



**GeoForum 13.06.2006**  
**Forum 3 (Planung und Recht)**

# **EU-Recht und sein Einfluss auf das deutsche Planungsrecht**

**Prof. Dr. Wolfgang Köck**  
UFZ-Umweltforschungszentrum  
Department Umwelt- und Planungsrecht



# I. Einführung und Überblick

- **Ausgangspunkt: Räumliche Planung als Domäne des Nationalstaats (kein gemeinschaftsrechtl. Kompetenztitel für die räumliche Planung)**
- **Raumbezüge europäischer Politiken steigen mit den gewachsenen Kompetenzen (Art. 3 EGV)**
- **Raumerhebliche europäische Planungen gewinnen an Bedeutung: aber lediglich erste Ansätze für ein europäisches Planungsrecht**
- **Deutliche Einwirkungen des europäischen Umweltrechts auf das nationale Planungsrecht**

# 1. Rechtsförmliche raumerhebliche Planung in Deutschland

## a) Räumliche Gesamtplanungen

- aa) Überörtliche **Raumordnungsplanung** (Landesplanung, Regionalplanung) – ROG, LPIGe
- bb) Örtliche **Bauleitplanung** (Flächennutzungsplanung, Bebauungsplanung) - BauGB

## b) Raumbezogene Fachplanungen

- aa) **Gebietsbezogene Fachplanungen** (z.B. Landschaftsplanung; wasserwirtschaftliche Planung; Verkehrsplanung; Luftreinhalteplanung)
- bb) **Vorhabensbezogene Fachplanungen** (Planfeststellungen) z.B. Straßenplanung, Flughafenplanung, Abfalldeponieplanung

## **2. Einwirkungen auf nationales Planungsrecht durch europäische Raumentwicklungspolitik und europäisches Recht**

### **a) Europäische Raumentwicklungspolitik**

- (1) Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK)
- (2) Raumentwicklungsförderung (Strukturfonds)
- (3) Förderung von Pilotprojekten und innovativen Maßnahmen
- (4) Gemeinschaftsinitiativen (Interreg; Urban)

### **b) Raumwirksames Gemeinschaftsrecht**



# EU-Raumentwicklungspolitik (II)

## (1) Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK)

- verabschiedet im Jahre 1999 vom Informellen Rat der für Raumordnung zuständigen Minister
- keine rechtliche Regelung
- politischer Rahmen für eine bessere Zusammenarbeit zwischen den gemeinschaftlichen Fachpolitiken mit hoher Raumwirksamkeit untereinander, sowie mit den Mitgliedstaaten, ihren Regionen und Städten
- **Wichtige Themen:**
  - \* Wettbewerbspolitik der Gemeinschaft (Abstimmg. mit Staatsbeihilfen)
  - \* Transeuropäische Netze (**Verkehr**, Telekomm., Energie)
  - \* Strukturfonds (z.B. Europäischer Fonds für regionale Entwicklq.)
  - \* Gemeinschaftliche Agrarpolitik (GAP)
  - \* **Umweltpolitik**
  - \* (...)

# EU-Raumentwicklungspolitik (III)

## (2) EU-Raumentwicklungsförderung

- auf der Grundlage des Kompetenztitels „Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“ (Art. 158 ff. EGV)

- **Strukturfonds** (2000-2006: 218,4 Mrd. €) – Förderung strukturschwacher Regionen innerhalb der EU (1: Regionen mit Entwicklungsrückstand; 2: Umstellung von Gebieten mit Strukturproblemen; 3: Modernisierung der Bildung-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken)

- **Fördertöpfe:** Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE); Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds f.d. Landwirtschaft

## EU-Raumentwicklungspolitik (IV)

### (3) Förderung von Pilotprojekten und innovativen Maßnahmen

### (4) Gemeinschaftsinitiativen:

- **Interreg:** Initiative zur grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit zur Förderung einer harmonischen und ausgewogenen Entwicklung des europäischen Raumes

- **Urban:** Initiative zur Förderung einer dauerhaften Städteentwicklung

## **b) Raumwirksames Gemeinschaftsrecht**

- (1) Übergreifende Rechtsinstrumente zur Umweltprüfung von Projekten, Plänen und Programmen**  
UVP; SUP
- (2) Europäisches Naturschutzrecht**  
FFH-RL; VS-RL
- (3) Europäisches Luftqualitätsrecht**  
z.B. Feinstaub-RL
- (4) Europäisches Wasserrecht**  
z.B. Wasserrahmen-RL

### 3. Gemeinschaftsrecht und nationales Recht

- a) **Unmittelbar geltendes Gemeinschaftsrecht:**  
EG-Verordnungen und Entscheidungen (Art. 249 II und IV EGV)
- b) **Transformationsbedürftiges Gemeinschaftsrecht:**  
EG-Richtlinien (Art. 249 III EGV)
- c) **Rechtsfolgen der fehlerhaften Umsetzung von Gemeinschaftsrecht und Sanktionsmöglichkeiten**
  - aa) Vorrang des EG-Rechts: Unmittelbare Anwendung von Richtlinien
  - bb) Vertragsverletzungsverfahren (Art. 226 EGV)
  - cc) Strafgerlder und Haftung (Art. 228 III EGV)
  - dd) Zurückbehaltungsrechte (Vertragsuntreue)

## 4. Überblick über den weiteren Vortrag

- I. Einführung und Überblick
- II. Übergreifende Rechtsinstrumente zur Umweltprüfung von Projekten, Plänen und Programmen
- III. Europäisches Naturschutzrecht
- IV. Europäisches Luftqualitätsrecht
- V. Europäisches Wasserrecht (Wasserrahmenrichtlinie)
- VI. Zusammenfassung und Schlussbetrachtung



## **II. Übergreifende Rechtsinstrumente zur Umweltprüfung von Projekten, Plänen und Programmen**

# 1. Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)

- a) eingeführt durch **RL 85/337/EWG**; umgesetzt durch: **UVPG (1990)**
- a) **Zweck:** Ermittlung und Bewertung der Umweltfolgen bestimmter raumerheblicher Projekte – Entscheidung über die Projekte unter Berücksichtigung der Umweltfolgen
- c) **Anwendungsbereich:** nur für Projekte, die in der Anlage zum UVPG gelistet sind (§ 3 UVPG - Listenprinzip)

# UVP (II)

## – **Zentrale Regelungen:**

- Unselbständiges Verfahren im Rahmen von Zulassungsverfahren (§ 2 Abs. 1 UVPG)
- Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung (§§ 7, 9 UVPG)
- Festlegung eines Untersuchungsrahmens –Scoping (§ 5 UVPG)
- Erarbeitung einer zusammenfassenden Darstellung der Umwelt-auswirkungen (§ 11 UVPG)
- Berücksichtigung der Umweltauswirkungen im Entscheidungsverfahren (§ 12 UVPG)

# UVP (III)

## e) Auswirkungen auf das Planungsrecht

- aa) **Verfahren:** Zuständige Planungsbehörde muss UVP durchführen und Fachbehörden sowie Öffentlichkeit beteiligen
- bb) **Prognostische Folgenermittlung:** Umweltauswirkungen müssen ermittelt und gebündelt bewertet werden  
(BVerwG, Urt. v. 18.11.2004)
- cc) **Entscheidungsmaßstab:** Abwägungsgebot lässt Raum, um UVP-Ergebnis für die Entscheidung zu berücksichtigen; keine erweiterten materiellrechtlichen Anforderungen an die Zulassung von Projekten  
(BVerwG, Urt. v. 25.1.1996)

## 2. Strategische Umweltprüfung (SUP)

- a) eingeführt durch **RL 2001/42/EG**; umgesetzt durch: **§§ 14-19b UVPG** (2005) und durch EAG Bau (2004)
  
- a) **Zweck:** Ermittlung und Bewertung der Umweltfolgen bestimmter raumerheblicher Pläne und Programme – Entscheidung über die Pläne unter Berücksichtigung der Umweltfolgen
  
- a) **Anwendungsbereich:** nur für Pläne und Programme, die in Anlage 3 des UVPG gelistet sind oder für UVP-Vorhaben einen Rahmen setzen (§ 14 b UVPG)

## SUP (II)

- **Zentrale Regelungen:**

- Unselbständiges Verfahren im Rahmen von Planungsverfahren
- Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung (§§ 14 h ff. UVPG)
- Festlegung eines Untersuchungsrahmens – Scoping (§ 14 f UVPG)
- Erarbeitung eines Umweltberichts (§ 14 g UVPG)
- Berücksichtigung der Umweltauswirkungen im Entscheidungsverfahren (§ 14 i UVPG)
- Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen (§ 14 m UVPG)

# SUP (III)

## e) Auswirkungen auf das Planungsrecht

- aa) **Verfahren:** Zuständige Planungsbehörde muss SUP-Pflicht prüfen, den Untersuchungsrahmen festlegen, die SUP durchführen und dabei jeweils Fachbehörden sowie Öffentlichkeit beteiligen
- bb) **Prognostische Folgenermittlung:** Umweltauswirkungen müssen ermittelt und gebündelt bewertet werden
- cc) **Entscheidungsmaßstab:** Abwägungsgebot lässt Raum, um SUP-Ergebnis für die Entscheidung zu berücksichtigen; keine erweiterten materiellrechtlichen Vorgaben für die Planungsentscheidung
- dd) **Überwachung** der Plandurchführung mit Blick auf Umweltauswirkungen

# III. Europäisches Naturschutzrecht

## 1. Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (RL 92/43/EWG)

### a) Gebietsschutz (Art. 3-11)

(umgesetzt durch §§ 32-36 BNatSchG und durch Landesrecht)

aa) **Gebietsauswahl** nach fachlichen Kriterien (Art. 4 I FFH-RL)  
- kein Verwaltungsermessen der zuständigen Behörden

### bb) Schutzregime

- Verbot erheblicher Beeinträchtigungen (Art. 6 II FFH-RL)
- Durchführung einer **FFH-Verträglichkeitsprüfung** für Projekte und Pläne, die möglicherweise zu erheblichen Beeinträchtigungen führen können (Art. 6 III FFH-RL)

### cc) **Ausnahmen**

Durchführung von Projekten/Plänen, die zu erheblichen Beeinträchtigungen führen können, ist nur unter engen Voraussetzungen zulässig (Art. 6 IV FFH-RL)

- es liegen zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses vor
- Alternativlösungen sind nicht vorhanden
- Maßnahmen zur Kohärenzsicherung sind getroffen

### dd) **Schutz potenzieller FFH-Gebiete**

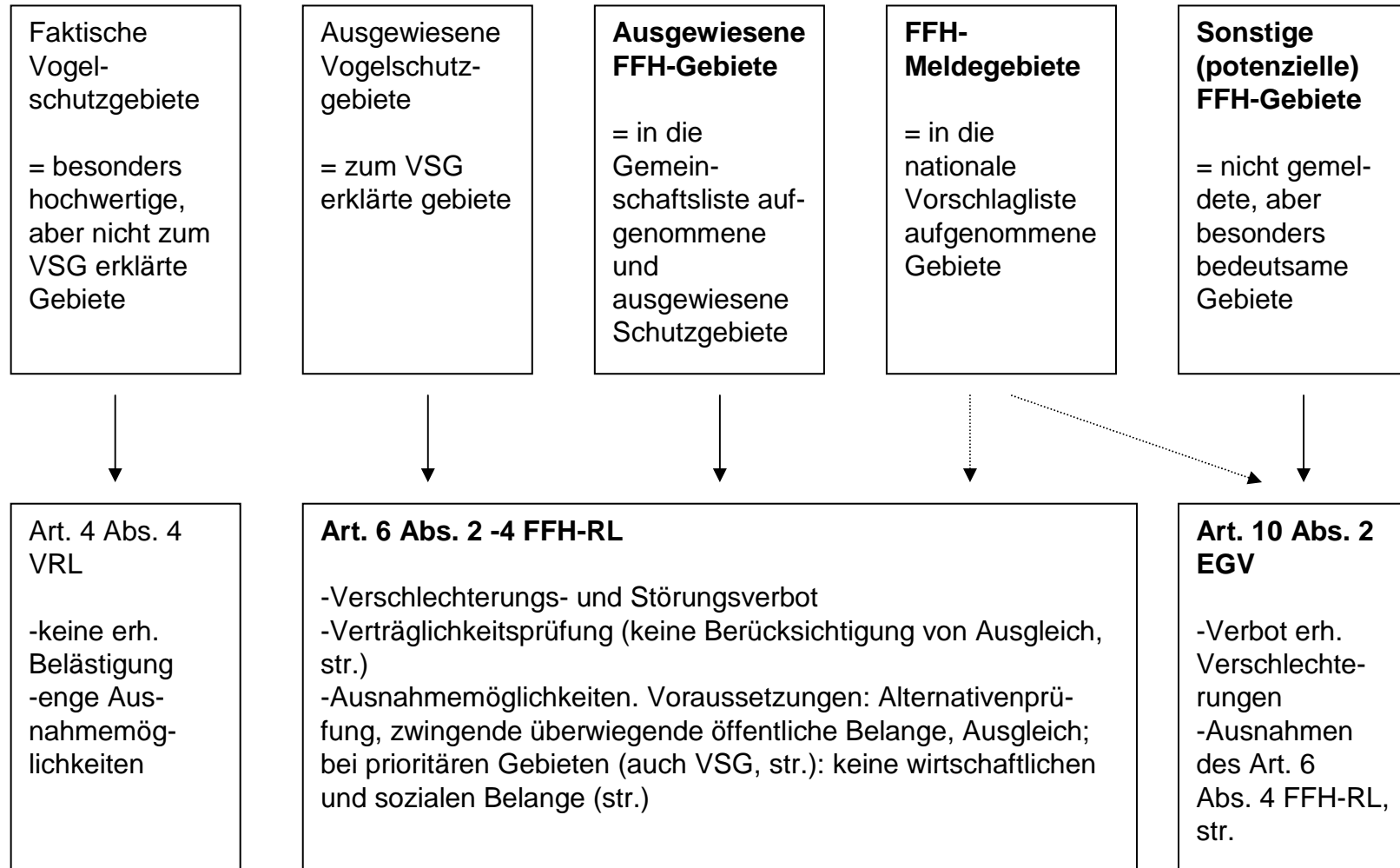
- FFH-Recht erzeugt Vorwirkungen, um die Einrichtung des Natura-2000-Netzes nicht zu gefährden
- Vorwirkender Schutz orientiert sich an den Vorgaben des Art. 6 IV FFH-RL

### ee) **Auswirkungen auf das nationale Planungsrecht**

FFH-Gebietsschutzrecht beinhaltet strikte Vorgaben für das nationale Planungsrecht

\* FFH-Recht als Planungsleitsatz (z.B. § 1a IV BauGB)

# Übersicht: Schutzregime europäischer Vogelschutz- und FFH-Gebiete



## b) Artenschutz (Art. 12-16 FFH-RL)

### aa) **Geschützte Arten** (Listenprinzip) – Art. 12-15 FFH-RL

### bb) **Artenschutzrechtliche Verbote**

- **für geschützte Tierarten** (Art. 12): u.a. jede absichtliche Störung, insbesondere während der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten, jede Beschädigung oder Vernichtung der Fortpflanzungs- oder Ruhestätten.

#### **Deutsche Umsetzungsgesetzgebung ( § 43 IV BNatSchG)**

#### **genügt nicht den Erfordernissen des Gemeinschaftsrechts**

(EuGH, Urt. v. 10.01.2006): Anwendung der Gemeinschaftsnormen bzw. europarechtskonforme Auslegung nationaler Vorschriften (Absichtsbegriff!)

- **für geschützte Pflanzenarten** (Art. 13): u.a. jedes absichtliche Vernichten von Exemplaren solcher Pflanzen in deren Verbreitungsräumen in der Natur

## cc) **Ausnahmen** von den artenschutzrechtlichen Verboten

### **Voraussetzungen (Art. 16)**

- Handlung liegt im Interesse der Volksgesundheit und der öffentlichen Sicherheit oder ist aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses gerechtfertigt
- keine anderweitige zufriedenstellende Lösung
- Populationen der betroffenen Art müssen in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen

## dd) Auswirkungen auf das nationale Planungsrecht

### - **Vorhabenbezogenes Planungsrecht:**

- Gemeinschaftsregelungen als strikte Vorgaben
- Befreiungen von artenschutzrechtlichen Geboten (§ 62 BNatSchG) nur bei Vorliegen der gemeinschaftsrechtlichen Voraussetzungen möglich.

### - **Bauleitplanungsrecht:**

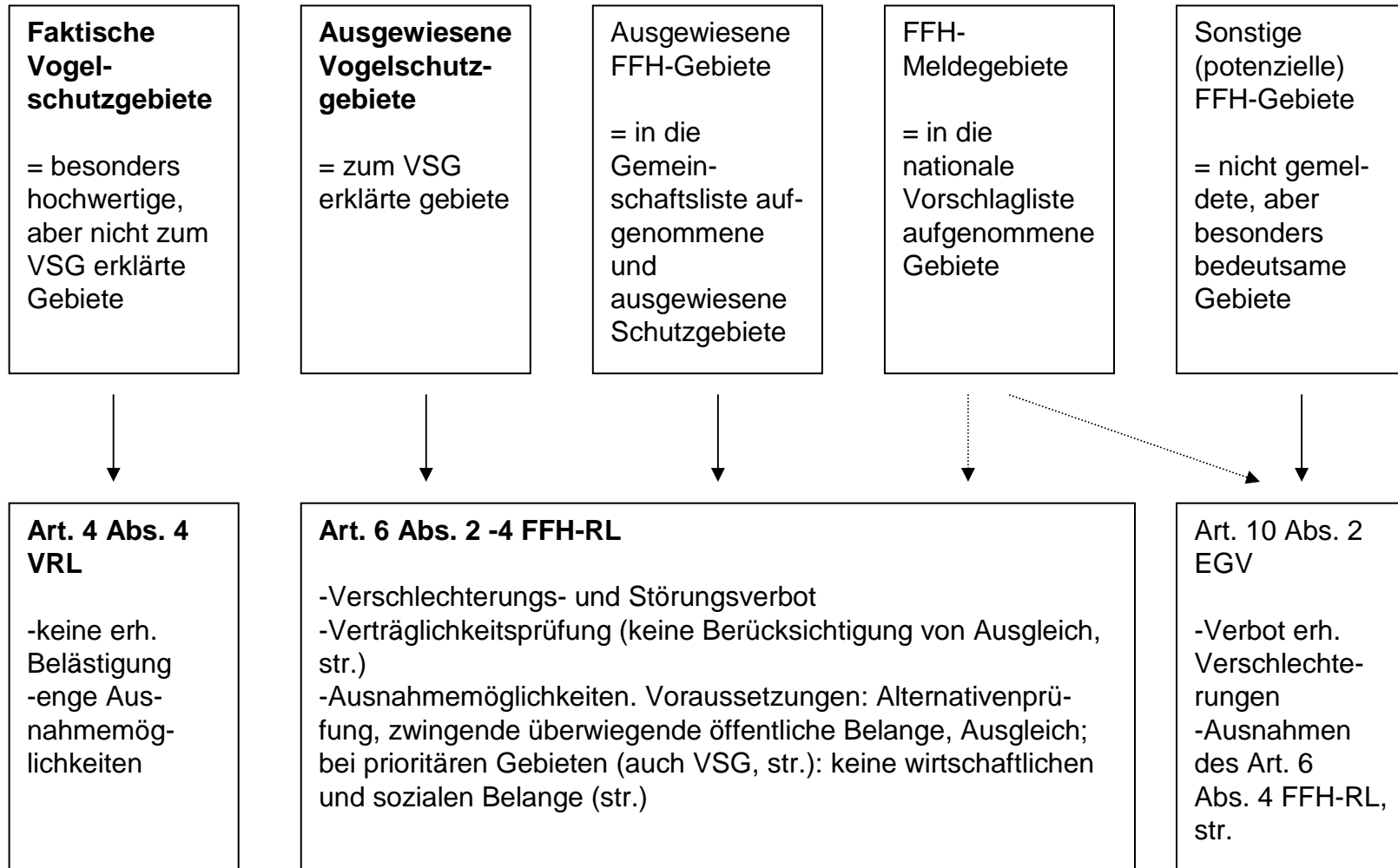
Gemeinschaftsregelungen sind zwar keine strikten Vorgaben für die Bauleitplanung; erzeugen aber mittelbare Wirkungen über Grundsatz der Plannichtigkeit bei dauerhaft ausgeschlossener Planverwirklichung (BVerwG, Beschl. v. 25.8.1997)

## 2. Vogelschutzrichtlinie (RL 79/409/EWG)

### a) Gebietsschutz

- Verpflichtung zur Ausweisung der **zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete** für bestimmte Vogelarten (Anhang I-Arten) – Art. 4 I VS-RL
- Verpflichtung zur Ausweisung von Schutzgebieten für Zugvogelarten, die nicht in Anhang I aufgenommen sind (Art. 4 II VS-RL)
- **Schutzregime für ausgewiesene Vogelschutzgebiete:** Eingliederung in das Natura 2000-Netz – es gilt das Schutzregime der FFH-RL
- **Besonderheiten:** Schutz faktischer Vogelschutzgebiete

# Übersicht: Schutzregime europäischer Vogelschutz- und FFH-Gebiete



## 2. Vogelschutzrichtlinie (RL 79/409/EWG)

### b) Artenschutz

#### aa) Geschützte Arten

- sämtliche europäische Vogelarten – Art. 1 und Art. 5 VS-RL

#### bb) Artenschutzrechtliche Verbote (Art. 5 VS-RL)

- u.a. jede absichtliche Zerstörung oder Beschädigung von Nestern und Eiern
- jedes absichtliche Stören, insbesondere während der Brut- und Aufzuchtzeit, soweit sich diese Störung auf die Ziele der VS-RL erheblich auswirkt

Absichtlich ist jede Handlung, die in Kenntnis des Vorkommens geschützter Arten und in Kenntnis dessen vorgenommen wird, dass durch die Handlung die Art beeinträchtigt wird (EuGH, Urt. v. 30.1.2002 – Caretta)

## cc) Ausnahmen von den artenschutzrechtlichen Verboten (Art. 9 VS-RL)

- Im Interesse der Volksgesundheit und der öffentlichen Sicherheit, wenn
- Es keine anderen zufriedenstellenden Lösungen gibt

### Kommentar

- Äußerst restriktive Ausnahmevoraussetzungen;
- Vereinbarkeit mit europäischem Primärrecht zweifelhaft;
- Reduzierung der Anwendung der VS-RL?
- Extensive Interpretation von Art. 2 VS-RL?  
(wirtschaftlichen und freizeitbedingten Erfordernissen sind Rechnung zu tragen)

## dd) Auswirkungen auf das nationale Planungsrecht

### - **Vorhabenbezogenes Planungsrecht:**

- Gemeinschaftsregelungen als strikte Vorgaben
- Befreiungen von artenschutzrechtlichen Geboten (§ 62 BNatSchG) nur bei Vorliegen der gemeinschaftsrechtlichen Voraussetzungen möglich.

### - **Bauleitplanungsrecht:**

Gemeinschaftsregelungen sind zwar keine strikten Vorgaben für die Bauleitplanung; aber mittelbare Wirkungen über Grundsatz der Plannichtigkeit bei dauerhaft ausgeschlossener Planverwirklichung

# IV. Europäisches Luftqualitätsrecht

1. **Qualitätsnormen der EU, insbesondere Feinstaub-RL 99/30/EG**
2. **Grundstücksbezogene Betrachtungsweise** (BVerwG, Urt. v. 26.05.2004)
3. **Auswirkungen auf das Planungsrecht**
  - a) Luftqualitätsnormen keine strikten Rechtsvorgaben für Planungsentscheidungen (BVerwG, Urt. v. 26.5.2004)
  - b) Luftqualitätsnorm und planerische Konfliktbewältigung
  - c) Pflicht zur Aufstellung von Luftreinhalteplänen und Aktionsplänen (§ 47 I und II BImSchG)
  - d) Pflicht zur Umsetzung der Festlegungen in LRP und AP (§ 47 VI BImSchG)

# V. Europäisches Wasserrecht (Wasserrahmenrichtlinie)

- 1. Qualitätsziele der EU für Oberflächengewässer, Küstengewässer und Grundwasser (WRRL und Tochterrichtlinien)**
- 2. Bewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten**  
Flussabschnittsbezogene Betrachtungsweise?
- 3. Pflicht zur Aufstellung von Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungszielen zur Erreichung der Qualitätsziele**
- 4. Pflicht zur Umsetzung der Maßnahmenprogramme**
- 5. Auswirkungen auf das nationale Planungsrecht**

Maßnahmenprogramme können strikten Rechtsvorgaben für Planungsentscheidungen enthalten

# VI. Zusammenfassung und Schlussbetrachtung



## Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf das nationale Planungsrecht

	Raum- ordnung	Bauleit- planung	Planfest- stellung	Sonstige Fachplanun- gen
<b>UVP</b>	0	+	+	0
<b>SUP</b>	+	+	0	+
<b>FFH-Gebiete</b>	+	++	++	+
<b>FFH- Artensch.</b>	0+	+(+)	++	+
<b>Luftqualitäts- recht</b>	0	(+)	(+)	++
<b>Wasser</b>	0+	(+)	(+)	++