

# **Baurecht und Europarecht – zu den Gestaltungsspielräumen der Mitgliedstaaten im Bereich der Raumordnung und Bodennutzung**

*Astrid Epiney*

**Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:**

***Astrid Epiney, Baurecht und Europarecht – zu den Gestaltungsspielräumen der Mitgliedstaaten im Bereich der Raumordnung und Bodennutzung, FS Peter Gauch, Zürich 2004, S. 739-750. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.***

## **I. Einleitung**

„Baurecht und Europarecht“: Der Titel dieses Beitrags mag zunächst insofern überraschen, als man gemeinhin annimmt, das Europarecht – wobei im Folgenden eine Beschränkung auf das europäische Gemeinschaftsrecht erfolgt – beschäftige sich nicht oder allenfalls am Rande mit baurechtlichen Fragestellungen, die ja an sich in der Kompetenz der Mitgliedstaaten liegen. Wenn diese letzte Aussage auch grundsätzlich zutreffend ist, vermag sie doch nichts daran zu ändern, dass das Gemeinschaftsrecht in vielfältiger Weise gleichwohl auf den Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten im Bereich des Baurechts – wobei hier die Raumordnung und Bodennutzung<sup>1</sup> herausgegriffen werden sollen – einwirken kann. Diese Implikationen sind in erster Linie vor dem Hintergrund von zwei Entwicklungen bzw. Merkmalen des Gemeinschaftsrechts zu sehen:

- Einerseits haben sich die Mitgliedstaaten auch in den an sich in ihrer Kompetenz liegenden Bereichen umfassend an die primärrechtlichen Vorgaben zu halten; diese können dann aber Vorgaben für alle Politikbereiche enthalten<sup>2</sup>.
- Andererseits sind die gemeinschaftlichen Kompetenzen häufig weniger sachbereichsbezogen, denn zielgerichtet ausgestaltet. So ist die Ausgestaltung der gemeinschaftlichen Kompetenzen durch den Charakter der Verträge als „Planverfassung“<sup>3</sup> geprägt; es werden keine „statischen“ Verpflichtungen oder Kompetenzen festgelegt, sondern die Verträge sind

---

<sup>1</sup> Die Begriffe werden hier nicht wirklich einheitlich verwandt. Im vorliegenden Beitrag wird der Begriff des Baurechts umfassend für alle Regelungen gebraucht, die in der einen oder anderen Weise das „Ob“ und „Wie“ der Errichtung von Bauwerken determinieren. In diesem Sinn stellen Raumplanung und Bodennutzung Teilbereiche des Baurechts dar, nämlich diejenigen, die sich auf die Art der Nutzung des Raums und des Bodens beziehen. Vgl. zur „Begriffsverwirrung“ im Zusammenhang mit gemeinschaftsrechtlichen Regelungen etwa HANS D. JARASS, *Europäisierung des Planungsrechts*, DVBl. 2000, S. 945 f.

<sup>2</sup> Vgl. für Art. 12 EGV (Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit) etwa EuGH, Rs. C-43/96, Slg. 1996, I-4661 (Data Delecta).

<sup>3</sup> Hierzu m.w.N. und unter Berücksichtigung der Auslegungsmethoden im Gemeinschaftsrecht ASTRID EPINEY, *Umgekehrte Diskriminierungen*, 1995, S. 80 ff.

auf die Verwirklichung eher umfassender Ziele ausgerichtet und weisen insofern einen dynamischen und finalen Charakter auf<sup>4</sup>. Für die Auslegung und Einschlägigkeit der Kompetenzgrundlagen bedeutet dies, dass vielfach in erster Linie die Verwirklichung der angestrebten Ziele der Integration, weniger aber ein irgendwie umschriebenes Sachgebiet maßgeblich ist, so dass potenziell jedes Sachgebiet vom Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts und seiner Kompetenzgrundlagen erfasst werden kann. Vor diesem Hintergrund kann die Zielsetzung des vorliegenden Beitrags dahingehend zusammengefasst werden, dass die dem Gemeinschaftsrecht zu entnehmenden Vorgaben für die Ausgestaltung des Raumordnungsrechts in den Mitgliedstaaten „kategorisiert“ werden sollen. Dabei kann zwischen primärrechtlichen (III.) und sekundärrechtlichen (IV.) Vorgaben unterschieden werden, deren Tragweite auf der Grundlage der beispielhaften Nennung möglicher Konfliktfelder (II.) erörtert werden soll. Deutlich wird damit aber auch, dass es hier nicht um eine umfassende Behandlung der einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben und Bestimmungen, sondern vielmehr um das Aufzeigen der Strukturen der Einwirkung des Gemeinschaftsrechts auf die mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielräume in diesem Bereich geht. Im Übrigen erfolgt in thematischer Hinsicht eine Konzentration auf diejenigen Bereiche, die die Nutzung des Raums selbst betreffen, so dass das Wettbewerbsrecht und das öffentliche Auftragswesen, die sich auf die Art der Durchführung von Projekten beziehen, ausgespart werden.

## **II. Mögliche Konfliktfelder zwischen nationaler Raumplanungspolitik und gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben**

Versucht man eine Einteilung raumplanerischer Maßnahmen der Mitgliedstaaten<sup>5</sup>, so können je nach Bezugspunkten im Wesentlichen vier Kategorien nationaler Maßnahmen unterschieden werden:

- *Einteilung der Nutzung der Erdoberfläche:* Hier geht es um raumplanerische Maßnahmen i.e.S., die vorsehen, in welchen Gebieten welche Raumnutzung erfolgen darf. Konkret steht hier die Einteilung des Raums in verschiedene „Nutzungszonen“ (Landwirtschaft, Wohnen, Gewerbe usw.) in Frage.
- *Voraussetzungen der Wahrnehmung einer bestimmten Nutzung:* Ist die zulässige Nutzung einmal vorgesehen, wird ihre konkrete Wahrnehmung häufig bestimmten Anforderungen unterworfen, so etwa der vorherigen Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung.
- *Vorgaben hinsichtlich der Art der Nutzung:* Darüber hinaus ist es aber auch denkbar, dass im Rahmen einer bestehenden Nutzung noch

---

<sup>4</sup> Vgl. etwa MATTHIAS HERDEGEN, „Föderative Grundsätze“ in der Europäischen Union, FS Helmut Steinberger, 2002, S. 1193 (1202); RAINER ARNOLD, Die Rolle der Mitgliedstaaten in der Europäischen Verfassungsordnung, EWS 2002, S. 216 (221).

<sup>5</sup> Wobei hier allgemein auf die Mitgliedstaaten Bezug genommen wird, was nicht ausschließt, dass in den Mitgliedstaaten regionale Gebietskörperschaften oder Gliedstaaten zuständig sind.

Einschränkungen vorgesehen werden, die sich auf die konkrete Art der vorgesehenen Nutzung beziehen. Beispiele hierfür sind etwa Vorschriften hinsichtlich der Bauweise von Gebäuden oder aber Beschränkungen in Bezug auf die Nutzung von Wohnraum als Zweitwohnungen.

- *Beschränkungen in Bezug auf die Nutzer oder Eigentümer:* Weiter können Nutzungsbeschränkungen auch an die Personen anknüpfen, so etwa, wenn der Anteil an Ausländern, die eine Wohnung erwerben können, beschränkt wird.

### III. Zu den primärrechtlichen Vorgaben

Primärrechtliche Grenzen des mitgliedstaatlichen Handlungsspielraums in Bezug auf die Raumnutzung könnten sich im Wesentlichen aus den gemeinschaftlichen Grundfreiheiten ergeben<sup>6</sup>. Im Vordergrund stehen dabei die Personenfreizügigkeitsrechte und die Kapitalverkehrsfreiheit. Ausgehend von der jüngeren Rechtsprechung des EuGH<sup>7</sup> dürften die dogmatischen Strukturen der hier relevanten Freiheiten (Arbeitnehmerfreizügigkeit, Art. 39 ff. EGV, Dienstleistungsfreiheit, Art. 49 ff. EGV, Niederlassungsfreiheit, Art. 43 ff. EGV, und Kapitalverkehrsfreiheit, Art. 56 ff. EGV) im Wesentlichen parallel gelagert sein<sup>8</sup>. Danach stehen diese Bestimmungen all denjenigen Maßnahmen entgegen, die in den Schutzbereich der jeweiligen Freiheit fallen, deren Ausübung beschränken und nicht durch zwingende Erfordernisse des Allgemeinwohls gerechtfertigt werden können<sup>9</sup>. Nicht definitiv geklärt sind die Frage der Übertragung der sog. „Keck-Rechtsprechung“<sup>10</sup> auf die anderen Grundfreiheiten<sup>11</sup> sowie die Reichweite der „Drittwirkung“<sup>12</sup>; letzteres ist in unserem Zusammenhang nicht von großer Bedeutung, so dass hier auf eine Erörterung verzichtet wird.

Auf der Grundlage der dogmatischen Struktur der Grundfreiheiten ist in Bezug auf die tatbestandliche Einschlägigkeit der Grundfreiheiten zu unterscheiden:

---

<sup>6</sup> Andere in Betracht kommende Vorgaben finden sich im Wesentlichen in dem hier ausgesparten Wettbewerbsrecht, wobei hier nur selten Aspekte der Raumnutzung selbst betroffen sein dürften.

<sup>7</sup> Vgl. insbesondere EuGH, Rs. C-384/03, Slg. 1995, I-1141 (Alpine Investments); EuGH, Rs. C-415/93, Slg. 1995, I-4921 (Bosman); EuGH, Rs. C-55/94, Slg. 1995, I-4165 (Gebhard); EuGH, Rs. C-503/99, Slg. 2002, I-4809 (Goldene Aktien III).

<sup>8</sup> Vgl. zur „Konvergenz der Grundfreiheiten“ aus der Literatur etwa PETER BEHRENS, Die Konvergenz der wirtschaftlichen Freiheiten im europäischen Gemeinschaftsrecht, EuR 1992, S. 145 ff.; CLAUS DIETER CLASSEN, Auf dem Weg zu einer einheitlichen Dogmatik der Grundfreiheiten?, EWS 1995, S. 97 ff.; HANS D. JARASS, Elemente einer Dogmatik der Grundfreiheiten, EuR 1995, S. 202 ff.; HANS D. JARASS, Elemente einer Dogmatik der Grundfreiheiten II, EuR 2000, S. 705 ff.

<sup>9</sup> Im Einzelnen zur dogmatischen Struktur der Grundfreiheiten die Nachweise in Fn. 8.

<sup>10</sup> EuGH, verb. Rs. C-267/91, C-268/91, Slg. 1993, I-6097 (Keck).

<sup>11</sup> Vgl. hierzu etwa DIRK EHLERS, Allgemeine Lehren, in: Dirk Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2003, § 7, Rn. 69.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu zusammenfassend ASTRID EPINEY, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., 2002, Art. 28 EGV, Rn. 60. Ausführlich TED O. GANTEN, Die Drittwirkung der Grundfreiheiten, 2000.

- Zunächst sind all diejenigen Regelungen zu nennen, die die Ausübung der in den Schutzbereich der Grundfreiheiten fallenden Tätigkeiten selbst beschränken und damit das „Ob“ der Betätigung betreffen. Diese fallen sicherlich in den Tatbestand der genannten Grundfreiheiten und sind daher nur unter der Voraussetzung ihrer Rechtfertigung zulässig. Die oben<sup>13</sup> beispielhaft genannten Regelungen fallen in der Regel – abgesehen von der Anknüpfung an die Person des Nutzers – nicht in diese Kategorie von Bestimmungen, da sie nicht den Marktzugang selbst der Niederlassungs- oder Dienstleistungswilligen betreffen, sondern nur die Bedingungen ihrer Ausübung. Vorausgesetzt ist allerdings, dass solche Regelungen nicht diskriminierend ausgestaltet sind, also weder direkt noch indirekt an die Staatsangehörigkeit anknüpfen.  
Erfasst vom Tatbestand der Grundfreiheiten werden aber etwa Regelungen über die Veräußerung von Grundstücken, die auch die Art und Weise der Bodennutzung betreffen und damit häufig die Person des Nutzers betreffen: Denn hier geht es um das „Ob“ der Wahrnehmung der jeweiligen Freiheit. Im Zusammenhang mit der Kapitalverkehrsfreiheit liefert hier die Rs. C-452/01<sup>14</sup> ein anschauliches Beispiel. Zur Debatte stand eine Vorarlberger Regelung, wonach der Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke einer Genehmigungspflicht untersteht und die Genehmigung grundsätzlich immer dann zu untersagen ist, wenn der Erwerber die betreffenden Grundstücke nicht selbst im Rahmen eines landwirtschaftlichen Betriebes bewirtschaftet und im Betrieb seinen Wohnsitz hat. Der EuGH hielt insbesondere fest, dass Art. 56 ff. EGV einer solchen Bestimmung entgegenstehen: Die Genehmigungspflicht stelle eine Beschränkung des freien Kapitalverkehrs dar, erschwere oder verunmögliche sie doch bestimmte Transaktionen. Eine Rechtfertigung sei zwar für die Genehmigungspflicht als solche möglich, da auf diese Weise die landwirtschaftliche Nutzung der Gebiete – ein zwingender Grund des Allgemeininteresses – sichergestellt werden könne. Jedoch sei das Erfordernis, dass der Erwerber selbst diese Nutzung sicherstellen müsse, nicht erforderlich.
- Sodann gibt es aber auch allgemeine, nicht diskriminierende Regelungen, die zwar die Ausübung der jeweiligen Tätigkeit beeinflussen, allerdings nur deren Modalitäten, also m.a.W. das „Wie“ der Betätigung, betreffen. Ob und inwieweit solche Regelungen in den Tatbestand der jeweils einschlägigen Grundfreiheit fallen, hängt letztlich davon ab, ob die sog. „Keck-Rechtsprechung“ – die zwischen produkt- und vertriebsbezogenen Maßnahmen unterscheidet – auch im Rahmen der anderen Grundfreiheiten herangezogen werden kann. Im Ergebnis dürften die besseren Gründe für eine solche Übertragung sprechen, jedenfalls auf der Grundlage der grundsätzlichen Heranziehung der Keck-Rechtsprechung: Denn der Grundgedanke dieser Rechtsprechung – der dahingehend zusammengefasst werden kann, dass die Grundfreiheiten an sich nur die Frage des

<sup>13</sup>

II.

<sup>14</sup>

EuGH, Rs. C-452/01 (Ospelt und Schlössle Weissenberg Familienstiftung), Urteil vom 23.9.2003.

Marktzugangs oder der diskriminierenden Beschränkung erfassen sollen, nicht hingegen alle möglichen Regelungen, die sich mehr oder weniger mittelbar auch auf ihre Ausübung auswirken – ist auch in Bezug auf die anderen Grundfreiheiten einschlägig. Daher ist auch im Rahmen der Art. 43, 49, 56 ff. EGV zwischen Regelungen, die den Marktzugang und damit das „Ob“ der jeweiligen Tätigkeit betreffen, und solchen, die in nicht diskriminierender Weise nur die Art und Weise der Ausübung der Tätigkeit regeln, zu unterscheiden.

Auf dieser Grundlage dürften die meisten Maßnahmen im Bereich der Raumordnung und Bodennutzung nicht in den Schutzbereich der Grundfreiheiten fallen: Denn hier wird in der Regel nicht bereits der Zugang zum Markt eingeschränkt, sondern nur die Art und Weise der Ausübung der jeweiligen Tätigkeit, so z.B. wenn es um die Definition von Bauzonen, um Anforderungen an die Durchführung von Projekten (z.B. UVP) oder an zu erstellende Gebäude geht. Ausnahmen könnten allenfalls dann anzunehmen sein, wenn eine bestimmte Nutzung überhaupt nicht mehr erlaubt ist.

#### **IV. Zu den sekundärrechtlichen Vorgaben**

Die sekundärrechtlichen Vorgaben für das mitgliedstaatliche Bau- und Raumplanungsrecht sind vor dem Hintergrund der diesbezüglichen gemeinschaftlichen Kompetenzen zu sehen (A.), auf deren Grundlage dann auf besonders bedeutende sekundärrechtliche Regelungen hingewiesen werden kann (B.).

##### **A. Gemeinschaftliche Kompetenzen im Bereich des Bau- und Raumplanungsrechts**

Der Gemeinschaft kommt keine eigene Kompetenz zum Erlass von Regelungen im Bereich der Raumordnung und Bodennutzung zu<sup>15</sup>. Allerdings können gemeinschaftliche Kompetenzen in anderen Politikbereichen auch Maßnahmen mit Auswirkungen auf Raumordnung und Bodennutzung entfalten. Von besonderer Bedeutung ist hier insbesondere Art. 175 EGV<sup>16</sup>, dessen Absatz 2 mit der Erwähnung von Maßnahmen, die die Raumordnung berühren, diesen Ansatz bestätigt. Die Einschlägigkeit dieser Bestimmung setzt jedoch voraus, dass der Anwendungsbereich des Art. 175 EGV grundsätzlich eröffnet ist, so dass die zu treffenden Maßnahmen der Verwirklichung der in Art. 174 EGV genannten Ziele

---

<sup>15</sup> Vgl. ausführlich zum Problemkreis m.w.N. WERNER HOPPE/MARKUS DEUTSCH, Umweltschutz und Raumordnung sowie Bodennutzung, in: Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Band II/2, 2003, § 87, Rn. 43 ff.

<sup>16</sup> Daneben können auch Kompetenzen in anderen Politiken Maßnahmen mit raumplanerischen Implikationen umfassen. Zu denken ist hier insbesondere an die Verkehrspolitik (transeuropäische Netze). Vgl. hierzu m.w.N. ASTRID EPINEY, Verkehrsrecht, in: Manfred Dausen (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Loseblatt, Stand 2002, L., Rn. 67 ff.

dienen müssen<sup>17</sup>. Auch wenn damit angesichts der weiten Fassung der Ziele des Art. 174 EGV dem Gemeinschaftsgesetzgeber in Bezug auf umweltpolitisch motivierte Regelungen kaum Grenzen gesetzt werden, ändert dies aber nichts daran, dass auf dieser Grundlage die Verfolgung einer „europäischen Raumordnungs- und Bodennutzungspolitik“ nicht möglich ist. Auch die Voraussetzungen des Art. 308 EGV dürften für genuine raumplanerische Maßnahmen in der Regel nicht gegeben sein.

## B. Ausgewählte sekundärrechtliche Vorgaben

Vor diesem Hintergrund vermag es kaum überraschen, dass sich die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben<sup>18</sup> für die Raumplanung und Bodennutzung in den Mitgliedstaaten im Wesentlichen aus umweltrechtlichen Rechtsakten ergeben. Von besonderer Bedeutung sind hier die flächenbezogenen Regelungen (1.); auf einige sonstige Regelungen mit Auswirkungen auf Raumplanung und Bodennutzung in den Mitgliedstaaten soll nur knapp hingewiesen werden (2.).

### 1. Flächenbezogene Regelungen

Die Zielsetzung der hier zu erörternden Regelungen – RL 79/409 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie)<sup>19</sup> und RL 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie)<sup>20</sup> – geht im Wesentlichen dahin, dass über eine bestimmte Nutzung des Raumes letztlich der Schutz der Biodiversität sichergestellt werden soll<sup>21</sup>.

Die RL 79/409 bezweckt den Schutz sämtlicher wildlebender Vogelarten, die in den Mitgliedstaaten beheimatet sind. Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten im Interesse einer wirksamen Schutzregelung allgemein dazu, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit die in ihren Anwendungsbereich fallenden Vogelarten auf einen Stand gehalten oder gebracht werden, der ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspricht, wobei allerdings auch wirtschaftlichen und freizeitbedingten Interessen Rechnung zu

---

<sup>17</sup> Hierzu ASTRID EPINEY, Umweltrecht und Verbandsklage, NVwZ 1999, S. 485 (491 f.).

<sup>18</sup> Nicht berücksichtigt werden sollen hier die rechtlich unverbindlichen Äußerungen von Unionsorganen, auch wenn diese ggf. recht weitgehende faktische Auswirkungen entfalten können. Von besonderer Bedeutung ist hier sicherlich das Europäische Raumplanungskonzept. Vgl. Kommission, EUREK – Das Europäische Raumplanungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union, 1999. Hierzu HANS D. JARASS, Wirkungen des EG-Rechts in den Bereichen der Raumordnung und des Städtebaus, DÖV 1999, S. 661 ff.; TERESA PAREJO NAVAJAS, Das europäische Raumentwicklungskonzept: ein Instrument zur offenen Koordinierung der Raumordnung in Europa, EurUP 2003, S. 64 ff.; SIEGBERT GATAWIS, Steuerung der nationalen Raumordnung durch das EUREK und durch Fördermittel der EG, UPR 2002, S. 263 ff.

<sup>19</sup> ABl. 1979 L 103, 1.

<sup>20</sup> ABl. 1992 L 206, 7.

<sup>21</sup> Dabei kann hier nicht im Einzelnen auf diese Rechtsakte eingegangen werden. S. ausführlich und sehr fundiert MARTIN GELLERMANN, Natura 2000, 2. Aufl., 2001.



tragen ist (Art. 2). Zu diesen Maßnahmen gehört insbesondere die Erhaltung der Lebensräume der Vögel durch die Einrichtung von Schutzgebieten (Art. 3). Konkret sind für einige besonders bedrohte Arten besondere Schutzmaßnahmen hinsichtlich ihrer Lebensräume zu ergreifen, die die Einrichtung von Schutzgebieten, die flächen- und zahlenmäßig am geeignetsten sind, umfassen (Art. 4 Abs. 1). Für sonstige (Zug-) Vogelarten haben die Mitgliedstaaten entsprechende Gebiete insbesondere zur Vermehrung und Überwinterung einzurichten (Art. 4 Abs. 2). Nach Art. 4 Abs. 4 haben die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen zur Verhinderung von Verschmutzungen und sonstigen Beeinträchtigungen der Lebensräume der Vögel in den ausgewiesenen Schutzgebieten zu treffen. Auf der Grundlage der Rechtsprechung des EuGH<sup>22</sup> können diese „raumbezogenen“ Vorgaben wie folgt präzisiert werden:

- Die Verpflichtung zur Erhaltung der Lebensräume ist unbedingt zu verstehen, so dass sie unabhängig von der konkreten Bedrohung einer Vogelart zu erfüllen ist.
- Bei der Ausweisung der Schutzgebiete ist grundsätzlich das Vorliegen der ökologischen Voraussetzungen entscheidend, so dass eine generelle Abwägung mit anderen öffentlichen Interessen – insbesondere solchen wirtschaftlicher Natur – nicht in Betracht kommt. Vielmehr darf nur mit außerordentlichen Allgemeinwohlbelangen, insbesondere Schutz von Leib und Leben der Menschen, abgewogen werden. Wohl noch strengere Maßstäbe gelten für die (nachträgliche) Verkleinerung von einmal ausgewiesenen Schutzgebieten.
- Weiter setzt die Schutzverpflichtung der Mitgliedstaaten nicht voraus, dass die entsprechenden Gebiete bereits ausgewiesen sind, so dass diese Schutzverpflichtungen insofern unmittelbar anwendbar sind.

Der Ansatz der RL 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen ist insofern weiter als derjenige der Vogelschutzrichtlinie, als sie nicht nur den Schutz bestimmter Arten, sondern allgemein die Erhaltung natürlicher Räume und des europäischen Naturerbes insgesamt bezweckt. Konzeptionell greift sie den Ansatz der Vogelschutzrichtlinie auf, indem sie ein „zusammenhängendes europäisches ökologisches Netz“<sup>23</sup> besonderer Schutzgebiete errichten will. Art. 2 RL 92/43 sind die wesentlichen Zielsetzungen und Ausrichtungen der Richtlinie zu entnehmen: Die bedrohte Artenvielfalt soll durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume geschützt werden. Gleichzeitig jedoch sollen die aufgrund der Richtlinie getroffenen Maßnahmen den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen Besonderheiten Rechnung tragen.

Kernelement der Richtlinie ist die geplante Errichtung eines „kohärenten europäischen Netzes besonderer Schutzgebiete mit der Bezeichnung Natura 2000“ (Art. 3 Abs. 1). Dieses Netz soll aus natürlichen Lebensraumtypen, die in Anhang I näher umschrieben sind, und sog. Habitaten für bestimmte Arten im Sinne des

---

<sup>22</sup> Vgl. insbesondere EuGH, Rs. C-57/89, Slg. 1991, I-883 (Leybucht); EuGH, Rs. C-355/90, Slg. 1993, I-4221 (Santona); EuGH, Rs. C-44/95, Slg. 1996, I-3805 (Lappelbank).

<sup>23</sup> Erwägung 6 RL 92/43.

Anhangs II bestehen. Ziel ist die Sicherung des Fortbestandes oder ggf. die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der so erfassten und geschützten natürlichen Lebensraumtypen und Arten. Hierzu muss jeder Mitgliedstaat „im Verhältnis der in seinem Hoheitsgebiet vorhandenen (...) Lebensraumtypen und Habitate“ zur Errichtung von Natura 2000 beitragen. Zu diesem Zweck sind nach den Vorgaben insbesondere des Art. 4 RL 92/43 besondere Schutzgebiete auszuweisen. Diese Ausweisung soll in folgenden Etappen erfolgen:

- In einem ersten Schritt legen die Mitgliedstaaten innerhalb einer Frist von drei Jahren eine Liste von Gebieten vor, in der die Lebensraumtypen (Anhang I) und einheimische Arten (Anhang II) aufgeführt sind (Art. 4 Abs. 1 RL 92/43). Die materiellen Auswahlkriterien hierfür ergeben sich aus Anhang III RL 92/43.
- Auf dieser Grundlage und unter Beachtung der in Anhang III festgelegten Kriterien erstellt die Kommission im Einvernehmen mit den betroffenen Mitgliedstaaten den Entwurf einer Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung, die Gebiete mit prioritären natürlichen Lebensraumtypen oder prioritären Arten speziell kennzeichnet. Diese Liste soll definitiv nach dem Ausschussverfahren des Art. 21 RL 92/43 innert sechs Jahren erstellt werden (Art. 4 Abs. 2, 3 RL 92/43).
- Nach spätestens weiteren sechs Jahren hat der betreffende Mitgliedstaat die als von gemeinschaftlicher Bedeutung bezeichneten Gebiete als besondere Schutzgebiete auszuweisen, wobei auch Prioritäten für die Wahrung oder Wiederherstellung des natürlichen Lebensraumes oder einer prioritären Art festzulegen sind (Art. 4 Abs. 4 RL 92/43). Den Mitgliedstaaten steht also im Falle der Ausweisung eines Gebiets als Schutzgebiet in der gemeinschaftlichen Liste kein Ermessen hinsichtlich des „Ob“ der Ausweisung auf nationaler Ebene zu; die Aufnahme in die Gemeinschaftsliste zieht vielmehr eine Verpflichtung zur Ausweisung nach sich.

Die Aufnahme von Gebieten in die gemeinschaftliche Liste bzw. ihre Ausweisung als besondere Schutzgebiete ziehen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Ergreifung von Schutzmaßnahmen nach sich:

- Für die besonderen Schutzgebiete sind die notwendigen Erhaltungsmaßnahmen festzulegen, die den ökologischen Erfordernissen in den bezeichneten Gebieten Rechnung tragen (Art. 6 Abs. 1 RL 92/43).
- Schon ab der Aufnahme eines Gebiets in die gemeinschaftliche Liste nach Art. 4 Abs. 2 RL 92/43 sind die besonderen Schutzbestimmungen des Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 zu beachten: Jedenfalls zu vermeiden sind eine Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und eine Störung der Arten (Art. 6 Abs. 2 RL 92/43)<sup>24</sup>. Pläne oder Projekte<sup>25</sup> in diesen Gebieten sind

---

<sup>24</sup> Dies kann auch die Verpflichtung zur Ergreifung von Erhaltungsmaßnahmen implizieren, CHRISTOPH FREYTAG/KLAUS IVEN, Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für den nationalen Habitatschutz – die Richtlinie 92/42/EWG des Rates vom 21. März 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen -, NuR 1995, S. 109 (112).



einer Verträglichkeitsprüfung im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit den festgelegten Erhaltungszielen zu unterwerfen (Art. 6 Abs. 3 RL 92/43). Fällt diese Prüfung negativ aus, dürfen die Projekte nur aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses verwirklicht werden, wobei aber ausdrücklich solche sozialer und wirtschaftlicher Art eingeschlossen werden (Art. 6 Abs. 4 RL 92/43)<sup>26</sup>. Damit werden die zulässigen Ausnahmetatbestände im Vergleich zu der Vogelschutzrichtlinie 79/409 erweitert. Jedenfalls aber muss das öffentliche Interesse „gewichtiger“ sein als die ökologischen Belange<sup>27</sup>. Allerdings gelten im Falle der Betroffenheit prioritärer Lebensraumtypen oder prioritärer Arten erschwerte Erfordernisse: Grundsätzlich können nur Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit oder im Zusammenhang mit maßgeblichen günstigen Auswirkungen auf die Umwelt geltend gemacht werden; andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses können nur nach Stellungnahme der Kommission angeführt werden (Art. 6 Abs. 4 Uabs. 2 RL 92/43).

## 2. Sonstige Regelungen

Neben den erwähnten genuin flächenbezogenen Instrumenten entfalten auch andere gemeinschaftliche Rechtsakte Auswirkungen auf Raumordnung und Bodennutzung, wobei im Wesentlichen – neben den hier nicht weiter zu erörternden Implikationen von Maßnahmen der Regional- und Verkehrspolitik<sup>28</sup> – zwei Gruppen von Vorgaben unterschieden werden können:

- Projektbezogene Vorgaben: Zunächst sind diejenigen Vorgaben zu nennen, die an die Durchführung bestimmter (Bau-) Projekte Anforderungen stellen, die sich entweder auf das Verfahren im Vorfeld der Genehmigung beziehen oder aber für die Durchführung des Projekts bestimmte Vorgaben enthalten. So sind z.B. nach der RL 85/337<sup>29</sup> bestimmte größere Projekte vor ihrer Durchführung auf ihre Umweltverträglichkeit zu überprüfen. Hier geht es

<sup>25</sup> Zu diesen Begriffen FREYTAG/IVEN, NuR 1995 (Fn. 24), S. 112 f.

<sup>26</sup> S. auch EuGH, Rs. C-44/95, Slg. 1996, I-3805 (Lappelbank), Ziff. 36 ff.

<sup>27</sup> Vgl. darüber hinaus zur Präzisierung dieses Begriffs in diesem Zusammenhang FREYTAG/IVEN, NuR 1995 (Fn. 24), S. 113 ff.

<sup>28</sup> Im Rahmen der Regionalpolitik sind den gemeinschaftlichen Rechtsakten in der Regel keine direkten Vorgaben für die Raumplanung und Bodennutzung in den Mitgliedstaaten zu entnehmen; vielmehr sind die Implikationen hier insofern eher indirekter Natur als mit finanziellen Anreizen gearbeitet wird. Vgl. hierzu etwa ANDREAS FISAHN, Entwicklungstendenzen des Europäischen Planungsrechts, UPR 2002, S. 258 (259); JARASS, DVBl. 2000 (Fn. 1), S. 949 f.; STEFAN KADELBACH, Der Einfluss des Europarechts auf das deutsche Planungsrecht, FS Werner Hoppe, 2000, S. 897 (899 f.). Im Bereich der Verkehrspolitik ist im Wesentlichen auf die Transeuropäischen Netze hinzuweisen, die auch Rückwirkungen auf die mitgliedstaatliche Planung entfalten. Hierzu FISAHN (ebd.), S. 260; GATAWIS (Fn. 18), S. 263 ff.; JARASS, DVBl. 2000 (Fn. 1), S. 948 f.; KADELBACH (ebd.), 900 f.; RAINER WAHL, Einige Grundprobleme im europäischen Raumplanungsrecht, FS Werner Hoppe, 2000, S. 913 (922 ff.).

<sup>29</sup> RL 85/337 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 1985 L 175, 40.

also um Anforderungen im Vorfeld der Errichtung des eigentlichen Projekts. Die RL 96/61<sup>30</sup> stellt bestimmte materielle und verfahrensrechtliche Anforderungen an die Genehmigung bestimmter Anlagen.

- Zur „Plan-UVP-Richtlinie“: Direkte Auswirkungen auf den mitgliedstaatlichen Handlungsspielraum im Raumplanungs- und Bodennutzungsrecht<sup>31</sup> entfaltet die 2001 erlassene RL 2001/42 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme<sup>32</sup>. In den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen Pläne und Programme, die von einer Behörde ausgearbeitet oder angenommen werden oder von einer Behörde für die Annahme durch Parlament oder Regierung im Gesetzgebungsverfahren ausgearbeitet werden. Weiter müssen die Pläne aufgrund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften erstellt werden. Derartige Pläne sind nach Art. 3 Abs. 2 zwingend UVP-pflichtig, sofern sie in bestimmten Bereichen – worunter auch Raumordnung und Bodennutzung fallen – erstellt werden und den Rahmen für künftige UVP-pflichtige Projekte setzen oder bei denen wegen ihrer Auswirkungen auf FFH- und/oder Vogelschutzgebiete eine Verträglichkeitsprüfung notwendig ist. Diese Regelungen lassen bereits erkennen, dass die Plan-UVP künftig auf Raumordnungspläne regelmäßig Anwendung finden wird, da die genannten Voraussetzungen in der Regel gegeben sein werden. In Bezug auf Bebauungspläne wird es auf deren Anwendungsbereich ankommen. Allerdings gilt auch hier (entsprechend der Rechtslage bei der projektbezogenen UVP), dass die Ergebnisse der UVP – also die Auswirkungen auf die Umwelt – bei der Erstellung der Pläne nur zu „berücksichtigen“ sind, was immerhin bedeutet, dass ihre Berücksichtigung bei der Entscheidung über die Pläne möglich sein muss.

## V. Schluss

Zusammenfassend können damit die dem Gemeinschaftsrecht für die mitgliedstaatliche Raumplanung und Bodennutzung zu entnehmenden Vorgaben wie folgt kategorisiert werden:

- Sehr punktuell können die gemeinschaftlichen Grundfreiheiten zum Zuge kommen, nämlich entweder bei formell oder materiell diskriminierenden Regelungen, die in den Schutzbereich der Grundfreiheiten fallende Tätigkeiten beschränken, oder bei bereits das „Ob“ der Tätigkeit behindernden Regelungen. Insgesamt setzen die Grundfreiheiten damit dem Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten bei die Raumnutzung betreffenden Regelungen aber relativ wenige Schranken.

---

<sup>30</sup> RL 96/61 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. 1996 L 257, 26.

<sup>31</sup> Vgl. hierzu etwa JOST PIETZCKER/CHRISTOPH FIEDLER, Die Umsetzung der Plan-UVP-Richtlinie im Bauplanungsrecht, DVBl. 2002, S. 929 ff.

<sup>32</sup> ABl. 2001 L 197, 30.

- Von großer Bedeutung sind die erörterten flächenbezogenen umweltrechtlichen Regelungen: Diese entfalten kaum zu unterschätzende Auswirkungen auf die mitgliedstaatliche Raumplanung und Bodennutzung, die sowohl bei der übergreifenden Raumplanung als auch bei der Detailplanung und ggf. bei einzelnen Bauvorhaben zu berücksichtigen sind<sup>33</sup>.

- Weiter sind ggf. bestehende punktuelle Regelungen zu beachten.

Deutlich wird damit auch, dass das Gemeinschaftsrecht – auch und gerade aufgrund der erörterten Kompetenzverteilung – keine eigene Raumplanung kennt, sondern ihm sind letztlich in einigen Politikbereichen – wobei dem Umweltrecht sicherlich eine besondere Bedeutung zukommt – vom Ansatz her eher punktuelle Regelungen zu entnehmen, die bei der nach wie vor dem nationalen Gesetzgeber überlassenen Planung, Raumordnung und Bodennutzung im Einzelnen zu berücksichtigen sind. Insofern plant die EG selbst allenfalls ansatzweise (insbesondere im Rahmen der FFH-Gebiete) und beschränkt sich ansonsten darauf, Vorgaben für die nationale Planung zu formulieren.

Dass derartige eher spezifische und punktuelle Vorgaben aber nachhaltige Auswirkungen auf die Spielräume und Regelungsstrukturen der Mitgliedstaaten entfalten (können), dürften die Ausführungen gezeigt haben. Insofern kann also durchaus von einer gewissen Vermehrung der Planungsebenen gesprochen werden, wobei trotz der sicherlich bestehenden gegenseitigen Rücksichtnahmepflichten divergierende Prioritäten nicht ausgeschlossen sind. Aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht ist hier – auch im Rahmen von Abwägungen – jedenfalls der Vorrang des Gemeinschaftsrechts zu beachten, der letztlich den Hintergrund dafür bildet, dass gerade Belangen des Umweltschutzes – die sich in der Vogelschutz- und Habitatrichtlinie niedergeschlagen haben – ggf. ein relativ größeres Gewicht als im nationalen Recht beizumessen ist; diese Belange können gar zumindest teilweise als „abwägungsresistent“ bezeichnet werden.

Dieser Befund wirft die Frage auf, ob es nicht Zeit ist, verstärkt auch auf europäischer Ebene zu planen und auf diese Weise zusammen mit den Mitgliedstaaten einen Schritt hin zu einem „europäischen Planungsverbund“ zu wagen. Immerhin könnte auf diese Weise möglicherweise eine bessere Koordinierung widerstreitender (Planungs—und Nutzungs-) Interessen erreicht werden. Gleichwohl ist Vorsicht geboten: Der derzeitige Ansatz der Beschränkung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben auf diejenigen, die für die

---

<sup>33</sup> Vgl. im Einzelnen zu den Implikationen der Vogelschutzrichtlinie und der FFH-Richtlinie für die Bauleitplanung und die Raumordnung etwa ANTJE DÜPPENBECKER/STEFAN GREIVING, Die Auswirkungen der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie auf die Bauleitplanung, UPR 1999, S. 173 ff.; WILFRIED ERBGUTH, Ausgewiesene und potentielle Schutzgebiete nach FFH- bzw. Vogelschutz-Richtlinie: (Rechts-) Wirkungen auf die räumliche Gesamtplanung – am Beispiel der Raumordnung -, NuR 2000, S. 130 ff.; CASPAR DAVID HERMANN/DIETMAR HÖNIG, Das Verhältnis von naturschutzrechtlichen Schutzgebietsausweisungen zur Kommunalen Bauleitplanung, NuR 2001, S. 27 ff.; KADELBACH (Fn. 28), S. 904; MARKUS MÖSTL, Fauna-Flora-Habitat-Schutzgebiete in der kommunalen Bauleitplanung, DVBl. 2002, S. 726 ff.; WOLFGANG SCHRÖDTER, Bauleitplanung in FFH-Gebieten und Vogelschutzgebieten, NuR 2001, S. 8 ff.

Erreichung eines bestimmten im Gemeinschaftsrecht verankerten Zwecks notwendig sind, weist immerhin den Vorteil auf, dass sich die Vorgaben für die Mitgliedstaaten grundsätzlich auf das für die Verwirklichung der jeweiligen Ziele Notwendige beschränken, so dass wohl ein gewisser Ausgleich zwischen der Verfolgung bestimmter gemeinschaftlicher Ziele auf der einen und der Achtung der mitgliedstaatlichen Kompetenzen und Autonomie im Bereich der Raumplanung und Bodennutzung auf der anderen Seite sichergestellt wird. Eine „europäische Planung“ – für die zunächst einmal die Kompetenzen geschaffen werden müssten, soll mit rechtlich verbindlichen Instrumenten gearbeitet werden – müsste daher notwendigerweise eher abstrakt bleiben. Ob dann aber viel gewonnen wäre, unterliegt immerhin gewissen Zweifeln.