https://doi.org/10.1007/BF03183457

Nikolaus Paffenholz

Europäisierung der Raumplanung

Symposium aus Anlass des 40-jährigen Bestehens des Zentralinstituts für Raumplanung am 30.09.2004 in der Aula Schlosses zu Münster

I. Einleitung

Am 30.09.2004 fand das alljährliche Symposium des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster zu dem Thema „Europäisierung der Raumplanung" statt. Zu der Veranstaltung, die dieses Jahr überdies im Rahmen des 40-jährigen Bestehens des Zentralinstituts stand, waren abermals eine Vielzahl hochkarätiger Referenten und Teilnehmer nach Münster gereist. Im Anschluss an den zweiten und fünften der nachfolgend dargestellten Vorträge fand eine angeregte Fachdiskussion statt. Wie jedes Jahr werden die Beiträge und das Ergebnis der Diskussionen in einem Tagungsband veröffentlicht werden.

II. Die Verwirklichung der Millenium Development Goals und räumliche Planung

Professor Dr. Dr. h.c. Klaus Töpfer, Leiter des Umweltprogramms der Vereinten Nationen, UNEP, Nairobi, Kenia

Zur räumlichen Planung und Entwicklung auf Ebene der Vereinten Nationen konnte das Zentralinstitut sein ehemaliges Mitglied, Herrn Professor Dr. Dr. h.c. Klaus Töpfer, den Leiter des Umweltprogramms der Vereinten Nationen UNEP, gewinnen. In seinem Leitvortrag lenkte *Töpfer* den Blick über den europäischen Rahmen hinaus. Er wies darauf hin, dass sich die Europäische Union in einer globalisierten Welt behaupten müsse, nach außen Impulse ausstrahle, von dort aber gleichsam Rückwirkungen zu erwarten habe.

Zu Recht betonte *Töpfer* in diesem Zusammenhang die Rolle der Europäischen Union als Stabilitätsfaktor und Vorbild internationaler Zusammenarbeit. Nur kurze Zeit nach dem Symposium wurde am 29.10.2004 in Rom nach langer Vorbereitung die europäische Verfassung unterzeichnet. Dort werden neben den Werten, auf denen sich die Union gründet und der Charta der Grundrechte auch die gegenwärtigen Politikbereiche der Union festgehalten. Damit wird die ehrgeizige Vision verfolgt, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu bilden und fortzugestalten und den Blick nicht nur auf die eigenen Belange zu richten, sondern zu den Staaten außerhalb dieses Gebietes friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit zu unterhalten.

Als ein „Grundgesetz globaler Aufgabenstellung" bezeichnete *Töpfer* die Charta 21, die im Jahre 1992 in Rio beschlossen wurde und seitdem eine maßgebliche Grundlage der internationalen Zusammenarbeit im Entwicklungsbereich und darüber hinaus geworden sei. Wenn die Charta bis heute nicht fortgeschrieben sei, so die Einschätzung *Töpfers*, läge dies wohl daran, dass die dort festgelegten ehrgeizigen Ziele heute wohl nicht mehr konsensfähig seien. Die Bekämpfung von extremer Armut und Hunger, der Zugang zu sauberem Wasser und die Vermittlung elementarer Bildung auf einer breiten Basis gehörten zu den Beispielen, die *Töpfer* als Herausforderung für die internationale Gemeinschaft eindrucksvoll veranschaulichte.

Anhand der von *Töpfer* dargelegten Beispiele wurde aber auch deutlich, dass viele der Probleme, welche die Raumplanung und Raumforschung hier zu Lande im nationalen und europäischen Rahmen beschäftigen, in anderen Ländern um ein Vielfaches verstärkt und mit einer weitaus größeren Dramatik aktuell sind. Dabei würden insbesondere die großen Städte zwar einerseits hohe Entwicklungs-, andererseits aber ebenso große Konfliktpotentiale aufweisen. Er sei davon überzeugt, dass viele der von ihm aufgezeigten Fehlentwicklungen durch eine intensive räumliche Planung verhindert werden könnten. Raumplanung als wirkungsvolles Instrument zur Bewältigung dieser Probleme tauge daher durchaus zum Exportgut und könne so zum Beitrag einer aktiven Entwicklungs-, Friedens- und Umweltpolitik werden.

Gegenwärtig zeigt sich die Bedeutung dieses Appells angesichts der unglaublichen Zerstörungen, die durch die Flutkatastrophe in Asien verursacht wurden. Es deutet sich bereits an, dass das konkrete Ausmaß dieses Unglücks auch die Folge einer fehlgeleiteten Siedlungsentwicklung, insbesondere in den betroffenen Touristengebieten, war. In Deutschland wurden

aus den Überschwemmungen des Jahres 2002 Konsequenzen für die Hochwasserplanung und die Steuerung der Bebauung in Hochwassergebieten gezogen, um so die Schadenspotenziale zu verringern. Warum sollten die dort gewonnenen Erkenntnisse nicht ebenfalls Teil einer nachhaltigen Unterstützung des Wiederaufbaus in den nun von der Naturkatastrophe betroffenen Gebieten sein?

III. Europäisierung der Raumplanung

Professor Dr. Michael Krautzberger, Bonn

Von Professor Dr. Michael Krautzberger wurde anschließend die rechtspolitische Entwicklung auf der Ebene der Europäischen Union der letzten Jahre zusammengefasst und kommentiert. Seinen Ausführungen stellte *Krautzberger* die Prämisse voran, es handele sich bei dem Prozess der räumlichen Ordnung und Entwicklung in Europa um einen bewussten, politisch gestaltenden Prozess und keinen bloßen Rechtsreflex auf ganz andere Entscheidungssysteme innerhalb der EU.

Obwohl eine umfassende Ermächtigung hierzu bislang fehle, wirke die Tätigkeit der Europäischen Union, die sich aus einer Vielzahl von Teil-Kompetenzen, insbesondere dem Umweltrecht, aber auch der Wirtschaftsförderung zusammensetzt, in Bereiche hinein, die eigentlich den Mitgliedsstaaten vorbehalten seien. Beispielsweise würden Richtlinien teilweise über das europäisch vorgegebene Ziel hinaus umgesetzt oder es würden über deren Regelungsbereich hinaus andere Bereiche den veränderten Gegebenheiten angepasst.

Der These *Krautzbergers*, das Innovations- und Modernisierungspotenzial aus dem europäischen Rechtsraum werde hier zu Lande eher ausgebremst als genutzt, dürfte allerdings nicht vorbehaltlos zuzustimmen sein. Blickt man auf die Entwicklung der letzten 20 Jahre zurück, so erscheinen doch die Entwicklungen, die auf Anregungen aus dem europäischen Rechtsraum zurückzuführen sind, beachtlich. Dazu beigetragen hat sicherlich auch, dass dabei zuweilen die Zurückhaltung des nationalen Gesetzgebers durch Richterrecht, insbesondere der Rechtsprechung zur unmittelbaren Anwendbarkeit europäischer Richtlinien, korrigiert wurde. Die Forderung von *Krautzberger* nach einem offeneren Herangehen an die Umsetzung der europäischen Vorgaben ist sicherlich in Einzelbereichen gerechtfertigt. Zu einer widerspruchsfreien und nahtlosen Umsetzung in das nationale Recht bedarf es jedoch auch entsprechend klarer und ausgewogener Vorgaben, und nicht mehr oder weniger gelungener Kompromisse.

Positiv zu vermerken wäre allerdings, wenn der von *Krautzberger* geforderte Prozess des „Wettbewerbs der Systeme" bzw. dem Lernen vom Nachbarn eine stärkere Beachtung fände. So könnten aus den unterschiedlichen europäischen Rechtstraditionen nützliche Anregungen für das nationale Recht hervorgehen. Voraussetzung für eine derartige Entwicklung ist allerdings, dass sich dieser Wettbewerbsprozess bereits auf europäischer Ebene vollzieht. Das bedeutet, richtungsweisende Entscheidungen dürfen nicht in die Umsetzungsprozesse verlagert werden. Dafür muss dann auch die politische Diskussion in den Mitgliedstaaten bereits verstärkt auf der europäischen Politikebene eingreifen und darf sich nicht erst bei der Umsetzung in das nationale Recht entzünden, wenn die entscheidenden Weichen bereits gestellt sind. Zwar ist die Europapolitik aus dem Blickwinkel der Regierung längst kein Stiefkind mehr. Die politische Debatte neigt aber immer noch mehr dazu, auf Impulse aus Brüssel zu reagieren als solche Impulse nach Brüssel auszusenden.

IV. Europäisierung der Bauleitplanung – Die Richtlinie zur Umweltprüfung von Plänen und ihre Umsetzung im Baugesetzbuch

Professor Dr. Jost Pietzcker, Universität Bonn

Professor Dr. Jost Pietzcker zog anschließend eine überwiegend positive Bilanz der Auswirkungen des Europarechts auf das Bauplanungsrecht, wenn auch von einer wirklichen Europäisierung im Vergleich mit dem Verbraucherschutzrecht oder dem Vergaberecht nicht gesprochen werden könne. Bislang seien die Einflüsse auf das Planungsrecht eher bescheiden. Als ein gelungenes Beispiel der Umsetzung europäischer Vorgaben ging *Pietzcker* im Folgenden auf die Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie im EAG-Bau ein.

Herauszuheben sei zunächst, dass der Gesetzgeber sich bei der Festlegung des Anwendungsbereichs der strategischen Umweltprüfung im Interesse der Rechtsklarheit und -einfachheit gegen eine minimalistische Lösung und für eine Umsetzung über den reinen Wortlaut der Richtlinie hinaus entschieden habe. Indem nunmehr prinzipiell alle Bebauungspläne der Umweltprüfung unterlägen, werde auf komplizierte Abgrenzungen und Einzelfallprüfungen verzichtet. Die Umweltprüfung selbst werde in den herkömmlichen Verfahrensablauf des Bauleitplanverfahrens integriert und führe als Trägerverfahren die relevanten umwelt- und naturschutzrechtlichen Aspekte zusammen. Bei dem nach der Richtlinie vorgeschriebenen Scoping, dem Zusammentragen der

umweltschutzrechtlichen Belange, setzte das Gesetz auf ein Zusammenspiel des Planungsträgers mit den nunmehr in einem vorgezogenen Verfahren zu beteiligenden Behörden. Zu Recht stellte *Pietzcker* die flexiblen Verfahrensvorgaben und die Befugnis der Gemeinde, den Umfang und den Detailierungsgrad der Umweltprüfung für den jeweiligen Bebauungsplan verbindlich festzulegen, heraus. Hierdurch wird nicht nur die Selbstverwaltung der Gemeinden gestärkt, sondern auch eine sachgerechte Behandlung des jeweiligen Einzelfalls ermöglicht. Derartige Spielräume werden allerdings die Gemeinden auch vor neue Herausforderungen stellen. So scheint es lohnenswert, die Änderung zum Anlass einer gründlichen Überprüfung der herkömmlichen Organisationsabläufe zu unterziehen.

Gestärkt wurde die Position der Gemeinden bei der Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen nach § 4 c BauGB, dem so genannten Monitoring. Das Monitoring dient dazu, unvorhergesehene negative Umweltauswirkungen möglichst frühzeitig zu ermitteln, und soll die zuständigen Behörden in die Lage versetzen, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Die Betrauung der Gemeinden mit dieser Aufgabe, die auch für die planerischen Folgemaßnahmen zuständig sind, erscheint sachgerecht. Wegen der Befürchtung, insbesondere kleinere Gemeinden könnten hierdurch überfordert werden, wies *Pietzcker* auf die Unterstützungspflicht der übrigen Behörden, wie z. B. der Naturschutz-, Wasser-, Abfall- oder Immissionsschutzbehörde, hin, welche die im Rahmen ihrer Tätigkeit anfallenden Daten der Gemeinde übermitteln müssen. Hierdurch sei der anfallende Aufwand zumindest begrenzt.

Abschließend ging *Pietzcker* auf die Entwicklung der Fehlerfolgenregelung bei Erlass des EAG Bau ein. Insbesondere sei zu begrüßen, dass dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag, die gerichtliche Inhaltskontrolle zu Gunsten einer verstärkten Verfahrenskontrolle zurückzunehmen, letztendlich nicht in dem ursprünglichen Umfang gefolgt wurde.

V. Europäisierung der Fachplanung – Umwelt-Richtlinien in der Straßenplanung

Professor Dr. Ondolf Rojahn, Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig

Der Beitrag von Professor Dr. Ondolf Rojahn setzte sich mit der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Vogel- und Habitatschutz sowie zum Themenkomplex Luftschadstoffe auseinander. Anhand aktueller Fälle veranschaulichte *Rojahn* zunächst, welche Durchsetzungskraft die Richtlinien zum Vogelschutz und zum Habitatschutz in der straßenrechtlichen Fachplanung inzwischen erlangt haben.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entfaltet das europarechtliche Schutzsystem der Vogelschutzrichtlinie (97/409/EWG) seine Wirkung nicht nur für ausgewiesene Schutzgebiete, sondern auch für die nicht ausgewiesenen, „faktischen" Vogelschutzgebiete. Infrastrukturvorhaben sehen sich daher regelmäßig dem Vorwurf ausgesetzt, das Projekt wirke sich nachteilig auf noch nicht gemeldete, aber unbedingt meldungswürdige Vogelschutzgebiete aus. Das Bundesverwaltungsgericht unterzieht die Vorhabensplanung dann einer Vertretbarkeitskontrolle, die dem naturschutzfachlichen Beurteilungsspielraum der Bundesländer Rechnung tragen soll. *Rojahn* wies diesbezüglich darauf hin, dass mit der zunehmenden Verdichtung des Netzes ausgewiesener Schutzgebiete die Hürden für die Kläger ständig erhöht würden.

Die im Folgenden von *Rojahn* näher beleuchtete Planfeststellung der B 173 in den Mainauen bei Lichtenfels in Bayern[1] und des Neubaus der B 50 im Abschnitt der Hochmoselquerung[2] waren Beispiele von Vorhaben, die an der Existenz „faktischer" Vogelschutzgebiete vorerst gescheitert sind. Laut *Rojahn* befinden sich die Planfeststellungsbehörden dabei in einem Dilemma. Zwar müssten sie nach außen für die Rechtmäßigkeit ihrer Planungsentscheidungen einstehen, im Innenverhältnis seien sie jedoch an den Ausschluss eines Gebietes aus dem Netz „Natura 2000" auch dann gebunden, wenn sie dieses für besonders schutzwürdig hielten. *Rojahn* zeigte jedoch verschiedene Strategien auf, eine Straßenplanung in Gebieten, deren europäischer Schutzstatus zweifelhaft sei, gerichtsfest zu machen.

Eine Strategie bestehe darin, die ökologische Schutzwürdigkeit des Gebiets als Belang von hohem Gewicht in der fachplanerischen Abwägung hervorzuheben, dem Straßenbauvorhaben auf der projektierten Trasse aber aus Gründen des öffentlichen Interesses an seiner Realisierung den Vorrang einzuräumen. Allerdings müssten Trassenalternativen, die das betreffende Gebiet umgehen, ernsthaft erwogen und ausgeschlossen werden. Demgegenüber berge die Strategie der nachträglichen Schutzgebietsausweisung nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens das Risiko, die Planfeststellungsbehörde dem (berechtigten) Vorwurf eines naturschutzfachlichen Ermittlungs- und Bewertungsdefizits auszusetzen, da sie den Schutzstatus des Gebiets nicht rechtzeitig erkannt habe.

Rojahn sprach weiter die neuen, noch wenig geklärten Rechtsfragen an, die bei dem nach Art. 7 FFH-Richtlinie möglichen Übergang vom strengen Regime der Vogelschutzrichtlinie in das weniger strenge und flexiblere Schutzregime von Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie aufgeworfen werden. Die Frage der inhaltlichen, naturschutzfachlichen Mindestanforderungen habe das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil zur B 50 offen gelassen. Zur Schutzgebietsausweisung gehöre seiner Auffassung nach aber auch die Bestimmung der Erhaltungsziele, die für jedes Schutzgebiet gesondert und im Einzelnen durch den Verordnungsgeber festzulegen seien. Dieses Erfordernis könne auch nicht durch eine entsprechende Anwendung der Zulassungstatbestände in § 34 BNatSchG umgangen werden. Im Ergebnis werde daher die vorzeitige Verwirklichung von Infrastrukturprojekten erst dann möglich, wenn die Unterschutzstellung einschließlich der Festlegung der konkreten Erhaltungsziele erfolgt sei.

Zum Thema Luftschadstoffe in der Straßenplanung verwies *Rojahn* auf die geänderte 22. BImSchV, welche auf eine bestimmte Qualität der Luft abziele und zu diesem Zweck bestimmte Immissionsgrenzwerte festsetze, die nicht vorhabenbezogen, sondern quellenunabhängig seien. Dies führe zu der aktuellen und in der Praxis hoch bedeutsamen Frage, ob und wie der quellenunabhängige Ansatz des europäischen Luftreinhalterechts in einem Planfeststellungsverfahren zur Geltung gebracht werden könne, in dem über die Zulassung einer ganz bestimmten Schadstoffquelle, beispielsweise ein konkretes Straßenbauprojekt, entschieden werden soll. Erste Antworten auf diese Fragen enthalte das Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26.05.2004.[3] Danach ist die Einhaltung der Grenzwerte der 22. BImSchV keine „Rechtmäßigkeitsvoraussetzung" für die Planfeststellung eines Straßenbauvorhabens. Allerdings solle dies nach *Rojahn* nicht so zu verstehen sein, als könne es keine Fälle geben, in denen eine Straßenplanung scheitere, weil sie die Grenzwerte der 22. BImSchV nicht einhalte. Vielmehr verfolge der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts eine vermittelnde Lösung, die bei der Prognose von Grenzwertüberschreitungen einen vorhaben- und quellenbezogenen Maßstab anlege und bei der Abwehr von Grenzwertüberschreitungen dem flächenbezogenen und quellenunabhängigen Ansatz der Luftreinhalteplanung einen Regelvorrang einräume. Dabei stelle sich das Problem, dass die künftige Schadstoffbelastung durch den geplanten Ausbau oder Neubau einer Straße im Zeitpunkt der Planfeststellung noch nicht gemessen, sondern allenfalls anhand von Rechenmodellen abgeschätzt und prognostiziert werden könne. Demgegenüber baue das Schutzregime des europäischen Rechts und der 22. BImSchV jedoch auf Messungen der Luftqualität auf. Dieser Umstand könne der Verpflichtung des Straßenplaners, Grenzüberschreitungen vorhabenbezogen und prognostisch zu ermitteln, jedoch nicht entgegengehalten werden. Den Messpflichten komme unmittelbare Bedeutung nur für das System der Luftreinhalteplanung und nicht für die Planfeststellung neuer Verkehrswege zu. Die Prognose der zu erwartenden Schadstoffimmissionen müsse auf einem Berechnungsverfahren beruhen, das auf der Grundlage bisheriger Erfahrungswerte eine realistische Abbildung der zukünftigen Schadstoffsituation ermögliche. Mit den Anforderungen an computergesteuerte Schadstoffprognosen habe sich der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts in seinem Urteil vom 26.02.1999[4] bereits ausführlich auseinandergesetzt.

VI. Europäisierung der Raumordnung – Wie Raumordnung zur Politik des territorialen Zusammenhalts wurde

Professor Dr. Andreas Faludi, Universität Nijmengen, Niederlande

Eingangs wies *Faludi* auf den Zusammenhang zwischen der begrifflichen Unterscheidung der unterschiedlichen Planungstypen „Raumordnung" und „Entwicklungsplanung" und der Kompetenzfrage für eine europäische Raumentwicklungspolitik hin. Der Begriff der „Raumentwicklung" habe sich dabei als Kompromiss zwischen beiden Planungstypen etabliert. Neuerdings spreche die Europäische Kommission allerdings vom „territorialen Zusammenhalt", einem Begriff, der wohl auf den französischen Einfluss zurückzuführen sei. Im Gegensatz zur Raumordnung stelle der territoriale Zusammenhalt oder „aménagement du territoire" die Kompetenzfrage nicht in den Vordergrund, sondern könne hiermit entspannter umgehen.

Den politischen Entwicklungsprozess wiederzugeben, den *Faludi* anschließend interessant und sehr hintergründig schilderte, würde leider den Umfang dieses Berichts sprengen. Im Ergebnis sah *Faludi* die Zukunft der Politik des territorialen Zusammenhalts, welche durch die Aufnahme als ein gleichwertiges Ziel zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in Art. III – 220 des Verfassungsvertrages einen vorläufigen Höhepunkt gefunden hat, derzeit als noch offen an. Er empfahl, die von der Kommission ursprünglich angedachte, dann aber nicht weiter verfolgte „offene Koordinationsmethode" zusammen mit den Mitgliedsstaaten, wie bereits beim EUREK weiterzuführen, da nur so eine einschlägige Gemein-

schaftspolitik in Zusammenarbeit mit nationalen, regionalen und lokalen öffentlichen wie auch privaten Akteuren zustande kommen könne. Dabei müssten über einen bloßen Vergleich räumlicher Indikatoren hinaus auch räumliche Leitbilder entwickelt werden, aus deren Zusammenspiel sich eine wirkungsvolle europäische Raumentwicklungspolitik bzw. eine europäische Politik des territorialen Zusammenhalts ergeben könne.

Nur kurze Zeit nach dem Vortrag von *Faludi*, am 29.11.2004 führten die Mitgliedsstaaten, die EU-Kommission, Vertreter des Europäischen Parlaments, des Ausschusses der Regionen und des Wirtschafts- und Sozialausschusses auf einem informellen EU-Ministertreffen in Rotterdam erstmals eine politische Debatte über die Ausgestaltung einer Politik des räumlichen Zusammenhalts. Dabei waren sich die Beteiligten über die herausragende Bedeutung dieser Politik für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Beseitigung von Unterschieden in den Korrosionsbereichen einig. Entsprechend wurde die Absicht bekundet, zur Bewältigung der raumordnungspolitischen Herausforderungen einen kohärenten Ansatz für die Entwicklung des EU-Raums auf Grundlage des Konzepts des territorialen Zusammenhalts zu entwickeln. Diese Zielsetzung soll nun in die Strategie von Lissabon eingebracht werden.

Das auf dem Ministertreffen beschlossene politische Programm bis 2007 lässt noch nicht erkennen, ob die von *Faludi* unterbreiteten Anregungen für eine leitbildgestützte europäische Entwicklungspolitik tatsächlich umgesetzt werden. Die EU-Minister vereinbarten zunächst ein Arbeitsprogramm – territoriale Agenda – welche mit der luxemburgischen Ratspräsidentschaft 2005 beginnen wird. Eine abschließende politische Erörterung der Ergebnisse ist für das erste Halbjahr 2007 und somit voraussichtlich für die Zeit unter deutscher Ratspräsidentschaft geplant. Insoweit bleibt zu erwarten, dass das Thema des territorialen Zusammenhalts gerade auch in Deutschland in den nächsten Jahren eine herausragende Rolle spielen wird.

Dr. Nikolaus Paffenholz,
Rechtsanwalt,
Kleiner Rechtsanwälte
Neuer Zollhof 3
40221 Düsseldorf

Anmerkungen

1
BVerwG, Urteil vom 14.11.2002 – 4 A 15.02.

2
BVerwG, Urteil vom 01.04.2004 – 4 C 2.03.

3
BVerwG, Urteil vom 26.05.2004 – Az. 9 A 6.03.

4
BVerwG, Urteil vom 26.02.1999 – 4 A 47.96.