

spannt sein als die Gründe für die Verweigerung jeglicher Auskunft, aber nicht unbegrenzt. Legitime Gründe umfassen den Schutz der öffentlichen Gesundheit, gerichtliche Untersuchungen oder Vollstreckungen, Personalangelegenheiten, Persönlichkeitsrechte oder die nationale Sicherheit betreffende Fragen.

8. Prinzip: Vorrang des Öffentlichkeitsprinzips

Gesetze, die gegen das Prinzip maximaler Offenheit verstoßen, müssen novelliert oder abgeschafft werden. Ausnahmeregelungen darf es nur im »Gesetz über die Freiheit der Information« geben. Andere Gesetze dürfen die Ausnahmefälle nicht erweitern. Vor allem dürfen Geheimhaltungsvorschriften Beamte nicht daran hindern, ihren im Informationsgesetz festgelegten Publikationspflichten nachzukommen. Beamte sollten sich auch nicht strafbar machen dürfen, wenn sie in gutem Glauben Informationen veröffentlicht haben, die sich im Nachhinein als geheimhaltungswürdig erweisen. Anderenfalls würde die Öffentlichkeitskultur durch allzu große Vorsicht unterminiert.

9. Prinzip: Schutz von »Geheimnisverrätern«

Personen, die Informationen über »schlechtes Verwaltungshandeln« veröffentlichen, müssen geschützt

werden. Der Schutz richtet sich gegen rechtliche, verwaltungsmäßige oder arbeitsrechtliche Sanktionen. »Schlechtes Verwaltungshandeln« umfasst strafbares Handeln, Pflichtversäumnisse, Rechtsbeugung, Korruption oder schwere Verwaltungsfehler. Es umfasst auch eine erhebliche Gefährdung der Gesundheit, der Umwelt. Solche »Geheimnisverräter« sollten geschützt sein, solange sie in gutem Glauben und in guter Absicht handeln und in der vernünftigen Annahme, dass ihre Information im Wesentlichen richtig ist. Der Schutz soll auch dann gewährt werden, wenn die Information im Übrigen einen Bruch gesetzlicher oder arbeitsrechtlicher Pflichten bedeutet.

In einigen Ländern ist der Schutz von Informanten davon abhängig, dass die Information an Vorgesetzte oder bestimmte Personen weitergegeben wird. Das ist im Wesentlichen angemessen, es sei denn, dass es im öffentlichen Interesse liegt, die Information auch an andere Personen oder an die Medien weiterzugeben.

»Öffentliches Interesse« schließt in diesem Zusammenhang Situationen ein, in denen der Vorteil der Publikation die Nachteile überwiegt oder in denen ein anderes Mittel, die Information herauszugeben, unausweichlich ist, um ein wichtiges Interesse zu wahren.

Planung 2000 – Herausforderungen für das Fachplanungsrecht

– Bericht über die 2. Speyerer Planungsrechtstage –

Von Rechtsanwalt und Notar Professor Dr. *Bernhard Stürer*, Münster/Osnabrück, und *Dietmar Hönig*, Freiburg

Das Planungsrecht im Jahr 2000 ist besonders durch die zunehmende Europäisierung des nationalen Fachplanungsrechts gekennzeichnet. Ernst zu nehmende Herausforderungen stellen sich insbesondere in der systemgerechten Umsetzung der europäischen Vorgaben, denen zumeist eine dem deutschen Planungsrecht fremd erscheinende Konzeption zugrunde liegt. Daneben spielen immer noch Aspekte der Verfahrensbeschleunigung sowie der Verfahrensformalisierung eine wichtige Rolle in der planungsrechtlichen Diskussion, wie Prof. Dr. *Jan Ziekow* (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer) zur Eröffnung der 2. Speyerer Planungsrechtstage vom 29. 3. bis 31. 3. 2000 betonte. Das Motto »Planung 2000« stand dabei als Sinnbild für die neuen Probleme des Fachplanungsrechts, die den Gegenstand der Tagung bildeten.

1. Europäische Vorgaben für das Planungsrecht

In der Europäisierung der Planung liegen auch nach Auffassung von Prof. Dr. *Hans D. Jarass*, LL.M. (Universität Münster) nicht zu unterschätzende Herausforderungen für das deutsche Fachplanungsrecht. Das EG-Recht werde durchweg unterschätzt, weil es auf »Samtpfoten« daherkomme, aber Vorsicht sei geboten, so der Münsteraner Planungsrechtler. Das Europäische Raumentwicklungs-konzept bilde einen ersten wichtigen Markstein des europäischen Raumplanungsrechts, auch wenn es keine verbindliche Rechtswirkung entfalte¹. Ebenso wird, so *Jarass*, das Politikfeld der transeuropäischen Netze in Zukunft

wichtige Vorgaben für das deutsche Planungsrecht enthalten. Dagegen ergeben sich aus dem EG-Umweltrecht, insbesondere dem Naturschutz- und dem UVP-Recht, schon heute wesentliche Vorgaben für das Raumplanungsrecht, welche aber erst in den nächsten Jahren im vollen Umfang deutlich werden.

Auch Informationsrechte der Öffentlichkeit werden nach Ansicht von Prof. Dr. *Christian Schrader* (Fachhochschule Fulda) zunehmend von europäischer Seite in das deutsche Planungsverfahren integriert, obwohl das deutsche Verwaltungsrecht vom Grundsatz der Amtverschwiegenheit geprägt ist². Die EG-Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt stelle einen ersten Schritt in diese Richtung dar. Zum Bedauern von *Schrader* wurde die Richtlinie durch das UIG nur restriktiv umgesetzt. Mittelfristig werde aber die ECE-Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) eine Erweiterung der Informationsrechte im deutschen Planungsrecht bewirken.

Im Beitrag zur Bedeutung einer europäischen Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen für das Fachplanungsrecht erläuterte

¹ *Jarass*, DÖV 1999, 661.

² *Schrader*, NVwZ 1999, 40.

RD Dr. *Christof Sangenstedt* (Berlin), dass die UVP sich in Zukunft nicht mehr nur auf die konkreten Projekte beziehen, sondern auch die vorgelagerten Planungsebenen erfassen soll. Die so ausgerichtete neue Plan-UVP sei ebenspezifisch angelegt und müsse dementsprechend nur in dem jeweils für die anstehende Planungsentscheidung notwendigen Umfang und Konkretisierungsgrad durchgeführt werden. Entgegen den zum Teil geäußerten Befürchtungen werde keine detailtiefe UVP in einem Plan oder Programm mit weiträumiger Perspektive gefordert. Gleich der Projekt-UVP enthalte die Plan-UVP keine materiellen Bewertungsmaßstäbe. Ihre umweltschützende Wirkung werde sie einerseits durch die Gewährleistung einer optimal aufbereiteten Entscheidungsgrundlage und andererseits durch die Notwendigkeit, Plan- und Programmentscheidungen unter UVP-Gesichtspunkten zu begründen, entfalten.

Zur Umsetzung der FFH-Richtlinie durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes und die Auswirkungen auf Planungen referierte ORR *Klaus Iven* (Bonn). Er erklärte zu Beginn seines Beitrages die Auswahlkriterien von FFH-Gebieten und wies darauf hin, dass nicht Naturschutzziele dienende – bestehende oder in Aussicht genommene – Planungen einer Auswahl als FFH-Gebiet nicht entgegeng gehalten werden können. Liegt eine FFH-relevante Planung vor, ist allgemein nach § 19 c Abs. 1 Satz 1 BNatSchG i. V. mit dem Landesrecht eine Verträglichkeitsprüfung vorzunehmen. Eine Besonderheit besteht, so *Iven*, für Raumordnungs- und Bauleitpläne. Hier ist anhand der einschlägigen spezialgesetzlichen Vorschriften (§ 7 Abs. 7 Satz 3 ROG und § 1 a Abs. 2 Nr. 4 BauGB) die Verträglichkeit zu prüfen. Die Nichtanwendung der allgemeinen Prüfpflicht aus dem BNatSchG folgt aus dem Umstand, dass die Auswirkungen auf empfindliche Bestandteile von Natur und Landschaft bereits im Raumordnungs- bzw. Bauleitplanverfahren in richtlinienkonformer Weise ermittelt werden.

Ist die Planung nicht verträglich, ist das Ausnahmeverfahren nach § 19 c Abs. 3 bzw. Abs. 4 BNatSchG durchzuführen. Als Planungsalternative nach § 19 c Abs. 3 BNatSchG wird nur eine den verfolgten Planungsinteressen gerecht werdende Möglichkeit angesehen, wobei aber die durch die Planung verfolgten Interessen deutlich gewichtiger als die betroffenen FFH-Belange sein müssen. Bei Beeinträchtigung prioritärer Arten oder Lebensräume sind nach § 19 c Abs. 4 BNatSchG ersichtlich höhere Anforderungen an die Planung zu stellen. Hier wird eine Förderung der Gesundheit der Menschen, der öffentlichen Sicherheit oder der Umwelt als Grund der Planung gefordert. Andere Gründe können nur nach Einholung einer Stellungnahme der Kommission den Eingriff rechtfertigen³.

2. Fragen des Planungsverfahrens

Durch das GenBeschlG vom 12. 6. 1996 sollte das Institut der Plangenehmigung aus dem Schatten des Planfeststellungsverfahrens treten. Die Frage, ob die Plangenehmi-

gung diesem Anspruch gerecht geworden ist und ein taugliches Instrument der Planungspraxis darstellt, erörterte MR *Hans-Martin Müller* (Düsseldorf). Nach seiner Auffassung ist die Plangenehmigung viel zu schmal geschnitten, da ihr Anwendungsbereich nur die Verwirklichung überschaubarer und eindeutig lösbarer Interessenkonflikte umfasst. Auch in den verbleibenden Fällen, in denen die Plangenehmigung Anwendung findet, wird sie wegen Unsicherheiten bei den Voraussetzungen die Hoffnungen nicht erfüllen können. So ist derzeit nicht sicher, ob die Plangenehmigung bei Vorliegen der Voraussetzungen UVP-pflichtig ist und deshalb ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden muss⁴.

Die Änderungs- und Ergänzungsmöglichkeiten von Planfeststellungsbeschlüssen standen im Mittelpunkt des Referates von RA Dr. *Peter Hanke* (Essen). Dabei sind Änderungen bis zu Beginn des Anhörungsverfahrens unproblematisch und während des Anhörungsverfahrens nach § 73 Abs. 8 VwVfG geregelt. Nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses ist nach § 76 VwVfG zwischen einem Änderungsplanfeststellungsverfahren nach § 76 Abs. 1 VwVfG, der formlosen Planänderung nach § 76 Abs. 2 VwVfG und der Änderung im vereinfachten Verfahren nach § 76 Abs. 3 VwVfG zu unterscheiden. Nach Fertigstellung des Vorhabens kann nach den Worten von *Hanke* § 76 VwVfG nicht analog angewendet werden, vielmehr ist auf spezialgesetzliche Regelungen wie § 18 AEG zurückzugreifen oder ein neues Verfahren durchzuführen.

Das dargestellte Änderungsverfahren könne aber nicht mit dem »Fehlerbehebungsverfahren« gleichgesetzt werden. In diesem Verfahren wird der Behörde allein die Möglichkeit eröffnet, einen Fehler in unkomplizierter Weise zu beheben und das Verfahren von diesem Punkt an erneut zu Ende zu führen. Erleichterte Möglichkeiten der Fehlerbehebung eröffnen auch die Instrumente der Planerhaltung, zu denen die Planergänzung und das ergänzende Verfahren gehören⁵. Das ergänzende Verfahren ist bei der Verletzung von Verfahrensrechten anzuwenden, während im Rahmen der Planergänzung Schutzauflagen und naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen nachträglich angeordnet werden können. Allerdings bleibt nur bei Planergänzungen der Planfeststellungsbeschluss vollziehbar.

Mit der Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange befasste sich *Thorsten Siegel* (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer). In seiner Untersuchung bei den federführenden Behörden traf er auf Akzeptanz der zunehmenden Formalisierung der Beteiligung. Schwierigkeiten wurden insbesondere in der Fristeinhaltung und der zu späten Beteiligung seitens der zu beteiligenden Behörden und anderen selbständigen Stellen ausgemacht. Insgesamt bezweifelte er, ob der Gesetzgeber mit der Formalisierung der Beteiligung maßgeblich zur Verfahrensverkürzung beigetragen hat. Die gleichwohl positive Aufnahme in der Praxis sei wohl letztlich auf den damit verbundenen Beitrag zur Rechtssicherheit zurückzuführen.

3 BVerwG, Urteil vom 19. 5. 1999 – 4 A 9.97 –, DVBl. 1998, 900 – Ostseeautobahn A 20; Urteil vom 27. 1. 2000 – 4 C 2/99 –, DVBl. 2000, 814 – Ortsumgehung Hildesheim.

4 Wegen der mangelhaften Umsetzung der UVP-RL läuft ein Vertragsverletzungsverfahren, EuGH, Rs. C-24/99.

5 *Stier/Rude*, ZfBR 2000, 85.

Ziekow befasste sich mit der naturschutzrechtlichen Verbandsklage. Die Beteiligung der Naturschutzverbände nach § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG stellt eine Ausprägung des Kooperationsprinzips dar und gilt nur für das Planfeststellungsverfahren. Eine Anfechtung des Planfeststellungsverfahrens aufgrund einer Verletzung des Beteiligungsrechts ist aber nicht möglich. Die Beteiligung könne vielmehr im »ergänzenden Verfahren« nachgeholt werden, erklärte der Speyerer Planungsrechtler. Gegen die Erteilung der Plangenehmigung ohne Vorliegen der Voraussetzungen kann nach seiner Ansicht eine Partizipationserzwingungsklage erhoben werden. Soweit in den Landesnaturschutzgesetzen eine über das Beteiligungsrecht hinausgehende altruistische Verbandsklage verankert wurde, könne die Verletzung naturschutzrechtlicher Vorschriften geltend gemacht werden. Ist der Verband Eigentümer eines betroffenen Grundstückes, steht ihm, so *Ziekow*, die volle Kontrolle des Planungsaktes zu. Das Grundstück darf aber nicht nur als »Eintrittskarte« für den Verwaltungsprozess dienen, sondern es muss an seinem Zustand und seiner Nutzung ein darüber hinausgehendes Interesse bestehen.

3. Lärmschutz und Verkehrssteuerung

Zur umweltgerechten Verkehrssteuerung durch das Planungs- und Ordnungsrecht sprach Prof. Dr. *Wilfried Erbguth* (Universität Rostock). Als Instrumente des Planungsrechts sind die Raumordnung mit ihren auf Verkehrsvermeidung ausgerichteten Grundsätzen⁶ und die Bauleitplanung durch sinnvolle Zuordnung von Nutzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 11, 24 BauGB geeignet. Daneben können ergänzend kommunale Verkehrskonzepte wirken. Eine umweltgerechte Verkehrssteuerung durch das Immissionsrecht beschränkt sich nach Auffassung des Rostocker Planungsrechtlers im Wesentlichen auf Verkehrsbeschränkungen nach § 40 Abs. 2 BImSchG i. V. mit der Konzentrationswerteverordnung. Im Straßenverkehrsrecht ergeben sich verkehrlenkende Maßnahmen neben § 45 Abs. 1 b und 1 c StVO auch aus § 45 Abs. 1 StVO. Entgegen der Rechtsprechung des BVerwG⁷ sollten dabei die Grenzwerte der Immissionswerte- und der Konzentrationswerteverordnung herangezogen werden.

Mit dem Thema »Lärmschutz bei der Planung von Verkehrsvorhaben« setzte sich Prof. Dr. *Helmuth Schulze-Fielitz* (Universität Würzburg) auseinander. Von dem allgemein anerkannten Grundsatz ausgehend, dass die Lärmreduzierung an der Quelle vorgenommen werden müsse, ging er auf besondere Probleme des planerischen Verkehrslärmschutzes ein. Während es im Bereich der Planung nach dem LuftVG noch immer an einer Lärmschutzverordnung fehlt und daher der Lärmschutz Betroffener allein über die § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG, § 41 Abs. 2 BImSchG bzw. § 9 LuftVG erfolgt, stößt inzwischen auch die 16. BImSchV an ihre Grenzen. Der Streit um die Abgrenzung der Begriffe »Neubau«, »bauliche Erweiterung« und »erhebliche bauliche Eingriffe« im Sinne des

§ 1 Abs. 1 der 16. BImSchV und der »Wesentlichkeit« von Änderungen i. S. des § 1 Abs. 2 der 16. BImSchV sind hierfür beispielhaft. Ebenfalls kritisch sah *Schulze-Fielitz* die Bestrebungen verschiedener Vorhabenträger, unter Vorgabe des besonders überwachten Gleises⁸ Abschläge bei den Außenpegeln vorzunehmen⁹. Zum einen stelle sich nämlich die grundsätzliche Frage, ob man überhaupt einen entsprechenden Abschlag vornehmen könne. Doch selbst wenn man dies bejahe, bleibe das weitere Problem, inwieweit die besondere Überwachung im täglichen Betrieb aufrechterhalten werden könne.

Um die neue TA-Lärm ging es im Vortrag von Bürgermeister *Franz-Josef Moormann* (Kaarst). Sie erstreckt sich jetzt auch auf nicht genehmigungsbedürftige Anlagen und erhält so auch in diesem Bereich eine zunehmende praktische Bedeutung. So könnte die TA-Lärm für ein Volksfest in der Stadtmitte, die Nutzung einer Sporthalle für kulturelle Zwecke und nächtliche Jugendfeten im Kulturhaus einschlägig werden. Die maßgeblichen Immissionsrichtwerte dafür sind in Nr. 6 festgelegt und auf die Gebietstypen der BauNVO abgestimmt. Trotz aller Kritik an der TA-Lärm ist sie wegen ihrer praktischen Handhabung vorteilhaft. Man sollte dabei Abstand nehmen von der Vorstellung, überzeitlich gültige Standards zu finden, meinte *Moormann*. Für die Beurteilung von Geräuschbeeinträchtigungen unterhalb der Gefahrenschwelle müsse ein gesellschaftlicher Konsens erarbeitet werden.

Wie sich im Verlauf der Gespräche zeigte, ist die »Planung 2000« insbesondere durch die Zunahme der Bedeutung des Verfahrens infolge der Umsetzung der europäischen Richtlinien gekennzeichnet. So spielen die verfahrensrechtlichen Anforderungen eine immer größere und nicht zu unterschätzende Rolle für die Planung. Durch sie werden neue Anforderungen an die Planung gestellt, wie durch die geplante Ausdehnung der UVP auf die vorbereitende Planung, die Einführung von Informationsrechten für den Bürger und die Verträglichkeitsprüfung für FFH-relevante Vorhaben deutlich wird. Auf der anderen Seite kann aber durch eine konsequente gesetzliche Umsetzung der Plangenehmigung und Anwendung von Planänderungs- und Planerhaltungsvorschriften im Rahmen der europarechtlichen Vorgaben eine Optimierung der Planungsverfahren erreicht werden.

Die Planung 2000 steht vor neuen Herausforderungen, die – wie die Tagung gezeigt hat – durchaus lösbar sind. Eine umfassende Darstellung der Beratungen wird der bald erscheinende Tagungsband geben. Schon jetzt haben sich die Speyerer Planungsrechtstage unter Leitung von *Ziekow* zu einer festen Einrichtung etabliert.

8 Im Sinne der amtlichen Anmerkung zu Tabelle C der Anlage 2 zu § 3 der 16. BImSchV auf der Grundlage der Verfügung zum Lärmschutz an Schienenwegen des Präsidenten des Eisenbahnbundesamtes vom 16. 3. 1998. Ähnliche Fragestellungen ergeben sich beim sog. »Flüsterasphalt«.

9 BVerwG, Urteil vom 16. 12. 1998 – 11 A 44.97 –, Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 24 – Gleispflegeabschlag, Zum Flüsterasphalt BVerwG, Beschluss vom 1. 4. 1999 – 4 B 87.98 –, NVwZ-RR 1999, 567; vgl. auch *Stüer*, Bau- und Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 1998, Rdnr. 2032.

6 *Erbguth*, NVwZ 2000, 28.

7 Vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 15. 4. 1999 – 3 C 25.98 –, BVerwGE 109, 29 = DVBl. 1999, 1745.