

4. Speyerer Planungsrechtstage verbunden mit dem 2. Luftverkehrsrechtstag – Bericht

Von Referendar am KG Dr. Caspar David *Hermanns*, Berlin

Wer das Planungsrecht verfolgt, kann sich nach Jahren des ständigen Drehens an der Regulierungsschraube derzeit etwas zurücklehnen. Zwar sind die Umsetzung der IVU-RL durch das Artikelgesetz und die Änderungen durch die Neufassung des BNatSchG zu beachten, doch sind die Aufgaben sicher lösbar. Diese Phase der Konsolidierung des Fachplanungsrechts gibt jedoch keinen Anlaß, an der wissenschaftlichen Begleitung der Rechtspraxis Abstriche zu machen und so trafen sich auch zu den nunmehr schon 4. Speyerer Planungsrechtstagen, die zum zweitenmal mit dem Luftverkehrsrechtstag verbunden wurde, mehr als 200 am Fachplanungsrecht Interessierte aus Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, Anwaltschaft sowie Universitäten. Wieder ein Zeichen dafür, daß der Speyerer Hochschullehrer Professor Dr. Jan *Ziekow* ein weiteres mal¹ ein glückliches Händchen bei Auswahl der Themen und Referenten hatte.

Den Anfang sollten aktuelle Berichte aus dem *BVerwG*, machen. Bei diesem sind organisatorisch nur kleine, aber nichts desto weniger bemerkenswerte, Veränderungen zu verzeichnen. Der 4. *Revisionsssenat* hat die erstinstanzliche Zuständigkeit für Bundesfernstraßen, die nicht Bundesautobahnen sind, an den früheren 11. *Revisionsssenat*, nunmehr als 9. *Revisionsssenat* „firmierenden“ abgetreten. Ein erster Schritt zurück zu einem *Senat* mit der Alleinzuständigkeit für das gesamte Fachplanungsrecht? Auf absehbare Zeit dürfte dies noch unmöglich sein, zumal die offizielle Bezeichnung *Revisionsssenat* angesichts der immer noch geltenden erstinstanzlichen Zuständigkeit gemäß § 5 I VerKPBG jedenfalls mißverständlich ist und die umfangreichen erstinstanzlichen Verfahren eine Konzentration der Zuständigkeit auf einen *Senat* wohl unmöglich machen. Verschiedene aktuelle Entscheidungen des *BVerwG* stellten die stellvertretenden Vorsitzenden des 9. und des 4. *Revisionsssenats* dar². Bevor Dr. Ulrich *Storost* (Berlin) sich insbesondere den zwei „großen“ im vergangenen Jahr ergangenen Entscheidungen seines 9. *Revisionsssenats* zum Luftverkehrsrecht³ widmete, ging der Bundesrichter kurz auf die Notwendigkeit von Kompromissen bei der richterlichen Entscheidungsfindung ein. Das Zusammentreffen verschiedener „gestandener“ Richterpersönlichkeiten zwingt jeden zum Kompromiß, dies schlage sich zwangsläufig auch in den Entscheidungen nieder, die deshalb bei einer Gesamtschau, wie insbesondere in der Wissenschaft zurecht kritisiert werde, nicht immer ein vollständig geschlossenes System erkennen lasse. Dies sei aber hinzunehmen, müsse man sich doch im Gegensatz zur Wissenschaft weniger an sich selbst, sondern vor allem an den praktischen Auswirkungen messen lassen. Aus der Geschäftstätigkeit des 4. *Revisionsssenats* berichtete dessen langjähriger

¹ Zu den Speyerer Planungsrechtstagen der vergangenen Jahre *Ziekow*, Flughafenplanung, Planfeststellungsverfahren, Anforderungen an die Planentscheidung, Berlin 2002 sowie *Hermanns*, DÖV 2002, 116; *ders.* DÖV 2000, 681.

² Zur Rechtsprechung zum Fachplanungsrecht ausführlich *Stier/Hermanns*, DVBl. 2002, 435 und DVBl. 2002, 514.

³ *BVerwG*, Urt. v. 26.09.2001 – 9 A 3.01 –; Urt. v. 11.07.2001 – 11 C 14.00 –; Beschl. v. 20.02.2002 – 9 B 63.01 –.

stellvertretender Vorsitzender Professor Dr. Dr. Jörg *Berkemann* (Berlin), der den Anwesenden aber zunächst die Bedeutung der Aktenzeichen anhand des von ihm zur Verfügung gestellten Thesenpapiers erläuterte und betonte, das den sogenannten „C-Sachen“, also den Revisionsentscheidungen, eine „Halbwertszeit“ von ungefähr zehn Jahren zuzugestehen sei. Inhaltlich standen Entscheidungen zur Verbandsbeteiligung und zur 16. BImSchV im Mittelpunkt der Ausführungen von *Berkemann*⁴. Dabei wies er insbesondere darauf hin, daß es verfehlt sei, sich bei Planungen allein an den Grenzwerten der 16. BImSchV zu orientieren, denn auch unterhalb der Grenzwerte müsse es jedenfalls zu einer Abwägung der unterschiedlichen Betroffenheiten kommen, die nicht unbedingt immer zugunsten des Vorhaben ausgehen müsse. Als besonders problematisch sah *Berkemann* die (fehlende) Bildung von Summenpegeln, vor allem bei Vorbelastungen, an. Es sei an sich schon verfehlt, den Planbetroffenen einerseits allein auf den Schutz durch Art. 2 II GG zuzugestehen. Ihn aber darüber hinaus noch auf einen ungewissen Klageweg zu verweisen, weil man den Punkt der Gesundheitsgefährdung nicht festlegt habe, halte er jedoch für kaum vertretbar, schloß sich bei dieser Gelegenheit jedoch den Bemerkungen seines Vorredners zur Notwendigkeit des Kompromisses in einem Kollegialgericht an.

Die „Privatnützige Planfeststellung“ war Gegenstand der Ausführungen des Vorsitzendem Richter am VG und zugleich Universitätsprofessor Dr. Ulrich *Ramsauer* (Hamburg). Gerade in der Hansestadt an der Elbe sei die privatnützige Planfeststellung im Hinblick auf die Erweiterung der DASA und der damit verbundenen Verfüllung des „Mühlenberger-Lochs“ auch ins Blickfeld der interessierten Öffentlichkeit gerückt. Dabei konstatierte *Ramsauer* zunächst, daß die Ziele der Fachplanung in den Gesetzen teilweise nur unvollständig zum Ausdruck gebracht werden würden, so daß sich hieraus kaum konkretere Zielvorgaben oder Prüfungsmaßstäbe entwickeln ließen. Rechte Dritter dürften jedenfalls grundsätzlich nicht oder nur nach Maßgabe der Gesetze beeinträchtigt werden und seien im Gegensatz zu Interessen daher nicht der Abwägung zugänglich. Während die Inanspruchnahme von fremden Eigentum für privatnützige Zwecke im wesentlichen durch die Boxberg-Entscheidung des *BVerfG* geklärt sei, könne dies für Eingriffe durch Lärm in Rechte Dritter so nicht gelten, da das *BVerfG* seine Entscheidung im wesentlichen auf Art. 14 II (3) GG gestützt habe. Aber auch für Eingriffe in diese Rechte Dritter bedürfe es einer Grundlage, wobei § 74 II (3) VwVfG infolge seiner Konstruktion hierfür wohl nicht ausreichend sei, weshalb bei solchen Eingriffen eine andere gesetzliche Eingriffsermächtigung erforderlich sei. Ob dies allerdings auch ein Landesgesetz sein könne, wie es derzeit in Hamburg erwogen werde, wagte *Ramsauer* nicht abschließend zu beurteilen. Zum Themenkreis „Konkurrenz von Planfeststellungsbehörden?“ referierte ORR im Eisenbahnbundesamt Bertram *Walter* (Halle). Dabei richtete er sein Augenmerk besonders auf die richtige zeitliche Abgrenzung, nach der sich erst bestimme, ob überhaupt ein Konkurrenzverhältnis

⁴ *BVerwG*, Beschl. v. 03.12.2001 – 4 B 81.01 –.

vorliege. Problematisch, weil gesetzlich nicht explizit geregelt, sei dabei vor allem die sogenannte „Nach-Beschluß-Phase. Komme es zu Änderungen in der Ausführungsplanung, müsse der Vollzug des Planfeststellungsbeschlusses korrigiert werden oder komme es zu nachträglichen Änderungen am Fachplan oder auch des landschaftspflegerischen Begleitplans, stelle sich immer in besonderem Maße die Frage, welche Behörde zuständig sei. Ergänzt wurden die Ausführungen von *Walter* durch den Vortrag von Rechtsanwältin Alexandra *Fridrich* (Freiburg i. Br.) und Dipl.-Ing. Hans-Peter *Kleemann* (Stuttgart), die sich entsprechend der Kommentierung von § 78 VwVfG mit dem „Zusammentreffen mehrerer Vorhaben – planerische und juristische Aspekte“ mit diesem Themenkomplex auseinandersetzten. Ebenso mit wichtigen Fachfragen der Planfeststellung befaßte sich Rechtsanwalt Dr. Reimar *Buchner* (Berlin), der über die „Aufhebung von Planfeststellungsbeschlüssen“ referierte. Dabei setzte er den Schwerpunkt auf das Zusammenspiel der Normen des VwVfG auseinander und ließ auch die Frage der Aufhebung von Planungsentscheidungen durch die Änderung von Planfeststellungsbeschlüssen gemäß § 76 VwVfG und nachträgliche Schutzauflagen gemäß § 75 II (2) VwVfG nicht außer Betracht. Insgesamt ging *Buchner* von einem vielschichtigen System der Aufhebbarkeit auch von Planungsentscheidungen aus, sah allerdings den Schwerpunkt bei der Frage der Anwendbarkeit der §§ 48 und 49 VwVfG, die er grundsätzlich für anwendbar hielt.

„Die Sicherung der Rohstoffgewinnung in der Regionalplanung am Beispiel Nordrhein-Westfalens“ war Gegenstand der Ausführungen von Rechtsanwalt Klaus *Jankowski* (Krefeld), der den Anwesenden zunächst den normativen Rahmen der Rohstoffsicherung erläuterte, Im einzelnen § 2 II Nr. 9 (3) ROG sowie § 7 II (1) Nr. 2 b ROG, die durch § 25 IV LEPro NW und die Plansätze des Landesentwicklungsplans NW konkretisiert werden würden. Für unausgewogen erachtete *Jankowski* die Rohstoffsicherungspraxis im Gebietsentwicklungsplan Düsseldorf, da diese nicht von einem Planungskonzept, sondern vom Geist der Verhinderungsplanung gekennzeichnet sei, was sich auf Dauer nicht gerichtlich halten lassen werde. Ebenfalls mit Fragen der Raumplanung befaßte sich Rechtsanwalt Professor Dr. Bernhard *Stüer* (Münster/Osnabrück), der zum Thema „Raum- Landes- und Regionalplanung im Verhältnis zur Straßenplanung“ vortrug und das Verhältnis zwischen Raum- und Fachplanung als schwierig bezeichnete. Denn während im Bauplanungsrecht die Ziele der Raumordnung zu berücksichtigen seien, fehle es im Spannungsverhältnis von Raum- und Fachplanung an einem festen Ordnungsverhältnis. Insofern sei die Gretchenfrage nach dem Vorrang von Raumordnung oder Fachplanung vielleicht entsprechend der Verantwortungslast in Kollegialorganen zu beantworten: Jeder entscheide ein wenig, aber keiner richtig, schloß *Stüer*.

Professor Dr. Dirk *Heckmann* (Passau) stellte in seinem Vortrag „Web based planning: Der Einfluß der Informations- und Kommunikationstechnologie auf Planungsverfahren der öffentlichen Verwaltung“ die aus seiner Sicht bestehenden Vorzüge einer aktiven Bürgerbegleitung von Planungen via Internet dar. Vom Postulat des „lebenslangen E-Learning“ ausgehend liege die Zukunft in einer

digitalen und interaktiven Verwaltung. Bürger sollten Planungsprozesse im Internet interaktiv begleiten können, damit auf Dauer eine „medienbruchfreie Umsetzung von Geschäftsgängen im Verhältnis Bürger-Staat gewährleistet“ werde. In der Diskussion schlug dem Sprecher des Fachrats Rechtswissenschaft an der Virtuellen Hochschule Bayerns allerdings viel Skepsis entgegen. Die Planung profitiere eben nicht von einer verstärkten Nutzung des Internets, wenn bei einer wasserstraßenrechtlichen Planfeststellung in Brandenburg Einwendungen aus Niederbayern oder Ostfriesland erhoben werden würden. Eine andere Frage sei es selbstverständlich, so Kenner aus den Planfeststellungsbehörden, ob der kostengünstige digitale Planungsordner nicht verstärkt zum Einsatz kommen solle⁵. Die sehr anonyme Internetnutzung könne Planungsprozesse tatsächlich eher ins Leere laufen lassen und sich kontraproduktiv zu dem vom Gesetzgeber auf Kommunikation ausgerichteten Planungsverfahren auswirken. *Heckmann* dagegen sah das Internet mehr als Chance, die planende Verwaltung und den Bürger näher zusammen zu bringen. Man wird sehen, inwieweit sich seine Thesen durchsetzen werden.

Der in diesem Jahr ebenfalls wie auch schon im vergangenen Jahr den Planungsrechtstagen vorangestellte Luftverkehrsrechtstag kam angesichts des bevorstehenden Ausbaus des Frankfurter Flughafens eine besondere Bedeutung zu. Hierbei standen Fragen des Lärmschutzes und der Beteiligung von Gemeinden im Vordergrund. Der letztjährigen Diskussion folgend stießen insbesondere wieder die unterschiedlichen Interessen der Gegner und Befürworter des Ausbaus des Frankfurter Rhein-Main-Flughafens aufeinander, wobei im wesentlichen das Für und Wider von festen Grenzwerten auch für Fluglärm sowie die Wirkungen des Fluglärms im allgemeinen diskutiert wurden. Demgemäß referierte Rechtsanwalt Professor Dr. Klaus-Peter *Dolde* (Stuttgart) über „Rechtliche Aspekte des Fluglärmschutzes“ und Professor Dr. Barbara *Griefahn* (Dortmund) über „Extraaurale Lärmwirkungen“. Ferner setzte sich Rechtsanwalt Dr. Thomas *Gerhold* (Köln) mit den „Auswirkungen des Gesetzes zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27.07.2001 auf luftverkehrsrechtliche Zulassungsverfahren“ auseinander, während Rechtsanwalt Dr. Norbert *Kämper* (Düsseldorf) auf die „Beteiligungsrechte der kommunalen Gebietskörperschaften in luftrechtlichen Genehmigungs- und Zulassungsverfahren“ eingieng. Die Planungsrechtstage haben sich zu einer Institution entwickelt. Bei keiner anderen Tagung werden aktuelle Fragestellungen des Fachplanungsrechts in einer solchen Breite und unter so großer Beteiligung diskutiert. Die Kombination mit dem Luftverkehrsrechtstag scheint sich ebenfalls bewährt zu haben. Auch wenn der eine oder andere organisatorische Aspekt der Beratungen sicherlich diskutiert werden kann, nichts hält ewig, ist zu wünschen, daß *Ziekow* an seinem Grundkonzept vor allem des Austauschs zwischen den im wesentlichen an Planungsprozessen verantwortlich Beteiligten

⁵ Hierzu *Stüer/Probstfeld*, DÖV 2000, 701.

– Verwaltung, Richterschaft und Anwaltschaft – festhält und die Speyerer Planungsrechtstage die „Hochburg des Fachplanungsrechts“ bleiben.