieser Bestimmung in den einzelnen Umsetzungsrechtsakten weitgehend dem Wortlaut des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass die in Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 aufgeführten Voraussetzungen für die Genehmigungsfähigkeit eines Projekts in den einschlägigen Umsetzungsakten in der Regel als solche aufgegriffen werden. Beispielhaft sei hier etwa auf § 33 Abs. 3-5 BNatSchG oder auf Art. L.414-4 VII-VIII CE verwiesen; aber auch die Umsetzungsgesetze in den österreichischen Bundesländern übernehmen weitgehend die Vorgaben des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 als solche (wobei aber auch teilweise Lücken bestehen, so wenn etwa in Vorarlberg nicht durchgehend ausdrücklich eine Alternativprüfung vorschrieben wird oder wenn eine Alternativprüfung aufgrund der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nicht möglich erscheint).

Deutlich wird damit – wie auch in anderen Bereichen – die große Bedeutung der effektiven Anwendung dieser Vorgaben in der Praxis durch Behörden und Gerichte.

³³ S.o. 6. Kap. D.I.

Hinzuweisen ist aber auch auf den Umstand, dass bei der Umsetzung teilweise auch versucht wird, die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 zu präzisieren und damit teilweise etwas enger zu fassen, so etwa in Großbritannien bezüglich der Formulierung der Voraussetzungen für das Vorliegen zwingender Gründe des Allgemeininteresses.

Defizite bei der Umsetzung sind teilweise bei den Ausgleichsmaßnahmen festzustellen, so wenn nach der britischen Gerichtspraxis diese nicht grundsätzlich vor der Genehmigung des Projekts oder des Plans ergriffen werden müssen und auch nicht im Rahmen der Genehmigungsentscheidung geprüft werden. Auf diese Weise dürfte einmal nicht sichergestellt sein, dass die Ausgleichsmaßnahmen grundsätzlich spätestens zeitgleich mit dem Eingriff zu erfolgen haben; zum anderen ist zu beachten, dass die Ausgleichsmaßnahmen eine *conditio sine qua non* für die Zulässigkeit des Eingriffs sind (soweit das Projekt oder der Plan die globale Kohärenz des Netzes Natura 2000 beeinträchtigt).³⁴

Trotz dieser somit im Wesentlichen richtlinienkonformen Umsetzung des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 in den Mitgliedstaaten sind jedoch bei der Frage nach der richtlinienkonformen Anwendung und Auslegung der Umsetzungsbestimmungen in den Mitgliedstaaten durchaus Zweifel angebracht, was bereits durch die Analyse der (wenigen) Stellungnahmen der Kommission im Rahmen des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 deutlich wurde:³⁵ So ist es etwa fraglich, ob und inwieweit die gerade in Deutschland häufig vorgenommene sehr engmaschige Alternativenprüfung – in dem Sinn, dass die Alternative letztlich alle Ziele des Hauptprojekts ebenfalls erfüllen muss, was teilweise nur unter erschwerten Voraussetzungen angenommen wird³⁶ – den Vorgaben des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 Rechnung trägt.³⁷ Weiter ist zu bezweifeln, ob die bei genauerer Analyse im Ergebnis doch recht hohen Anforderungen an die „zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses“ nach Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 in den Mitgliedstaaten im Falle der ausnahmsweisen Genehmigung von Projekten und Plänen zutreffend ausgelegt werden oder ob hier nicht vielmehr vielfach zu wenig bedeutsame öffentliche Interessen als

³⁴ Vgl. 6. Kap. D.II.3.

³⁵ Hierzu oben 6. Kap. D.II.

³⁶ Zu diesem Aspekt etwa *Storost*, DVBl. 2009, 673 (679 f.)

³⁷ Zu diesen oben 6. Kap. D.II.1.

ausreichend angesehen werden bzw. die Interessenabwägung unzureichend durchgeführt wird.

In Bezug auf andere Aspekte aber – so etwa die Voraussetzungen für die Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung oder die Tragweite des Verträglichkeitsgrundsatzes – ist in der mitgliedstaatlichen Rechtsprechung (insbesondere in der deutschen Rechtsprechung) aber auch mitunter eine recht enge Anlehnung an die Aussagen des EuGH festzustellen, wenn auch in der jüngeren Rechtsprechung der Eindruck einer gewissen Relativierung dieser Anlehnung entsteht.³⁸

³⁸ Vgl. insoweit die instruktiven Ausführungen von *Storost*, DVBl. 2009, 673 (675 ff., 678 ff.); s. auch *Steck/Lau*, NVwZ 2009, 616 ff.; s. aber auch die kritischen Hinweise in Bezug auf Urteile von Oberverwaltungsgerichten und der „Nachfolgerechtsprechung“ des Urteils der Westumfahrung Halle (BVerwG, Urt. v. 17.1.2007, NuR 2007, 336 ff.) bei *Gellermann*, NuR 2009, 8 ff.

12. Kapitel Fazit

Insgesamt konnte die rechtsvergleichende Untersuchung aufzeigen, dass (zumindest inzwischen, was auch vor dem Hintergrund der einschlägigen Rechtsprechung des EuGH zu sehen ist) die legislative Umsetzung der RL 92/43 im Allgemeinen und insbesondere des Art. 6 RL 92/43 in den berücksichtigten Mitgliedstaaten nicht nur abgeschlossen, sondern auch weitgehend in Einklang mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben erfolgt ist.

An dieser Gesamtschätzung ändert auch der Umstand nichts, dass gewisse Aspekte der Umsetzung in manchen Mitgliedstaaten – wie erwähnt – den Vorgaben des Art. 6 RL 92/43 nicht Rechnung tragen dürften. Es sei aber nachdrücklich darauf hingewiesen, dass es sehr zu begrüßen bzw. notwendig wäre, den angesprochenen Defiziten der Umsetzung auf legislativer Ebene durch entsprechende Gesetzesmodifikationen Rechnung zu tragen.

Weiter ist zu betonen, dass eine gemeinschaftsrechtskonforme legislative Umsetzung noch nicht zwingend eine gemeinschaftsrechtskonforme Anwendung der entsprechenden Bestimmung impliziert. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung konnte der tatsächlichen Anwendung der RL 92/43 sowie der Umsetzungsgesetzgebung nur ansatzweise nachgegangen werden; es drängt sich aber der Verdacht auf, dass die tatsächliche Beachtung der gesetzlichen Vorgaben durchaus mitunter zu wünschen übrig lässt.

Dabei ist bei der Umsetzung gerade des Art. 6 RL 92/43 in den Mitgliedstaaten auffallend, dass die Vorgaben dieser Bestimmung häufig durch eine weitgehende Übernahme der bereits in der Richtlinie verwandten Formulierungen umgesetzt werden. Damit werden die sich aufgrund der Formulierung des Art. 6 RL 92/43 stellenden Auslegungsfragen letztlich in das nationale Recht „übernommen“. Im Rahmen der innerstaatlichen Anwendung der Umsetzungsvorschriften ist – wie bereits teilweise erwähnt – den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben vollumfänglich im Zuge einer richtlinienkonformen Auslegung Rechnung zu tragen, ein Aspekt, dem angesichts der engen Anlehnung zahlreicher Umsetzungsbestimmungen an die RL 92/43 eine zentrale Bedeutung zukommt. Dabei ist insbesondere der Rechtsprechung des EuGH höchste Bedeutung beizumessen.

Da diese mittlerweile sehr differenziert und komplex ist und sich auch darüber hinaus einige (noch nicht eindeutig durch den EuGH geklärte) Fragen stellen, erscheint es – wie auch in einigen Mitgliedstaaten prakti-

ziert³⁹ – hilfreich, die bei der Anwendung der nationalen Umsetzungs-
vorschriften zu beachtenden Auslegungsgrundsätze mittels geeigneter
Erläuterungen (etwa in Verwaltungsvorschriften o.ä.) zu präzisieren,⁴⁰
dies soweit wie möglich unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des
EuGH. Auf diese Weise kann einer möglichst richtlinienkonformen Aus-
legung und Anwendung des Art. 6 RL 92/43 Vorschub geleistet werden.

Eine besondere Bedeutung dürfte in diesem Zusammenhang dem Vorsorge-
prinzip zukommen, das in der Rechtsprechung des EuGH bei der Auslegung
des Art. 6 RL 92/43 eine herausragende Rolle spielt und damit auch bei der
Anwendung der nationalen Umsetzungsgesetze entsprechend zu beachten ist.

Schließlich sei in diesem Zusammenhang noch auf den Umstand hinge-
wiesen, dass Art. 6 RL 92/43 in den untersuchten Mitgliedstaaten in sehr
unterschiedlichem Maß eine Rolle in der Rechtsprechung gespielt hat:
So sind in Deutschland und Österreich bereits relativ viele (auch höchst-
richterliche) Urteile zu verzeichnen, während in Frankreich und Großbri-
tannien relativ wenige Gerichtsurteile vorliegen.⁴¹ Es liegt auf der Hand,
dass mit dieser Divergenz auch das Ausmaß an Rechtssicherheit bzw.
eindeutiger Klärung ggf. bestehender Auslegungsfragen variiert. Gleich-
zeitig ist aber auf die zentrale Rolle auch der nationalen Gerichte im
Hinblick auf die effektive Anwendung der Vorgaben des Art. 6 RL
92/43 hinzuweisen, sind sie es doch, die letztlich die Beachtung und das
Einfließen der gemeinschaftsrechtlich begründeten Kriterien durchzuset-
zen vermögen.

³⁹ Dazu *Backes*, EurUP 2005, 265 (268).

⁴⁰ S. so auch *Backes*, EurUP 2005, 265 (271).

⁴¹ Vgl. hierzu auch *Backes/Freriks/Nijmeijer*, Article 6 Habitats Directive, 70 f.