

Bericht über die 7. Speyerer Planungsrechtstage und den Luftverkehrsrechtstag

Von Dr. Caspar David Hermanns und Katrin Thomsen, Osnabrück¹

Es ist schon eine gute Tradition, dass in der ersten Märzhälfte eines jeden Jahres die am Planungsrecht Interessierten in Speyer zusammen kommen, um sich über grundlegende Fragen und aktuelle Entwicklungen auf diesem Teilrechtsgebiet auszutauschen. Wie auch in den vergangenen Jahren waren die diesjährigen², nunmehr 7. Speyerer Planungsrechtstage, die vom 09. bis zum 11.03. 2005 die Beteiligten in die alte Kaiserstadt führte, mit dem Speyerer Luftverkehrsrechtstag verbunden. Bei dem vielfältigen Programm, dessen Ziel, wie auch in den vergangenen Jahren, weniger die Vermittlung von Wissen war, stand der Plattformgedanke im Vordergrund. Dies hatte die gewollte Folge, dass teilweise wiederum sehr lebhaft und kontroverse Diskussionen geführt und Kontakte konnten geknüpft oder vertieft werden. Auffallend deutlich wurden die diesjährigen Planungsrechtstage von Vorträgen aus dem Bereich der Wissenschaft getragen, wobei die thematische Gliederung dergestalt erfolgte, dass zunächst die Reflexion und Methodik des Planungsrechts in den Vordergrund gestellt, sodann das Verhältnis von Fachplanung und Raumordnung sowie schließlich naturschutzrechtliche Aspekte behandelt wurden.

Die Rolle des Richterrechts im Planungsrecht stellte Privatdozent Dr. Dr. Wolfgang Durner, München, dar³. Nicht nur im Hinblick auf die jüngere Entwicklung des Planungsrechts hätten Richter eine bedeutende Rolle eingenommen. Laut Art. 97 Abs. 1 GG seien diese zwar an das materielle Recht gebunden, da jedoch Gesetze nicht mechanisch auf Sachverhalte angewandt werden könnten, sondern zunächst interpretiert werden müssten, hätte die Richterschaft nicht zuletzt im Hinblick auf die materiell lange Zeit nicht unbedingt ausgeprägte Regelungsdichte deutliche Spielräume (gehabt). Nach seiner Auffassung sei jedoch eine Konkretisierung nur im Rahmen einer streng dogmatischen Rückbindung an den demokratischen Rechtssetzungsprozess möglich, weshalb Konkretisierungen nur gelungen seien, wo sie auf die Verfassung zurückgeführt werden könnten, schloss der Münchener Privatdozent.

Viel Widerspruch erntete Dr. Ekkehard Hofmann, Hamburg, der unter dem – für manchen Planer schon für sich genommen provokanten – Referatstitel „Raten oder Rechnen Planungs-

¹ Der Verf. Hermanns ist Rechtsanwalt in Osnabrück und Lehrbeauftragter an der Universität Osnabrück, die Verf. Thomsen Studentin an der Universität Osnabrück.

² Zu den Planungsrechtstagen der vergangenen Jahre Hermanns, NuR 2005, 239 ff.; ders. NuR 2002, 537 ff.; ders. DÖV 2002, 116 ff.; ders. DÖV 2000, 681 ff. sowie Hönig, DVBl. 2003, 977 ff.

³ Weiterführend: Durner, „Die Unabhängigkeit nationaler Richter im Binnenmarkt - Zu den Loyalitätspflichten nationaler Gerichte gegenüber der EG-Kommission, insbesondere auf dem Gebiet des Kartellrechts“, EuR 2004, 547 ff.; Calliess, „Grundlagen, Grenzen und Perspektiven europäischen Richterrechts“, NJW 2005, 929 ff.; Sandler, „Der Jubilar, der Grundsatz der Planerhaltung und das Richterrecht“, DVBl 2005, 659 ff.

verfahren als methodische Herausforderungen“ für eine rechnerische Erfassung planungsrechtlicher Abwägungsprozesse warb⁴. Durch Punktesysteme, wie sie beispielsweise in der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, schon existierten, würden Abwägungsergebnisse präziser, nachvollziehbarer und gerechter als mit vagen Formulierungen. Es verwundert nicht, dass bei dieser forschen These, noch dazu gleichsam in der Höhle des Löwen vorgetragen, die Wellen hochschlugen und Hofmann viel Kritik erntete. Zahlen könnten eine hochkomplexe Abwägungsentscheidung nicht ersetzen, denn in einer Abwägung könnten mehrere Merkmale vor einem Einzigem, was in einem konkreten Fall höherwertiger ist, zurücktreten. Diese Wertung könne von keinem Taschenrechner übernommen werden, denn das Werten, das eigentliche Abwägen, sei immer Aufgabe des Menschen.

Weniger turbulent ging es bei den Ausführungen von Rechtsanwalt Dr. Peter Schütz, Stuttgart, zu, der über die Veränderungssperre und das Vorkaufsrecht in der Fachplanung berichtete. Die mit der Offenlage verbundene und akzessorische Veränderungssperre führe zu einem Verbot der von ihr erfassten tatsächlichen Veränderungen. Die fakultative Veränderungssperre hingegen sei weder kraft Gesetzes zwingend, noch vom Verfahrensstand abhängig und führe zur Festlegung von Plangebieten. Der Vorzug des jeweils mit dem Eintreten einer Veränderungssperre einhergehenden gesetzlichen Vorkaufsrechts sei die Vermeidung eines Enteignungsverfahrens – freilich unter der Prämisse, dass der Fall des Vorkaufsrechts eintrete und das gesetzliche Vorkaufsrecht nicht, da ihm keine dingliche Wirkung zukomme – umgangen werde.

Privatdozent Dr. José Martinez, Göttingen, stellte Überlegungen von mehr grundsätzlicher Natur an. Der Göttinger Nachwuchswissenschaftler beleuchtete „Die grenzüberschreitende Raumplanung im Spannungsverhältnis zwischen nationalem und europäischem Recht“ und machte darauf aufmerksam, dass das herkömmliche Modell der grenzüberschreitenden Raumplanung auf völkerrechtlichen Verträgen basiere, die jedoch durch unterschiedliche verwaltungsrechtliche Strukturen in den Mitgliedsstaaten gehemmt würden⁵. Daher sei ein Richtlinienvorschlag entwickelt worden, der die Schaffung eines Verbundes für grenzüberschreitende Zusammenarbeit vorsehe. Hierbei würden die Kommunen den Mitgliedsstaaten gleichgestellt werden, was einen unnötigen Eingriff in die Verwaltungsautonomie darstelle, zumal eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei hinreichendem Willen auch aufgrund der be-

⁴ Weiterführend: Hofmann, „Formale Sprachen im Recht. Zur Durchschaubarkeit komplexer staatlicher Entscheidungen“, in: Lerch (Hrsg.), Die Sprache des Rechts. Studien der interdisziplinären Arbeitsgruppe Sprache des Rechts der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Band III: Recht verhandeln. Argumentieren, Begründen und Entscheiden im Diskurs des Rechts, 2005, 289 ff.

⁵ Martinez, „Die grenzüberschreitende Raumplanung unter europäischem Integrationsdruck“, EuR 2005, 337 ff.

stehenden Verträge möglich sei und es ohne diesen Willen ohnehin nicht möglich sei, grenzüberschreitende Vorhaben zu verwirklichen.

Für „Flächen- und Maßnahmenpools im Fachplanungsrecht“ warb Axel Steffen vom Ministerium für ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg, Potsdam⁶. Der Brandenburger Verwaltungsjurist berichtete unter Einbeziehung des rechtlichen Rahmens über ein Brandenburger Pilotprojekt, das zur Bewältigung regionaler Eingriffsfolgen eingesetzt werden würde. Da ein geeigneter Ausgleich von Eingriffen vielfach nicht möglich sei, könne mittels des Kriteriums der Geeignetheit der Grundsatz Ausgleich vor Ersatz überwunden werden. Kleinräumige isolierte Maßnahmen würden hierbei wenig Sinn ergeben, daher käme die Bündelung von Kompensationsmaßnahmen durch Flächenpools in Betracht. Diese Verfahrensweise ließe sich nach Steffens Auffassung ohne weiteres auch in anderen Bundesländern verwirklichen, es komme hierbei – wie so oft – allein auf den politischen Willen an. Seiner Auffassung stelle die Umsetzbarkeit in anderen Bundesländern kein Problem dar, weil Brandenburg zwar flächenmäßig mit anderen Bundesländern nicht vergleichbar sei, aber die brandenburgischen Pools ohnehin nicht hinreichend ausgelastet werden könnten. Dieses „Problem“ würde sich in Bundesländern mit einem höheren Bauaufkommen, also wohl allen anderen Bundesländern, dagegen von vornherein nicht stellen.

Die „Alternativenprüfung aus fachplanungsrechtlicher und FFH-Sicht“ behandelte Fachhochschulprofessor Dr. Nikolaus Herrmann, Meißen/Frankfurt/Main, und führte aus, dass eine andere Planungsmöglichkeit definitionsgemäß dann eine Alternative darstelle, wenn diese Lösung sich hätte aufdrängen müssen⁷. Während im Fachplanungsrecht die Alternativenprüfung dem Abwägungsgebot zuzuordnen sei, komme es im FFH-Recht dagegen für die Zulässigkeit eines Vorhabens entscheidend darauf an, ob es zumutbare Alternativen gebe. Grenze der Abwägung sind die mit dem Vorhaben verfolgten Ziele.

Weitere Beratungsgegenstände der diesjährigen Planungsrechtstage waren der Vortrag von Professor Dr. Dr. Jong Hyun Seok, Seoul, der die Verkehrswegeplanung in Korea zum Gegenstand hatte, sowie die Ausführungen von Privatdozentin Dr. Annette Guckelberger, Speyer, die das grundsätzliche Verhältnis zwischen „Fachplanung und Enteignung“⁸ erläuterte.

⁶ weiterführend: Wolf, „Entwicklungslinien der Eingriffsregelung“, NuR 2004, 6ff; Thum, Randi „Eingriffsregelung und Kompensationsflächenmanagement“, NuR 2004, 33 ff.; Louis, „Rechtliche Grenzen der räumlichen, funktionalen und zeitlichen Entkoppelung von Eingriff und Kompensation (Flächenpool und Ökokonto)“, NuR 2004, 714 ff.

⁷ Herrmann/Wagner, „Grenzen der Summation und Kumulation im Umweltrecht“, NuR 2005, 20 ff.; Roßnagel/Hentschel, „Alternativenprüfung für atomare Endlager? - zur Prüfpflicht des öffentlichen Vorhabenträgers im Fachplanungsrecht“, UPR 2004, 291 ff.

⁸ hierzu auch: Hönig, Fachplanung und Enteignung, Osnabrück 2001; Erbguth, „Das Dilemma der Enteignung zugunsten privatnütziger Vorhaben - Anmerkungen zum Airbus-Beschluss des Hamburgischen Oberverwaltungsgerichts vom 9. August 2004“, NordÖR 2005, 55 f.

Des Weiteren kritisierte Rechtsanwalt Dieter R. Anders, Krefeld, unter dem Vortragstitel „Typisierung von Abwägungsentscheidungen bei Raumordnungsplänen“ eine zu Ungunsten seiner Mandantin ergangene Entscheidung des Münsteraner Oberverwaltungsgerichts, während Volker Kunert, Referent im Thüringer Landesverwaltungsamt, Weimar, sich mit dem Thema der Errichtung von Windenergieanlagen in Vorranggebieten und deren Auswirkungen auf die besonders streng geschützten Arten auseinandersetzte.⁹

Obwohl die Veranstaltungen „Planungsrechtstage“ und „Luftverkehrsrechtstag“ nicht nur ineinander übergehen, sondern vielmehr miteinander verbunden sind, unterscheiden sie sich doch. Haben die Planungsrechtstage eher grundsätzlichere Fragestellungen zum Inhalt, steht beim Luftverkehrsrechtstag nicht selten die Diskussion im Vordergrund. Wohl nicht ohne Hintergedanken wurde deshalb Professor Dr. Michael Ronellenfitsch, Tübingen, das Eröffnungsreferat zgedacht, gehört er doch zu denjenigen, die die pointierte Rede schätzen. Und so nahm es nicht Wunder, dass der Tübinger Hochschullehrer die seinem Vortrag zugrunde liegende Frage „Das neue Luftverkehrsrecht, teilverfassungswidrig?“¹⁰ schon zu Beginn seiner Ausführungen als nicht beantwortbar einstuft, sei doch das Luftsicherheitsgesetz nicht nur teilweise, sondern in Gänze verfassungswidrig. Die Aufmerksamkeit der Zuhörer war jedenfalls somit sichergestellt. Sein Verdikt begründete er damit, dass das Ziel des Gesetzes die Verbesserung der Luftsicherheit sei. Für ihn sei allerdings sehr fraglich, ob dies durch die in Eile verabschiedeten neuen Regelungen auch tatsächlich erreicht werden könne, denn das Hauptproblem des Gesetzes betreffe die Frage, ob man Passagiere opfern darf, um so größere Zahlen von Menschen zu retten, mithin Leben gegen Leben abwägen dürfe. Weiter wies er darauf hin, dass eine Übertragung der Verantwortlichkeit auf das Flughafenpersonal nicht in Frage käme, denn aufgrund des staatlichen Gewaltmonopols sei Gefahrenabwehr in Flughäfen alleinige Aufgabe des Staates, weshalb die Flughafenbetreiber keine originären Staatsaufgaben betreiben könnten.

Mit originärem Planungsrecht befasste sich danach Rechtsanwalt Dr. Lutz Eiding, Würzburg, der zum Thema „Rechtmäßige und rechtswidrige Vorratsplanung beim Flughafenausbau“ referierte. Im Mittelpunkt seines Vortrages stand das Problem des Verhältnisses zwischen Bedarfsbefriedigung und der Vermeidung von Überkapazitäten. Der Leipziger Flughafen ist beispielsweise nur zu ca. 20 % ausgelastet. Angesichts dieser die Gesamtwirtschaft schädigenden Investitionsruinen, bedürfe es einer Neuausrichtung des Luftverkehrskonzeptes.

⁹ Hierzu auch Mayer-Metzner, „Die regionalplanerische Steuerung der Errichtung von Windenergieanlagen“, BayVBl 2005, 129 ff.

¹⁰ Kersten, „Die Tötung von Unbeteiligten – Zum verfassungsrechtlichen Grundkonflikt des § 14 III LuftSiG“, NVwZ 2005, 661 ff.; Mitsch, „Luftsicherheitsgesetz – Die Antwort des Rechts auf den 11. September 2001“, JR 2005, 274 ff.

Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Peter Wysk, Münster, befasste sich mit dem behördlichen Einschreiten und individuellen Schutzansprüchen gegen zugelassenen Luftverkehr¹¹. Die Luftfahrtbehörde müsse überwachen, dass der Betrieb auf Dauer sozialverträglich sei. Neben der Einschränkung der Zulassungsgrundlagen durch Widerruf beziehungsweise Teilwiderauf, stünden so genannte weiche Maßnahmen, vor allem Information, sowie Flugbetriebsbeschränkungen oder auch Ergänzungen der Zulassungsgrundlage zur Verfügung. Nach seiner Auffassung könne der Einzelne zum Repräsentanten der Allgemeinheit bereits dann werden, wenn eine unzumutbare Lärmbelastung vorliege. Nachträgliche individuelle Schutzansprüche seien, abgesehen von Betriebsbeschränkungen, daher dann nicht nur möglich, sondern auch durchsetzbar. Wenn auch im anderen Zusammenhang sprach sich der Münsteraner Richter für eine stärkere gesetzliche Steuerung des Luftverkehrs aus und forderte damit letztlich ebenso die Politik. Denn weil Grenzwerte keine Garanten für eine fortdauernde Balance zwischen den Interessen der Betreiber und Betroffenen seien, sei ein Rückgriff auf eine Verkehrspolitik notwendig, die aktiv steuernd klare Funktionsanweisungen an den Flugplatz sowie eine nachhaltige Luftfahrttechnik gebe. Diese Thesen prägten dann auch die Diskussion und fanden naturgemäß positiven wie negativen Widerhall, wobei insbesondere das Problem der politischen Bewertung von Luftverkehr einerseits und der Vorhersehbarkeit der Planung andererseits aufgeworfen wurde.

Nach den grundsätzlichen Ausführungen von Eiding und Wysk schilderte Rechtsanwalt Dr. Norbert Kämper, Düsseldorf, den von ihm vertretenen Fall der geplanten Schließung des Flughafens Berlins-Tempelhof – und stellte hierbei den Beschluss des OVG der Bundeshauptstadt vor¹².

Abgerundet wurde der Luftverkehrsrechtstag durch die Aktuelle Stunde, die unter dem Leitthema „Rechtsschutz und Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten“¹³ stand. Von den Richtlinien 2003/05 (Aarhus-Konvention) und 2003/35/EG zur Änderung von UVP- und IVU-Richtlinie sowie dem sich daran anschließenden Entwurf aus Ende Februar 2005 eines Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes ausgehend erläuterte hierbei Professor Dr. Jan Ziekow, Speyer, dass nach dem Entwurf nur Verfahrensfehler bei der Anwendung von UVP-Regelungen relevant seien. Dies müsse der Gesetzgeber zum Anlass nehmen sich grundsätzliche Gedanken über das Verfahrensrecht in Deutschland zu machen, denn speziell auf das Umweltrecht zugeschnittene Verfahrensregeln könnten zu einer Doppelspurigkeit der Verfahrensregelun-

¹¹ Wysk, „Konsensuale Konfliktbewältigung in der luftrechtlichen Projektplanung“, ZLW 2003, 602 ff.

¹² OVG Berlin, Beschl. v. 23.09.2004 – 1 S 45.04 u. 1 S 46.04 – IR 2004, 257.

¹³ Lecheler, „Europarechtliche Vorgaben für die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Rechtsschutz im deutschen Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht“, GewArch 2005, 305 ff.

gen führen und die europarechtlich determinierte Verstärkung der Steuerung durch Verfahrensrecht mache eine Überprüfung materieller Standards notwendig.

Rechtsanwalt Dr. Volker Gronefeld, München, So würde im Verfahren zwar der Sachverstand der Verbände genutzt, eine Teilnahme an der Entscheidung sei aber nicht möglich, da sie kein Träger öffentlicher Belange sind. Des Weiteren seien die EU-rechtlichen Vorgaben nicht hinreichend umgesetzt, da keine verfahrensrechtlichen Details getroffen wurden. Dies führe zu Diskussionen um Grundsätze des Verfahrens und das wirklich Wesentliche, Fragen in der Sache, stünden zunächst außen vor.

Die diesjährigen Planungsrechtstage haben interessante Fragen aufgeworfen, die nicht wenige Planungsrechtler das ein oder andere mal wieder begegnen werden. Dabei hat der theoretische Ansatz der Tagung gut getan, selbst wenn Rechtsanwälte gerne noch ab und an von ihren gewonnen Fällen plaudern oder sich über für ihre Mandanten negative Entscheidungen ereifernd als „Programmpunkte“ integriert werden, lockert dies doch die Beratungen angesichts ihres Umfangs und der ansonsten nicht zwingend leichten Kost durchaus auf. Für die nächste Tagung steht Ziekow schon in den Startlöchern und es überrascht im Hinblick auf 7. Speyerer Planungsrechtstage nicht, dass allgemein davon ausgegangen wird, dass er an seine bisherige Erfolgsserie anknüpft.