

Planungsleitsätze sind stärker auf zukünftige Verwirklichung angelegt als städtebauliche Belange. § 2 II 2 als Ausprägung des interkommunalen Abstimmungsgebots soll nicht nur bestehende Strukturen schützen, sondern auch Entwicklungsmöglichkeiten eröffnen, um bereits heute die Strukturen zu schützen, die morgen entstehen sollen.⁹⁶ Daher genügt – auch vom Sinn und Zweck her – eine abstrakte Beeinträchtigung einer schutzwürdigen Funktion der Gemeinde, um die Verletzung des § 2 II 2 gerichtlich geltend zu machen.

5. Fazit

Der neu gefasste § 2 II 2 wirft viele Fragen auf und hat in der Literatur⁹⁷ unterschiedliche Resonanz gefunden. Ei-

⁹⁶ *Erbguth*, LKV 1994, 89 (91); *Moench/Sander*, NVwZ 1999, 337 (340).

⁹⁷ Besonders *Hoppe*, NVwZ 2004, 282 hat sich kritisch mit der Neuregelung des § 2 II 2 befasst. Die von ihm beschriebenen Probleme – mangelnde materielle Qualität der Ziele der Raumordnung, die Diskussion um das Zentrale-Orte-Prinzip – sind aber keine Schwierigkeiten des Baugesetzbuches, sondern vielmehr des Raumordnungsrechts. Diese Schwierigkeiten eignen sich aber nicht die Neuregelung des § 2 II grundsätzlich in Frage zu stellen, denn das Raumordnungsrecht ist schon lange vor der Neuregelung eine feste Größe des Städtebaurechts, insbesondere wegen der Anpassungspflicht aus § 1 IV und der Funktion der Ziele der Raumordnung in § 35 III 2, 3 für Außenbereichsvorhaben. Auch die von *Hoppe* prognostizierte Zunahme der gerichtlichen Auseinandersetzungen zwischen den Gemeinden ist bis jetzt soweit ersichtlich nicht eingetreten.

nige der Fragen konnten im Rahmen dieser Untersuchung beantwortet bzw. mögliche Antworten skizziert werden. Basis war die konkrete Bestimmung der Rechtsnatur des interkommunalen Abstimmungsgebots. Das interkommunale Abstimmungsgebot fungiert als ein allgemeines Rechtsprinzip des Städtebaurechts, § 2 II ist seine gesetzliche Ausprägung in der Bauleitplanung. Unter anderem folgt aus dieser Einordnung als Rechtsprinzip, dass die Ziele der Raumordnung im Rahmen des § 2 II 2 strikt verbindlich sind und dass die kommunale Planungshoheit durch § 2 II 2 erweitert wurde. Schließlich folgt hieraus, dass sich die Nachbargemeinde auf ihre Rechtspositionen im Wege einer Normkontrollklage berufen kann, wenn sie nur eine abstrakte Gefährdung der ihr durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen darlegt.

Der neue § 2 II bietet dem Rechtsanwender Chancen und Potenziale. Die Nachbargemeinden haben nunmehr die Möglichkeit, die Beachtung der durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen gerichtlich durchzusetzen. Der Wunsch der Gemeinden, gerichtliche Streitigkeiten zu vermeiden, könnte dazu führen, dass die Gemeinden sowohl städtebauliche als auch raumordnungsrechtliche Konfliktpotenziale bereits bei der Planung lösen und eine notwendige Abstimmung tatsächlich herbeiführen. Das würde die konstruktive Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden im hohen Maße fördern. Zudem könnte § 2 II 2 als positive Folge die bessere Durchsetzung der raumordnungsrechtlichen Vorgaben haben.

Berichte

11. Speyerer Planungsrechtstage und Luftverkehrsrechtstag

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. *Bernhard Stüer*, Münster/Osnabrück, Richter am BGH-Anwaltssenat, und Dr. *Dietmar Hömig*, Wiesbaden*

Im Tagungsprogramm der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer nehmen die von Prof. Dr. *Jan Ziekow* geleiteten Planungsrechts- und Luftverkehrsrechtstage nun schon seit einem Jahrzehnt einen festen Platz ein. Und so fanden sich auch in diesem Jahr in der Zeit vom 4. bis 6. 3. 2009 etwa 250 Fachleute aus allen Bereichen von Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung, Anwaltschaft und ein interessierter Kreis von Fachgutachtern unterschiedlicher Disziplinen in der Aula der Verwaltungshochschule ein.

I. Luftverkehrsrechtstag

Den Auftakt bildete traditionell der Luftverkehrsrechtstag mit einem dicht gedrängten luftverkehrsrechtlichen Programm gefolgt von den weit gefächerten Themen der Speyerer Planungsrechtstage, die vom

europäischen und deutschen Natur- und Umweltschutz über strassenrechtliche und eisenbahnrechtliche Themen bis hin zur Haftung für Umweltschäden und dem neu gefassten Raumordnungsrecht (GeROG) reichten.

1. Einheitlicher Europäischer Luftraum

Ein einheitliches Luftraummanagement und eine Vereinheitlichung der Flugsicherungsdienste sollen einen Beitrag zu einem einheitlichen Europäischen Luftraum (Single European Sky) leisten. In Deutschland wird dazu ein Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung zur Überwachung der Flugsicherungsdienste aufgebaut. Prof. Dr. *Nikolaus Herrmann*, Leiter des Aufbaustabes für dieses künftige Bundesaufsichtsamt (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Außenstelle Langen), verdeutlichte die unterschiedlichen Sichtweisen des nationalen und europäischen Rechts. Während die Flugsicherung nach der Entscheidung des Bundespräsidenten vom 23. 10. 2006 als hoheitliche (sonderpolizeiliche) Aufgabe angesehen wird¹, könne aus europäischer Sicht die reine (ope-

* Zu den Beratungen in den vergangenen Jahren *Stüer/Zeh*, DVBl 2001, 969; *Hömig*, DVBl 2002, 818; *ders.*, DVBl 2003, 977; *Stüer/Hömig*, DVBl 2004, 618; *dies.*, DVBl 2005, 687; *dies.*, DVBl 2006, 746; *dies.*, DVBl 2007, 746; *dies.*, DVBl 2008, .

¹ BT-Drucks. 16/3262 und Presseerklärung vom 24. 10. 2006.

rative) Flugsicherung privatwirtschaftlich organisiert werden². Deshalb sei die europarechtliche Trennung von operativen Tätigkeiten (als Verkehrsdienstleister) und regulativen Tätigkeiten (als Verwaltung) mit Umsetzungsproblemen behaftet, zumal deren Abgrenzung schwierig sei. Zur Umsetzung der europäischen Vorgaben bestehe vorerst ein dringender Anpassungsbedarf des nationalen Rechts (u. a. Art 87 d GG).

Von großem Interesse vor allem für die Teilnehmer der Deutschen Flugsicherung (DFS) war natürlich, in welcher Weise die Bundesbehörde ihre zukünftige Aufsicht wahrnimmt. *Hermann* lies durchblicken, dass die rechtliche Einflussnahme im Rahmen der Fachaufsicht sehr weit gehen könne, aber sich diese angesichts der Größe der Bundesbehörde (im Vergleich zur DFS) auf Einzelfälle beschränken werde.

2. Nachhaltigkeit im Fluglärmenschutz

In Anlehnung an das Drei-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit entwickelte *Michael Bayr* (Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg, Potsdam) drei Lösungsansätze zur Verringerung des Fluglärms. Die Lärmzulassungsstandards nach Anhang 16 der ICAO müssten als Anreiz zur Lärmvermeidung und zu einer Ausmusterung älterer Luftfahrzeuge fortgeschrieben werden. Denn bereits 79 % der heute zugelassenen Flugzeug-Triebwerkskombinationen erfüllen die Bedingung nach Kapitel 4 des Anhangs 16 der ICAO. Auch empfahl er, die in die Jahre gekommene Bonusliste für Landeentgelte fortzuschreiben. Maßstab könnten die ICAO Lärmzulassungswerte oder besser noch die Messwerte der nach § 19 a LuftVG vorgeschriebenen Fluglärmüberwachungsanlage sein, die das tatsächliche Flugverhalten berücksichtigen. Auch der ACI Aircraft Noise Rating Index biete entsprechende Differenzierungsmöglichkeiten. Der dritte Ansatz liege in der Festlegung der Schutzzonen nach dem FluglärmG und deren konsequente Nachsteuerung bei veränderten Rahmenbedingungen des Flugbetriebs.

3. Luftsicherheit in der Praxis

Mit praktischen Fragen der Luftsicherheit befasste sich der zuständige Referatsleiter *Dr. Karsten Baumann* (Luftfahrt-Bundesamt, Braunschweig) auf sehr anschauliche Weise. Er füllte den Begriff der »Eigensicherung« als gesetzliche Verpflichtung der Betreiber, selbst Vorsorge gegen äußere Angriffe zu treffen, mit Leben und erläuterte die Rechtsfigur des »Reglementierten Beauftragten« und seine Aufgaben. Durchaus wichtig seien das »Sicher machen« von Luftfracht und eine sichere Lieferkette. Dabei stellte sich so mancher Teilnehmer allerdings die Frage, ob hier nicht streckenweise die Gefahr einer »Scheinsicherheit« bestehe. Zugleich herrschte angesichts des großen Umfangs der Zulassungs- und Überwachungsaufgaben allerdings auch der Eindruck vor, dass die gefundene Lösung zur Bewältigung der Eigensicherung ein durchdachtes Sicherheitssystem darstellt.

In der anschließenden Diskussion betonte *Baumann*, dass die Eigensicherungspflicht nicht dem Polizeirecht entnommen werden könne, sondern als Indienstrafe Privater für öffentliche Aufgaben umschrieben werden müsse. Zudem bestehe die Möglichkeit der »Eigensicherung« nur in Bereichen des §§ 8 und 9 LuftSiG, die nicht wie der Bereich des § 5 LuftSiG grundrechtssensibel sei.

4. Festlegung von Flugrouten

Die Flugrouten sollten bereits im luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungsverfahren festgelegt werden. Diese Forderung wird spätestens seit den Entscheidungen des BVerwG³ zur Öffnung des Rechtsschutzes gegen die Rechtsverordnungen des LBA zur Flugroutenfestlegung vielfach von Einwendern in Planfeststellungsverfahren vorgetragen. Begründet wird dies mit einer umfassenden Problembewältigung der Lärmauswirkungen, erklärte *Dr. Regine Rausch-Gast* (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin). Sie zog dabei den Vergleich mit der Linienbestimmung bei Straßenplanungen. Zudem müsse das LBA dem Rücksichtnahmegebot des § 29 b Abs. 2 LuftVG bei der Entscheidung über die Flugroutenfestlegung und

von der DFS bei der Zuweisung von Start- und Landebahnen in der Nacht Rechnung tragen.

In der Diskussion wurde diese Auffassung allerdings von einigen Teilnehmern in Frage gestellt. Für die Festlegung von Flugrouten bestehe im Planfeststellungsbeschluss derzeit noch keine Rechtsgrundlage. Die Nachsteuerung bei Änderung von Flugrouten könne über einen Vorbehalt im Planfeststellungsbeschluss gewährleistet werden (§ 3 FluglärmG und § 75 Abs. 2 VwVfG). Der 4. Senat des BVerwG stehe dabei in der Tradition des 9. Senats, erklärte *RiB-VerwG Dr. Alexander Jannasch* (Leipzig). Die Planfeststellung regle bereits die Menge des Luftverkehrs und habe daher eine prägende Wirkung auf die Verteilung, die letztendlich durch die Flugrouten erfolge.

5. Flughafenkonzept

Das Flughafenkonzept der Bundesregierung wurde trotz der Kritik durch Rechtsanwalt Prof. Dr. *Ulrich Hösch* (München) und Rechtsanwalt Dr. *Tobias Lieber* (Freiburg i.Br.) von den Teilnehmern als erster Schritt und Anstoß in die richtige Richtung gesehen. Das jetzige Flughafenkonzept könne zumindest für die landseitige Verkehrsanbindung der Flughäfen sinnvoll sein. Kritisiert wurden von beiden Anwälten die fehlende Steuerungsfunktion und die fehlende rechtliche Verbindlichkeit. So sei keine Aussage über den bisherigen status quo an laufenden bzw. planfestgestellten Ausbauprojekten hinaus getroffen worden. Auch werde kein Bedarfsnachweis erbracht, der zu einer verbindlichen Planung führen könnte. *Hösch* stellte zudem in Frage, ob ein Konzept bezogen auf Deutschland ausreichend sei und nicht der europäischen Rahmen den richtigen Maßstab bilde. *Lieber* kritisierte darüber hinaus die vorhabensträgerbezogene Betrachtung des Nachtfluges.

Erörtert wurde in der Diskussion vor allem die Frage, wie ein Flughafenkonzept aussehen könnte und welche Maßstäbe dafür relevant seien. Fraglich sei, ob es einen Wettbewerb unter den Flughäfen überhaupt gibt oder ob nicht die Netzplanung der Luftfahrtunternehmen entscheidend sei.

II. Planungsrechtstage

Die Beratungen des zweiten und dritten Tages standen ganz im Zeichen aktueller Themen des Fachplanungs- und Umweltrechts. Als eleganten Übergang hatte die Tagungsleitung an den Anfang ein Thema aus dem Schnittbereich von Luftverkehrs- und Umweltrecht gestellt.

1. Flughafenplanung und Umweltverträglichkeit

Vor dem Hintergrund der Urteile des BVerwG zu den Flughäfen Memmingen⁴ und Weeze⁵ erläuterte *RiBVerwG Dr. Alexander Jannasch* (Leipzig) die Rechtsprechung des 4. Senats zur Notwendigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Die UVP sei kein Selbstzweck und eng mit dem Abwägungsgebot verbunden. Es gelte immer noch der Grundsatz, dass der Nachweis der Kausalität des Fehlers erbracht werden müsse⁶.

Eine UVP werde u. a. notwendig, wenn die zivile Nutzung eines Militärflughafens erst durch die Änderung der baulichen Anlagen möglich sei (Flughafen Weeze). Hierin liege nach der Entscheidung des EuGH (Lüttich)⁷ eine Änderung des Flughafens selbst i. S. v. Anhang II Nr. 12 der UVP-Richtlinie 85/337/EWG, die eine UVP-Pflicht nach sich ziehe.

In der Diskussion betonte *Jannasch* nochmals, dass wesentliches Ziel der UVP die vollständige Ermittlung der Umweltauswirkungen und die Beteiligung der Öffentlichkeit sei, ohne die letztlich die Abwägung nicht gelingen könne. Sollten diese zentralen Anliegen erfüllt sein, könne bei fehlender Durchführung einer UVP der ver-

2 VO (EG) Nr. 550/2004, Erwägungsgrund 5 und 13.

3 BVerwG, Beschluss vom 18. 10. 2005 – 4 B 43.05 – Streckenalternativen; Urteil vom 28. 6. 2000 – 11 C 13.99 –, BVerwGE 111, 276.

4 BVerwG, Urteil vom 13. 12. 2007 – 4 C 9.06 – BVerwGE 130, 83.

5 BVerwG, Urteil vom 16. 10. 2008 – 4 C 4, 5, 6, 7.07 – Weeze-Laarbruch.

6 Grundlegend BVerwG, Urteil vom 25. 1. 1996 – 4 C 5.95 –, BVerwGE 100, 238 = DVBl 1996, 677 – Eifelautobahn A 60.

7 EuGH, Urteil vom 28. 2. 2008 – Rs. C 2–2/07 –, NuR 2008, 255 = ZUR 2008, 274 – Lüttich.

bleibende Verstoß als einer lediglich formeller Art betrachtet werden und unbeachtlich bleiben. Allerdings warnte der Bundesrichter vor einer vorschnellen Verallgemeinerung der Rechtsprechung zum Flughafen Memmingen. Es komme auf den jeweiligen Einzelfall an.

2. Europäisches Naturschutzrecht

Schon seit einigen Jahren ist der europäische Gebiets- und Artenschutz in das Zentrum der rechtlichen Auseinandersetzungen um zahlreiche Großprojekte getreten. Die FFH-Verträglichkeitsprüfung und Abweichungsentscheidung, mit der sich VorsRiBVerwG Dr. *Ulrich Storost*⁸ (Leipzig) befasste, und der vergleichende Blick in den Artenschutz, dem sich Rechtsanwalt Prof. Dr. *Bernhard Stüer*⁹ (Münster) widmete, sprechen Themenfelder an, die der Praxis immer noch erhebliche Probleme und nicht selten sogar großes Kopfzerbrechen bereiten. Dabei schwankt die Stimmung wohl immer noch zwischen der Sorge um das Ende der Infrastrukturprojekte und der beruhigenden Erkenntnis, dass in Wahrheit wohl weitgehend alles beim Alten bleibe – nur eben auf einem mehr oder weniger deutlich höheren Niveau¹⁰.

3. Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

Einen interessanten Praxisbericht über das Ökokonto in der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung vermittelte *Holger Steenhoff* (Landratsamt Ortenaukreis, Offenburg). Ein Ökokonto dient der Verrechnung von vorab durchgeführten Kompensationsmaßnahmen (»Einbuchung«) über die nachträgliche Zuordnung zu Eingriffen (»Abbuchung«) und ist damit ein umweltrechtliches Instrument mit »marktwirtschaftlichem Charakter«. Eine praxistaugliche Ökokontoregelung muss zugleich mehrere Forderungen erfüllen: Anreize zur Anwendung für Vorhabensträger, Flexibilität und Vermeidung starrer Bewertungsmodelle, Abstimmung mit dem jeweiligen Ökokonto in der Bauleitplanung und Fachplanung, es muss »handelbar« sein, langfristige Rechtssicherheit vermitteln und darf nach Möglichkeit nur einen geringen Verwaltungsaufwand auslösen. Zugleich sprach sich *Steenhoff* dafür aus, die heute noch divergierenden landesgesetzlichen Regelungen bundesweit zu vereinheitlichen.

4. Umweltschadensgesetz

Trotz seiner großen Brisanz hat bisher das im November 2007 in Kraft getretene Umweltschadensgesetz¹¹ wenig Beachtung in Literatur und Praxis gefunden. Neu eingeführt wurde die Haftung für einen Umweltschaden an Arten und natürlichen Lebensräumen. Dieser Schaden tritt allerdings aufgrund einer gesetzlichen Fiktion nicht ein, wenn die nachhaltigen Auswirkungen der Tätigkeit eines Verantwortlichen auf diese Arten und Lebensräume zuvor ermittelt und im Rahmen bestimmter verwaltungsrechtlicher Entscheidungen zugelassen wurden oder zulässig sind, erläuterte Ministerialrat a. D. Prof. Dr. *Hans Walter Louis* (Braunschweig). Das Umweltschadensgesetz, das die Richtlinie über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden¹² umsetzt, wirft für die Praxis viele ungeklärte Fragen auf, machte der frühere Leiter des Referats »Naturschutzrecht, Eingriffsregelung, Umweltverträglichkeitsprüfung« im Umweltministerium Hannover deutlich. Vor allem bei nicht richtiger Einschätzung der später auftretenden Umweltschäden bewegen sich die an Planungsverfahren mitwirkenden Behördenvertreter und Gutachter auf einem durchaus dünnen Eis. Die beruflich Tätigen nach Anlage 1 des Umweltschadensgesetzes können sogar auch bei unverschuldetem Handeln in die Pflicht genommen werden – Grund genug für die Betroffenen, sich die Versicherungspolice in Zukunft wohl etwas genauer anzusehen.

5. Verbandsbeteiligung

Trotz einiger spektakulärer Verwaltungs- und Gerichtsverfahren sind die Beteiligung der Naturschutzverbände und ihre Klagerechte noch

nicht so richtig effektiv. Dies ist das Ergebnis einer im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz erstellten Studie¹³, über die Prof. Dr. *Alexander Schmidt* (Fachhochschule Anhalt, Bernburg) berichtete. Die Verbände seien schon wegen der knappen Personal- und Finanzausstattung zumeist keine gleichwertigen Partner der Vorhabenträger und Verwaltungen. Auch die kurzen Fristen in den Verwaltungs- und Gerichtsverfahren verbunden mit strengen Präklusionsregelungen bewirken – so *Schmidt* – in der Praxis eine erhebliche Einschränkung einer effektiven Mitwirkung der Naturschutzverbände an Planungsentscheidungen. Dazu habe auch die Neuregelung der Verbandsbeteiligung im Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz nicht unwesentlich beigetragen. Im Anwendungsbereich der naturschutzrechtlichen Verbandsklage solle klargestellt werden, dass eine Mitwirkung und eine Klage bei Befreiungen von den Geboten und Verboten in Schutzgebieten auch dann möglich ist, wenn diese durch eine andere Entscheidung eingeschlossen oder ersetzt werden. Außerdem sei davon auszugehen, dass die Verbandsklagerechte und die Rechte aus dem Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG) nebeneinander anwendbar seien. Auch gelte es, die Rechtsschutzmöglichkeiten des UmwRG europarechtskonform erweiternd auszulegen.

6. Anspruch auf Lärmschutzmaßnahmen

Bei dem Neubau oder der wesentlichen Änderung von Straßen und Eisenbahnen ist bei Überschreitung der Grenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung Lärmschutz zu gewähren. Die Lärmvorsorge greift allerdings nicht ein, wenn der Verkehrsweg nicht neu gebaut oder wesentlich geändert wird. Dann können sich lediglich Ansprüche auf Lärmsanierung ergeben, wenn die verfassungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle und damit Werte von mindestens 70 dB(A) am Tag oder 60 dB(A) in der Nacht erreicht werden. Bei Planungen müssen auch außerhalb des Anwendungsbereichs der Verkehrslärmschutzverordnung die Lärmauswirkungen für die nähere und weitere Umgebung in die Abwägung eingestellt werden. *Thomas Seegmüller* vom Eisenbahn-Bundesamt, Bonn, schilderte an zahlreichen Praxisbeispielen, dass diese Ausgangspunkte in einer gefestigten Rechtsprechung zwar geklärt sind, es aber noch vielfältige Abgrenzungsschwierigkeiten gebe, die nicht mit leichter Hand zu lösen sind. Vor allem seien im System angelegte Wertungswidersprüche der betroffenen Öffentlichkeit nicht immer so ganz einfach zu vermitteln.

7. Eisenbahnrechtliche Aspekte in der Straßenplanung

Die Kreuzung von Schiene und Straße wirft für die Praxis immer noch zahlreiche knifflige Fragestellungen auf, mit denen sich Rechtsanwalt Dr. *Dirk Herrmann*¹⁴ (Karlsruhe) befasste. Es geht dabei in der Fallgestaltung »Straße kreuzt Schiene« nicht nur um Geld, sondern in der Fallkonstellation »Straße beansprucht Bahnfläche« auch um die Voraussetzungen, unter denen die Straße eine ehemalige Bahnfläche in Anspruch nehmen kann.

8. Inhaltliche Abweichungen von bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlüssen

Soll vor Fertigstellung des Vorhabens der festgestellte Plan geändert werden, bedarf es eines neuen Planfeststellungsverfahrens. Nur bei Planänderungen von unwesentlicher Bedeutung kann die Planfeststellungsbehörde von einem Planfeststellungsverfahren absehen, wenn die Belange anderer nicht berührt werden oder die Betroffenen der Änderung zugestimmt haben. Bei Planänderungen von unwesentlicher Bedeutung bedarf es keines Anhörungsverfahrens und keiner öffentlichen Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses (§ 76 VwVfG). Durch das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz sind einige Fachplanungsgesetze des Bundes dahingehend geändert

8 *Storost*, DVBl 2009, 673 (in diesem Heft).

9 *Stüer*, DVBl 2009, 1.

10 Schon von Teilnehmern amerikanischer Kongresse ist die Erfahrung überliefert: I'm still confused, but on a much higher level.

11 V. 10. 5. 2007 (BGBl. I S. 666); BT-Drucks. 16/3806.

12 Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Abl. EU Nr. L 143 S. 56).

13 *Schmidt/Zschesche/Ludorf/Mischek*, Die Entwicklung der naturschutzrechtlichen Verbandsklage von 2002 bis 2006, Untersuchung der Hochschule Anhalt (FH), Bernburg, und des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen e. V. Berlin (www.bfn.de/0320_veroe.html); *Schmidt*, NuR 2008, 544.

14 *Herrmann*, DVBl 2009 (im Erscheinen); *Stüer*, NVwZ 2006, 514; *ders.*, Bahnflächen in der gemeindlichen Bauleitplanung – Freistellung auf Zeit, Essen 2006.

worden, dass bei Planergänzungen oder einem ergänzenden Verfahren im Sinne des § 75 Abs. 1a VwVfG von einer Erörterung abgesehen werden kann, im Übrigen für das »neue Verfahren« die jeweiligen fachgesetzlichen Vorschriften gelten. Diese im Sinne einer Planungsvereinfachung nicht gerade sonderlich gelungenen Regelungen¹⁵ werfen eine Vielzahl von kniffligen juristischen Fragestellungen auf, mit denen sich Prof. Dr. *Annette Guckelberger* (Universität des Saarlandes, Saarbrücken) unter dem Generalthema »Inhaltliche Abweichungen von bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlüssen« befasste. Die Änderungsplanung hat allerdings nur einen eingeschränkten Regelungsbereich, der zu entsprechenden Einschränkungen auf die neu ausgelösten Betroffenheiten im Rechtsschutz führt¹⁶. In der Praxis sind die Grenzen zwischen dem Gleichbleiben eines Gegenstandes, seiner Veränderung und dem Entstehen eines neuen Gegenstandes allerdings fließend, machte die Planungs- und Umweltrechtlerin an Beispielen aus der Rechtsprechung deutlich.

9. Das neue Raumordnungsgesetz

Durchaus kritisch befasste sich Prof. Dr. Dr. *Wolfgang Dürner* (Universität Bonn) mit der Neufassung des Raumordnungsrechts durch das GeROG 2009¹⁷. Der Bundesgesetzgeber habe die ihm durch die Föderalismusreform eröffnete Chance einer grundlegenden Neuordnung

15 *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Aufl. 2009, Rdn. 4140.

16 BVerwG, Urteil vom 19. 12. 2007 – 9 A 22.06 –, BVerwGE 130, 138 = DVBl 2008, 518 – Bahnübergang Friedrichsruh.

17 Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG) v. 22. 12. 2008 (BGBl. I 2986); *Krantzberger/Stüer*, BauR 2009, 180.

des Raumordnungsrechts nicht genutzt. Die bisherige Schwäche der Bundesraumordnung etwa bei der Standortsuche für ein nationales atomares Endlager, der Wildwuchs der Flughafenplanungen, die Länderraumordnung als Einfallstor zur Vorherrschaft über die Bundesinfrastrukturplanungen und der Bedeutungszuwachs einer europäischen Raumordnung – diese und viele andere Themenfelder bleiben nach den Worten des Bonner Planungsrechtlers weiterhin ohne den erforderlichen Einfluss der Bundesraumordnung. Die geänderten Vorschriften seien zwar als Reaktion auf Forderungen der Praxis zu verstehen. Ein großer Wurf sei das alles allerdings nicht. Die geänderten Vorschriften etwa der Planerhaltung oder der sich nur in Grenzen verstärkenden Bundesraumordnung können aber wohl keinen allzu großen Schaden anrichten, war die für die Zuhörer dann aber doch noch tröstliche Erkenntnis, mit der sie sich in abendlicher Stunde vom Speyerer Altpörtel aus auf einen Rundgang in das ausgehende Mittelalter begaben. Andere Teilnehmer hatten sich derweil durch einen Blick in den Lesesaal der größten verwaltungswissenschaftlichen Spezialbibliothek Deutschlands mit 284.000 Bänden und 1.200 laufend gehaltenen wissenschaftlichen Zeitschriften beeindrucken lassen.

10. Fortsetzung folgt

So bleibt das Fachplanungsrecht, das die Teilnehmer nach einem umfangreichen juristischen Programm auch zu einem Abendessen und einem Gläschen Pfälzer Forschungswein in Sichtweite des Speyerer Kaiserdomes mit seiner fast 1000-jährigen Salier-Tradition zusammenführte, weiterhin spannend. Die Beratungen werden wohl schon bald im Tagungsband nachzulesen sein. So können sich auch diejenigen informieren, die nicht an dem Speyerer Planungs- und Umweltrechtskongress haben teilnehmen können. Die Fachwelt hat sich derweil bereits den 3. bis 5. 3. 2010 als Termin für die nächsten Speyerer Beratungen zum Planungs- und Luftverkehrsrecht im Kalender rot angestrichen.

Schutz kritischer Infrastrukturen – IT und Energie

– Bericht über die Tagung des Forschungszentrums Katastrophenrecht (FZK) und des Forschungszentrums Technikrecht (FZT) am 17. Februar 2009 an der Humboldt-Universität zu Berlin –

Von *Sandra Deye*, Berlin*

Am 17. 2. 2009 veranstalteten die Forschungszentren Katastrophenrecht (FZK) und Technikrecht (FZT) unter der Leitung ihres Präsidenten Professor Prof. Dr. *Michael Kloepfer* eine wissenschaftliche Tagung zu dem Thema »Schutz kritischer Infrastrukturen – IT und Energie«. Nach der Begrüßung *Kloepfers* (Humboldt-Universität zu Berlin) referierte der Bundesminister des Innern, Dr. Dr. h. c. mult. *Wolfgang Schäuble*, zum Schutz kritischer Infrastrukturen als Aufgabe der Politik. Der Referent definierte zunächst kritische Infrastrukturen als Organisationen und Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden und machte dabei deutlich, dass man die Bedeutung dieser Infrastrukturen erst ermessen könne, wenn sie nicht (mehr) funktionieren. Dabei sei die Erhaltung ihrer Funktionsfähigkeit nicht nur als Staatsaufgabe zu begreifen, zumal 80 % der kritischen Infrastrukturen in Deutschland im Eigentum privater Unternehmen stehen. Hinsichtlich des Schutzes solcher Unternehmen verwies Bundesinnenminister *Schäuble* auf das in Kooperation mit privaten Unternehmen erarbeitete Basisschutzkonzept, das er als gelungene PPP bezeichnete. Obwohl er sich für eine Zusammenarbeit auf der Grundlage von Freiwilligkeit bei dem Schutz kritischer Infrastrukturen aussprach, betonte er, dass Normen gleichwohl erforderlich seien. Das für einen zuverlässigen und Sicherheit mit sich bringenden Schutz notwendige Maß gehe dabei nicht mit einem geringe-

ren Maß an Freiheit einher; denn Sicherheit und Freiheit stellten keine Gegensätze dar, sondern seien zwei Seiten ein und derselben Medaille. Inwieweit mit der weltweiten Vernetzung die Anforderungen an den Schutz kritischer Infrastrukturen gestiegen seien, zeige der 2007 mit dem Angriff auf Estland begonnene Cyber-War. Angesichts dieser Bedrohungen gegenüber IT-Systemen richteten sich Rückversicherer bereits auf Großschadensereignisse ein. Der bisherigen Kompetenzaufteilung, nach der die Länder für die Gesetzgebung im Bereich des Katastrophen- und der Bund im Bereich des Zivilschutzes zuständig seien, attestierte Bundesinnenminister *Schäuble* Obsoleszenz. Es müsse vielmehr eine ergänzende, subsidiäre Katastrophenhilfe durch den Bund und die europäische Gemeinschaft geben, so Bundesinnenminister *Schäuble* abschließend, nicht ohne den im Januar 2009 vom Bundestag beschlossenen Gesetzesentwurf des Zivilschutzgesetzänderungsgesetzes (vgl. i. d. F. der Beschlussempfehlung BT-Drucks. 16/11780) erwähnt zu haben.

Prof. Dr. *Wolf R. Dombrowsky* (Universität Kiel) ging in seinem Vortrag »Schutz kritischer Infrastrukturen als Grundproblem einer modernen Gesellschaft« auf die Vulnerabilität gekoppelter Systeme, insbesondere die der global vernetzten Kapital- und Handels- sowie Wissensströme ein. Die Verletzlichkeit dieser Systeme sei umso größer, je effektiver sie mit geringen Mitteln herbeigeführt werden kann. Diese Asymmetrie zeige sich in verheerenden Dominoeffekten, die bei einer gestörten Komponente zur Funktionsunfähigkeit des gesamten gekoppelten Systems führten. Es sei empirisch belegt, dass auf derartige Störungen noch immer nicht adäquat, sondern mit Abwehrstrategien gegen Katastrophen mechanischer oder thermischer Art reagiert werde. Gerade in komplexen, wie den IT-Systemen erweisen sich Steuerungen in großem Maßstab als in der Regel beson-

* Die Verfasserin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Humboldt-Universität zu Berlin.