

Grenzüberschreitende Regionalplanung zwischen Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden

*Thomas Spiegels**

Grenzüberschreitende Raumplanung findet bislang als nationale Planung statt: nationale Planentwürfe werden zwar grenzüberschreitend abgestimmt, aber im eigenen Land aufgestellt und umgesetzt. Diese Verfahrenspraxis hat im deutschen Raumordnungsrecht in §16 ROG seinen Niederschlag gefunden, im niederländischen Recht existiert eine entsprechende Rechtsprechung, die allgemein eine Einbeziehung grenzüberschreitender Belange in das Planungsverfahren verlangt.¹ Den institutionellen Rahmen für diese Zusammenarbeit bietet die seit 1967 bestehende Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission bzw. für Nordrhein-Westfalen ihre Unterkommission Süd. Das Ergebnis der grenzüberschreitenden Abstimmung bleibt letztlich aber für beide Seiten unverbindlich.

Angesichts der fortschreitenden europäischen Integration insbesondere im deutsch-niederländischen Grenzraum bedarf es zukünftig aber einer effektiveren grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und einer Kooperationsform mit einem höheren Verbindlichkeitsgrad. Ziel einer ausgewogenen Planung in der Grenzregion muß es sein, über eine grenzüberschreitende Abstimmung der nationalen Pläne hinaus zur grenzüberschreitenden Aufstellung eines transnationalen grenzüberschreitenden Raumordnungsplanes zu kommen. Dieser muß sich dann wiederum in die fortbestehende nationale Planung einfügen lassen, so daß der grenzüberschreitende Plan sich weitgehend als ein Rechtsprodukt beider nationaler Systeme präsentiert, die insoweit gleichberechtigt nebeneinander stehen. Als realistisch erscheint es, auf der Ebene der Regionalplanung an die Aufstellung eines solchen "echten" grenzüberschreitenden Regionalplans zu denken, der grenzüberschreitend aufgestellt wird und auf beiden Seiten der Grenze nach Maßgabe eines völkerrechtlichen Vertrages eigenständig rechtliche Verbindlichkeit entfaltet. Anhand zweier Modelle soll eine solche grenzüberschreitende Regionalplanung im Folgenden näher dargestellt werden.

* Dr. Thomas Spiegels war wissenschaftlicher Mitarbeiter im Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster und ist z.Zt. Rechtsreferendar in München. Der Aufsatz beruht auf einer Untersuchung, die der Verfasser unter dem Titel "Grenzüberschreitende Regionalplanung zwischen Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden, Rechtsvergleich und Realisierungsmöglichkeiten" in der Schriftenreihe Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Bd. 191, Münster 2000 veröffentlicht hat. Sie wurde am 31.5.2001 in Münster mit dem Deutsch-Niederländischen Juristenpreis der Anwaltskanzleien Alpmann-Fröhlich und De Jonge Peters Rummelink ausgezeichnet.

¹ Vgl. *AGRS* v. 20.2.1985, milieu en recht, 1986/1, 19f.; Spiegels, Grenzüberschreitende Regionalplanung zwischen Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden, Rechtsvergleich und Realisierungsmöglichkeiten, in: Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Bd. 191, Münster 2000, 105f.

I. Regionalplanung in beiden Ländern

Die Regionalplanung deckt in Nordrhein-Westfalen und in den Niederlanden einen Teilbereich der "Raumordnung", der "*ruimtelijke ordening*" ab. In beiden Ländern wird unter Raumordnung grundlegend die umfassende Abstimmung von Nutzungsansprüchen an den Raum durch den Staat verstanden. Gleichwohl ist die Bedeutung des Begriffes in beiden Rechtsordnungen nicht deckungsgleich. Das deutsche Recht stattet die Raumordnung als "übergeordnete" Planung mit Vorrangwirkung gegenüber der Fach- und Bauleitplanung aus,² was im niederländischen Recht nicht der Fall ist. *Ruimtelijke ordening* erfaßt im Unterschied zur deutschen Raumordnung begrifflich alle Ebenen der Gesamtplanung und reicht damit von der Planung auf nationaler bis hin zur kommunalen Ebene. Auch stellt sie keine vorrangigen Planungsziele gegenüber der Fachplanung auf, sondern steht mit ihr auf einer rechtlichen Stufe.³

Die verschiedenen Ebenen räumlicher Gesamtplanung sind in beiden Ländern ähnlich ausgeprägt. Neben der Planung auf kommunaler Ebene stehen sich regionale und hochstufige Planung gegenüber. Die kommunale Raumplanung ist in ihrer Struktur auf beiden Seiten ähnlich ausgebildet. Man unterscheidet jeweils einen vorbereitenden Flächennutzungsplan bzw. "*structuurplan*" und einen festsetzenden Bebauungsplan bzw. "*bestemmingsplan*".⁴ Hochstufige Planung findet nach der Kompetenzzuordnung des Grundgesetzes in Deutschland auf der Ebene der Bundesländer statt, die damit im Bereich der Raumordnung der des niederländischen Zentralstaates gegenübergestellt werden kann. Die hochstufige Landesplanung wird in Nordrhein-Westfalen gem. §§ 12, 13 LPlG NW im Landesentwicklungsprogramm und in den Landesentwicklungsplänen festgelegt. Das niederländische Recht weist auf dieser Ebene vier verschiedene Raumordnungspläne auf, die nach Maßgabe des ihnen zugrundeliegenden Verfahrens "planerische Kernentscheidungen" "*planologische kernbeslissingen*" genannt werden: die Strukturskizze "*structuurschets*", die Raumordnungsnote "*nota*", das Strukturschema "*structuurschema*" und die vorhabenbezogene planerische Kernentscheidung "*project-pkb*".⁵ Die letztgenannten Pläne könnte man als "fachliche" oder "sektorale" Raumordnungspläne bezeichnen, die in dieser Form in Nordrhein-Westfalen – mit Ausnahme des Landesentwicklungsplanes "Schutz vor Fluglärm"⁶ – nicht mehr bestehen. Die Regionalplanung findet in beiden Ländern auf der mittleren Ebene staatlicher Raumplanung statt. Die planerische Darstellung erfolgt dabei in

² Runkel, in: Bielenberg/Erbguth/Runkel, Raumordnungs- und LandesplanungsR, 1999, K § 4 Rn. 276f.; Koch/Hendler, Bau- und RaumordnungsR, 1995, 30; Hoppe, in: Hoppe/Schoeneberg, Raumordnungs- und LandesplanungsR, 1987, Rn. 50.

³ Spiegels (Anm. 1), 65f.

⁴ Art. 7 WRO (Wet op de ruimtelijke ordening, v. 5.7.1962, Stb. 1962, 286 i.d.F. v. 1.7.1999, Stb.1999, 302), Art. 11, 12 Bro (Besluit op de ruimtelijke ordening v. 2.11.1985, Stb. 1985, 627 i.d.F. v. 14.2.1998, Stb.1999, 447); § 1 Abs. 2 BauGB.

⁵ Art.1 WRO, Art. 2 Abs.1 Bro; s. dazu v. Geest/Hödl, WRO, 1995, 11ff.; v. Buuren/Backes/de Gier, Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht, 1996, 327ff.

⁶ I.d.F. d. Bek. v. 17.8.1998, GV NW 1998, 512.

Nordrhein-Westfalen durch die Gebietsentwicklungspläne, in den Niederlanden durch die *streekplannen*.⁷

1. Planungsträger, Planungsverfahren und Darstellungsform

Planungsträger der Regionalplanung ist in Nordrhein-Westfalen der vornehmlich mit Vertretern der Kommunen besetzte Bezirksplanungsrat und in den Niederlanden die provinziale Volksvertretung "*provinciale staten*".⁸ Die Planungsträger sind damit auf der einen Seite kommunal, auf der anderen Seite provincial verfaßt, wobei sie in beiden Fällen Vertreter einer Selbstverwaltungskörperschaft sind. Sie werden bei ihren administrativen Tätigkeiten von Planungsbehörden unterstützt, von der Bezirksplanungsbehörde und von den "*gedeputeerde staten*", vom Provinzialausschuß.⁹ Das nordrhein-westfälische Planaufstellungsverfahren besteht aus vier Planungsstufen. Nach dem internen Vorbereitungsverfahren folgt gem. § 15 Abs. 1 LPIG NW das Erarbeitungsverfahren, in dem die Träger öffentlicher Belange beteiligt werden, die von der Regionalplanung in raumrelevanten Fragen betroffen werden können. Das eigentliche Aufstellungsverfahren (§ 15 Abs. 3 LPIG NW) und das Genehmigungsverfahren (§ 16 LPIG NW) bei der Landesplanungsbehörde schließen sich an. Das niederländische Planaufstellungsverfahren sieht ein behördliches und ein öffentliches Vorbereitungsverfahren vor (Art. 4a Abs. 2 bzw. Abs. 3–5 WRO), anschließend wird der Regionalplan rechtsverbindlich aufgestellt. Insbesondere die umfangreiche Öffentlichkeitsbeteiligung unterscheidet das niederländische vom nordrhein-westfälischen Verfahren.¹⁰ Der niederländische Regionalplan bedarf ferner keiner Genehmigung durch eine höhere Behörde, allerdings kommen dem für Raumordnung zuständigen Minister verschiedene den Planinhalt betreffende Anweisungsbefugnisse zu. Die Darstellungsform der Regionalpläne ist in beiden Ländern Regelungsgegenstand einer Rechtsverordnung, die in Inhalt und Reichweite jedoch weit voneinander abweichen.¹¹ Den niederländischen Planern steht ein deutlich größerer Gestaltungsspielraum zu als ihren deutschen Kollegen. Insbesondere darstellerische Vorgaben, wie sie in der nordrhein-westfälischen Planzeichenverordnung bestehen, existieren im niederländischen Recht nicht. Übereinstimmend wird lediglich der kartographische Maßstab von 1:50 000 festgelegt.

2. Planinhalt und Planverwirklichung

In beiden Ländern muß der aufgestellte Plan das rechtlich einwandfreie Ergebnis einer planerischen Abwägung sein, in der sämtliche von der Planung betroffene

⁷ Zur Regionalplanung in den Niederlanden: Spiegels (Anm. 1), 37 ff.; ders., Eildienst Städte-tag NW 2000, 722 ff.

⁸ §§ 5, 6 LPIG NW; Art. 4a Abs. 1 WRO.

⁹ § 3 Abs. 1, 2 LPIG NW; Art. 4 Abs. 1 WRO.

¹⁰ Spiegels (Anm. 1), 81.

¹¹ Vgl. 3.DVO LPIG NW und demgegenüber Art. 7 Abs. 3, Art. 8 Bro.

nen öffentlichen und privaten Belange Eingang gefunden haben.¹² Das deutsche Raumordnungsrecht bindet die Regionalplanung inhaltlich insbesondere an Vorgaben der Raumordnung, die im Raumordnungsgesetz des Bundes und in den hochstufigen Landesplänen enthalten sind sowie an gesetzlich formulierte Vorgaben der Fachplanung. Eine vergleichbare materielle Bindung kennt die niederländische Raumordnung nicht. Zwingende planerische Vorgaben für die Regionalplanung bestehen gem. Art. 2a Abs.1 S.3 WRO lediglich in den konkreten Planungsentscheidungen der nationalen Raumordnungspläne. Eine Besonderheit ist die mögliche Bindung raumordnerischer Pläne der Provinz an fachplanerische Aussagen, wenn dies in den provinziellen Wasserhaushalts-, Umweltvorsorge- oder Verkehrsplänen explizit angelegt ist.¹³ Auf deutscher Seite wären solche Maßgaben aufgrund des gesetzlich vorgesehenen Vorrangs der Raumordnung gegenüber der Fachplanung nicht möglich.

Die Planverwirklichung erfolgt in beiden Ländern über besondere Planaussagen oder über behördliche Aufsichtsverfahren. Die Regionalpläne beider Länder können Aussagen beinhalten, die in einem bestimmten Rahmen unmittelbar verbindlich sind. Die Ziele der Raumordnung des deutschen Rechts binden sämtliche öffentlichen Planungsträger i.S.v. §4 ROG, sog. konkrete Planungsentscheidungen i.S.v. Art. 1 WRO gem. Art. 4a Abs.1 S.2 WRO die nachgeordnete Raumplanung auf kommunaler Ebene. Im Allgemeinen sind die Aussagen niederländischer Raumordnungspläne für andere Planungsträger allerdings nicht unmittelbar verbindlich, sondern geben als sog. *indikative* Planaussagen die zukünftige räumliche Entwicklung lediglich in Leitlinien vor. Sie führen in erster Linie zu einer administrativen Selbstbindung der Planungsbehörde bei der Ausübung von Aufsichtsbefugnissen.¹⁴ Die behördlichen Aufsichtsbefugnisse dienen auf beiden Seiten zur Sicherung und Verwirklichung der Raumordnungspläne. Das deutsche und das niederländische Recht unterscheidet insoweit präventive und repressive Aufsichtsrechte, wie z.B. die Genehmigung kommunaler Bauleitpläne auf der einen und die raumplanerische Untersagung oder besondere Anweisungsbefugnisse auf der anderen Seite. Im Ergebnis erscheinen die niederländischen Instrumente der Raumordnung auf allen Planungsebenen im Vergleich zu den deutschen Möglichkeiten der Raumordnung "projekt-orientiert" und auf die Verwirklichung konkreter Vorhaben hin ausgerichtet. Die Festlegung konkreter Bodennutzungen durch die Raumordnung ist in dieser Form dagegen im deutschen Recht aufgrund der im Grundgesetz weitreichend garantierten kommunalen Planungshoheit nur nach strengen Maßgaben möglich.¹⁵

¹² Vgl. §7 Abs.7 ROG; vgl. nur Goppel, BayVbl. 1998, 289ff.; Erbguth, RuR 1997, 270ff.; zum niederl. Recht s. Spiegels (Anm. 1), 58f.

¹³ Sog. "haasje-over" (d.h. "Bockspringen"); vgl. Art. 4a Abs.1 S.3 WRO; dazu *De Gier*, Bouwrecht 1989, 99 (103).

¹⁴ Struiksmä, *Het system van het ruimtelijk ordeningsrecht*, 1996, 45; v. Geest/Hödl, WRO, 1998, 2, 14.

¹⁵ Vgl. BVerfGE 56, 298 (313f.); 76, 107 (119f., 123f.); BVerwGE 90, 329 (335f.).

II. Grenzüberschreitende Regionalplanung

1. Bestandsaufnahme und Entwicklungsmöglichkeiten

Das geltende Recht enthält erste Ansätze zu einer grenzüberschreitenden Raumplanung. Dazu zählen auch die Regelungen einiger völkerrechtlicher Übereinkommen wie das Europäische Rahmenübereinkommen über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften¹⁶, das deutsch-niederländische Regierungsabkommen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung¹⁷ und das Anholter Abkommen¹⁸. Gerade letzteres steht in der Tradition enger grenzüberschreitender Zusammenarbeit zwischen beiden Staaten. Schon 1960 wurde ein Vertrag über den Verlauf der gemeinsamen Landesgrenze, die Grenzgewässer, den grenznahen Grundbesitz, den grenzüberschreitenden Binnenverkehr und andere Grenzfragen (Grenzvertrag)¹⁹ geschlossen. 1967 wurde auf Grundlage eines Regierungsbeschlusses und unter Beteiligung der Länder Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen die "Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission" (DNRK) gegründet, die mit dem Regierungsabkommen ihre völkerrechtliche Legitimation erhielt.²⁰ Die DNRK hat in jüngster Vergangenheit grenzübergreifende raumordnerische Leitbilder bzw. Entwicklungskonzepte beschlossen.²¹ Dabei handelt es sich um raumplanerische Leitkonzepte für den niederländisch/nordrhein-westfälischen bzw. niedersächsischen Grenzraum, in denen grenzspezifische räumliche Probleme behandelt und entsprechende räumliche Zielfestsetzungen zu ihrer Lösung vorgeschlagen werden. Mit dem Erlaß der Leitbilder bezweckte die DNRK eine vermehrte Koordinierung räumlicher Entwicklungen im Grenzgebiet. Im Ergebnis sollen sie als Grundlage einer gemeinsamen, abgestimmten Raumordnung vor allem bei der Erstellung und Änderung von Raumordnungsplänen dienen. Sie entfalten (noch) keine unmittelbare Rechtswirkung, sind aber darauf angelegt, daß ihre Inhalte durch die Regionalplanung der beteiligten Länder, möglicherweise in Form einer gemeinsamen grenzüberschreitenden Regionalplanung, unmittelbare Verbindlichkeit erlangen.²² Darüber hinaus ist die DNRK UK-Nord dazu übergegangen, in einem "Aktionsprogramm zum grenzübergreifenden raumordnerischen Entwicklungskonzept" ausgewählte Projekte den zuständigen nationalen Behörden zur Umsetzung vorzuschlagen.

Aufbauend auf dem intensiven Grad der Zusammenarbeit, wie er durch die Tätigkeit der DNRK erreicht worden ist, soll nun aufgezeigt werden, wie eine weitergehende Zusammenarbeit hin zu einer gemeinsamen grenzüberschreitenden

¹⁶ V. 21.5.1981, BGBl. II, 966.

¹⁷ V. 30.3.1976, BGBl. II 1977, 35.

¹⁸ V. 23.5.1991, NW GV, 530.

¹⁹ BGBl. II 1963, 463, 595.

²⁰ Vgl. Art. 2 des Abkommens; dazu auch Depenbrock/Reiners, LPIG NW, 1985, Einführung Anm. 5.31; Terhalle, WiVerw 1977, 51 (62).

²¹ DNRK-UK Süd, Grenzübergreifendes Raumordnerisches Leitbild, ILS Schriftenreihe, Bd. 86, 1995; DNRK-UK Nord, Grenzübergreifendes Raumordnerisches Entwicklungskonzept, 1997.

²² Vgl. DNRK-UK Nord, *ibid.*, 15.

Planung auf der Ebene der Regionalplanung aussehen kann. Eine gemeinsame grenzüberschreitende Planung wäre in ihrer konkreten Ausgestaltung in Anlehnung an die bestehenden Kooperationsformen grundsätzlich auf fünf Entwicklungsstufen denkbar. Die erste Stufe bestünde in einer gegenseitigen Information über raumwirksame Angelegenheiten von grenzüberschreitender Bedeutung. Die zweite Stufe ginge in eine Konsultation in Form eines regelmäßigen, systematischen Gedankenaustausches über raumwirksame Ziele und Maßnahmen über. Dem hätte auf der dritten Stufe die Abstimmung der eigenen Planung auf die Planung des Nachbarlandes zu folgen, wobei Bemühungen gestartet werden müssten, dabei auftretende Divergenzen und Probleme einvernehmlich zu lösen.²³ Diese Stufen grenzüberschreitender Raumplanung sind bereits realisiert worden und vollziehen sich im deutsch-niederländischen Grenzraum auf der Grundlage eines gemeinsamen Informations- und Abstimmungsverfahrens.²⁴ Die Planungsverfahren werden damit zur Zeit einerseits weiterhin als nationale Planaufstellungen durchgeführt, lassen andererseits aber die Bereitschaft erkennen, die nationale Planung mit den rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten jenseits der Grenze in Einklang zu bringen.²⁵

Über dieses Stadium hinaus wäre es nun auf einer vierten Stufe möglich, grenzübergreifende raumordnerische Vorgaben im Rahmen einer gemeinsamen Erarbeitung durch ein transnationales Planungsorgan aufzustellen und sie anschließend ins nationale Recht zu transferieren. Dies würde eine intensivere Kooperationsform als die der Abstimmung darstellen, weil hier die beteiligten Nachbarländer gemeinsam und aktiv an für beide verbindlichen Planaussagen mitwirken würden. Bei den vorherigen Kooperationsformen ging die Aktivität nur von jeweils einem Land aus, auf die das andere reagieren mußte. Die gemeinsame Erarbeitung könnte dagegen im Ergebnis zu einem grenzüberschreitenden Regionalplan auf einer aktiven gemeinsamen Grundlage führen. Die intensivste Kooperationsform auf dem Gebiet der Raumordnung wäre schließlich auf einer fünften Stufe grenzüberschreitender Zusammenarbeit denkbar, die in eine gemeinsame Aufstellung eines gemeinsamen grenzüberschreitenden Regionalplanes mit unmittelbarer Verbindlichkeit münden könnte. Ein solcher Plan würde durch einen transnationalen Planungsträger aufgestellt und könnte ohne zusätzlichen, nationalen Umsetzungsakt unmittelbare Rechtskraft in beiden Ländern erlangen. Aufbauend auf die Gemeinsamkeiten in Verfahren, Inhalt und Umsetzung²⁶ sollen im folgenden die beiden letztgenannten Stufen einer grenzüberschreitenden Regionalplanung mit-

²³ Vgl. DNRK-UK Süd (Anm. 21), 37; zur Abstimmung nationaler Pläne s. Bleicher, Staatsgrenzen überschreitende Raumordnung und Landesplanung, 1981, 310ff.

²⁴ Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission (Hrsg.), Verfahren zur grenzüberschreitenden Information und Abstimmung von Planungen der Raumordnung und Landesplanung im deutsch-niederländischen Grenzgebiet v. 26.04.1979.

²⁵ Vgl. Jacqot/Jégouzu, L'urbanisme transfrontalier, 1998, 22.

²⁶ Vgl. zu diesen allgemeinen Voraussetzungen als Prämisse grenzüberschreitender Zusammenarbeit: Roer, Grenzüberschreitende Bauleitplanung, 2000, 15, 19.

tels zweier Modelle näher dargestellt werden. Als Modell 1 soll hier eine grenzüberschreitende Regionalplanung vorgestellt werden, die von einer gemeinsamen Erarbeitung eines grenzüberschreitenden Planentwurfes durch ein transnationales Planungsorgan ausgeht, der anschließend in nationales Recht umzusetzen ist. Eine weitergehende Kooperationsform wäre nach Modell 2 denkbar, das eine gemeinsame Aufstellung eines grenzüberschreitenden Regionalplans durch einen transnationalen Planungsträger vorschlägt, der unmittelbar verbindlich ist und keiner nationalen Umsetzung mehr bedarf.

Zur Verwirklichung bedürfen beide Modelle eines völkerrechtlichen Vertrages zwischen den Niederlanden und Nordrhein-Westfalen. Eine zivilrechtliche Vereinbarung oder unverbindliche Absprache i.S.d. *“soft law”* reicht dazu nicht aus, da der unmittelbar rechtsverbindliche Plan (Modell 2) ebenso wie die nationale Umsetzungspflicht (Modell 1) einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Der der grenzüberschreitenden Regionalplanung zugrundeliegende völkerrechtliche Vertrag muß den kompetentiellen und verfahrensrechtlichen Anforderungen des Staatsrechts beider Länder genügen. Dem Land Nordrhein-Westfalen kommt eine Kompetenz zum Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages nach Maßgabe von Art. 32 Abs.3 GG für eine Planung nach Modell 1 unproblematisch zu.²⁷ Eine begrenzte Übertragung von Hoheitsrechten nach Modell 2 ist nach Maßgabe von Art. 24 Abs.1a GG möglich.²⁸ Die Verträge bedürfen als Gesetzgebungsverträge der Zustimmung des Landtages und der Bundesregierung. Für das Königreich der Niederlande ist allein die Zentralregierung befugt, einen völkerrechtlichen Vertrag abzuschließen. Der Provinz kommen keine entsprechenden Kompetenzen zu. Die Verträge sind als Staatsverträge dem Staatsrat zuzuleiten und bedürfen der Zustimmung beider Parlamentskammern, im Falle des Modell 2 durch eine Zwei-Drittel-Mehrheit.²⁹

2. Modell 1

Das hier präsentierte Modell 1 geht von der gemeinsamen Erarbeitung eines grenzüberschreitenden Planentwurfes aus, der von den nationalen Planungsträgern umgesetzt werden muß. Das grenzüberschreitende, transnationale Erarbeitungs- und das nationale Umsetzungsverfahren müssen im Ergebnis so ausgestaltet werden, daß der nationale Umsetzungsakt nicht zu weitreichenden Änderungen und Modifizierungen des grenzüberschreitenden Planentwurfes führt. Eine inhaltliche Kontinuität muß gewahrt bleiben, was voraussetzt, daß der transnational erarbeitete Planentwurf *“rechtssicher”* ist, d.h. daß er ohne weitere Verfahrensschritte in die nationalen Rechtssysteme umgesetzt werden könnte und soweit wie möglich schon den rechtlichen Anforderungen beider Rechtssysteme genügt. Dies bedeutet für die Ausgestaltung des grenzüberschrei-

²⁷ Spiegels (Anm. 1), 138ff.

²⁸ S.dazu unten II 3 a.

²⁹ Ausf. dazu: Spiegels (Anm. 1), 126ff.; s. auch Grotefels, DVBl. 1994, 785ff.

tenden Verfahrens, daß es sich an den jeweils strengeren formellen Anforderungen eines der beiden Rechtssysteme und an den insoweit rechtlich weitergehenden nationalen Vorgaben orientiert. Der grenzüberschreitende Planinhalt muß sich demgegenüber nach dem materiell Möglichen richten, d. h. nach dem, bezogen auf bestimmte Planaussagen, jeweils möglichen "kleinsten gemeinsamen Nenner". Insgesamt ist, um eine gleichmäßige Akzeptanz in beiden Ländern zu erreichen, darauf zu achten, daß eine grenzüberschreitende Planung als ein transnationales Verfahren in ausgewogener Weise die rechtlichen Gegebenheiten beider Länder berücksichtigt und keine grundsätzliche Dominanz eines Rechtssystems vorherrscht.

a) Planungsträger

Bei der Festlegung der mit der Erarbeitung eines gemeinsamen Planentwurfes betrauten grenzüberschreitenden Institution bietet sich die Einrichtung einer grenzüberschreitenden Planungskonferenz auf regionaler Ebene an. Die institutionelle Ausgestaltung des grenzüberschreitenden Planungsträgers kann sich an den mit dem Anholter Abkommen eröffneten Möglichkeiten der kommunalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit orientieren. Das Abkommen sieht sog. Arbeitsgemeinschaften für die Beratung gemeinsamer Angelegenheiten vor. Sie sind darauf beschränkt, den Mitgliedern Anregungen zu geben, wobei sie allerdings keine die Teilnehmer oder Dritte bindende Beschlüsse fassen können.³⁰ Die Arbeitsgemeinschaft wird hier – wie eine Planungskonferenz im Bereich der Raumordnung – grundsätzlich als Forum gegenseitiger Abstimmung verstanden. Zwar soll vorliegend mit einer gemeinsamen, transnationalen Planerarbeitung eine intensivere Form grenzüberschreitender Zusammenarbeit erreicht werden. Dies ist bei einer grenzüberschreitenden Institution in Form einer Arbeitsgemeinschaft oder einer Konferenz durchaus möglich – insofern kann auf die Erfahrungen der DNRK und die dort in den Unterkommissionen aufgestellten grenzüberschreitenden Planungsleitlinien verwiesen werden. Nicht möglich ist im Rahmen dieser Rechtsform die Erarbeitung eines für ihre Mitglieder unmittelbar verbindlichen Planentwurfes. Eine Arbeitsgemeinschaft im hier verstandenen Sinne ist nicht mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet.³¹ Für eine grenzüberschreitende Regionalplanung nach Modell 1 ist dies jedoch unerheblich, da es zwar von einer Verpflichtung der Mitglieder zur Umsetzung des Planentwurfes ausgeht, diese sich aber nicht notwendigerweise aus der Rechtsnatur des "Planungsträgers" bzw. des von ihm erlassenen Rechtsaktes ergibt, sondern ihren rechtlichen Grund in dem zugrundeliegenden völkerrechtlichen Vertrag findet.

Das hier vorgestellte Modell 1 zur grenzüberschreitenden Regionalplanung sieht eine grenzüberschreitende Planerarbeitung und eine nationale Planumset-

³⁰ Art. 7 Abs. 1, Abs. 2 Anholter Abkommen; Begr. LT-Drs. 11/1970, 56.

³¹ Vgl. die parallele Regelung des Art. 9 Abs. 1, Abs. 2 im sog. "Karlsruher Übereinkommen zwischen Deutschland, Frankreich, Luxemburg und der Schweiz über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit" v. 23.1.1996, i.d.F. v. 23.6.1997 (BGBl. II S.1158).

zung vor. Sinnvoll erschiene es daher, die Entscheidungen in beiden Planungsphasen denselben Institutionen zu übertragen und die für die Planerarbeitung zuständige transnationale Institution demzufolge aus den nationalen Planungsträgern zusammenzusetzen. Er würde dann nicht als eine neue, eigenständige Institution, sondern in Form einer gemeinsamen Versammlung von Bezirksplanungsrat und den *provinciale staten* unter Einschluß der ihnen beigeordneten Behörden, der Bezirksplanungsbehörde und den *gedeputeerde staten* in Erscheinung treten.³² Die Aufgabenverteilung würde entsprechend den nationalen Regelungen so vorgenommen, daß die Letztentscheidungsbefugnis über den Planentwurf beim Rat und den *provinciale staten* liegt, das Erarbeitungsverfahren aber gemeinsam von der Behörde und den *gedeputeerde staten* durchgeführt wird. Ersteren müßte allerdings durchgehend eine Einflußnahmemöglichkeit, etwa in Form eines Weisungsrechts, zustehen.³³ Der Planungskonferenz läge insofern eine "kommunal-provinziale" Ausgestaltung zugrunde, entsprechend der nationalen Vorgaben,³⁴ die die Regionalplanung einerseits als Sache der Provinzen ansehen, andererseits von einer gemeinschaftlichen Aufgabe von Staat und kommunaler Selbstverwaltung ausgehen.³⁵

b) Verfahren

Das Verfahren zur Erarbeitung eines grenzüberschreitenden Regionalplans in einer Entwurfsfassung sollte dem Ziel untergeordnet sein, den Entwurf möglichst rechtssicher zu gestalten. In Bezug auf die formellen Anforderungen an einen Raumordnungsplan bedeutet dies, daß das grenzüberschreitende Verfahren als ein gemeinsames Verfahren soweit wie möglich den formellen Voraussetzungen beider Rechtsordnungen im Sinne einer "win-win-Situation" angepaßt wird. Dabei ist derjenige Maßstab zugrundezulegen, der strengere Anforderungen an das Verwaltungsverfahren stellt. Insoweit ist in diesem Zusammenhang darauf zu achten, daß im Rahmen des grenzüberschreitenden Verfahrens keine nationalen

³² Z.Zt. tagen Bezirksplanungsrat und *provinciale staten* schon gemeinsam. Zu den Möglichkeiten, die grenzüberschreitende Regionalplanung von einer "originären" grenzüberschreitenden Institution, unabhängig von den nationalen Planungsträgern durchführen zu lassen, vgl. Beyerlin, Rechtsprobleme, 1988, 101, 39ff.

³³ S. § 7 Abs. 1 LPIG NW, Art. 113 Provinciewet.

³⁴ Bielenberg/Erbguth/Runkel (Anm. 2), M 250 Rn. 51a.

³⁵ Verwaltungstechnische Schwierigkeiten bezüglich der konkreten Zusammensetzung einer Planungskonferenz über die nordrhein-westfälisch/niederländische Grenze hinweg ergeben sich jedoch aus der territorialen Gliederung und der örtlichen Zuständigkeit der jeweiligen nationalen Planungsträger. Die örtlichen Zuständigkeitsbereiche der niederländischen und nordrhein-westfälischen Planungsträger liegen sich geographisch nicht unmittelbar gegenüber. Insoweit stellt sich die Notwendigkeit, daß sich die Zusammensetzung der Institution, die einen grenzüberschreitenden Planentwurf erarbeitet, von den nationalen örtlichen Zuständigkeiten löst. Denkbar wären gemeinsame Konferenzen mehrerer nationaler Planungsträger oder das Auftreten eines nationalen Planungsträgers als Vertreter – etwa im Wege der Amtshilfe – des anderen. Die anschließende Umsetzung verlief nach nationalem Recht und demgegenüber wieder im Rahmen der entsprechenden örtlichen Zuständigkeiten.

Rechtspositionen verkürzt werden, die u.U. gegenüber dem nationalen Umsetzungsakt rechtlich geltend gemacht werden können und die Durchführung nachträglicher Verfahrensschritte auf nationaler Ebene nötig machen. Das Verfahren zur Erarbeitung eines grenzüberschreitenden Regionalplans könnte aus einem Vorbereitungs- und einem Beteiligungsverfahren bestehen.

Im Vorbereitungsverfahren werden intern grundlegende Vorentscheidungen in Bezug auf den Planinhalt getroffen. Insofern wäre es wichtig, gerade diesen Verfahrensteil als ein gemeinsames Verfahren zu gestalten. Die Eröffnung des Verfahrens sollte durch die Planungskonferenz als Versammlung des jeweiligen Bezirksplanungsrates und der *provinciale staten* geschehen, die anschließende weitere Durchführung des Verfahrens könnte dann gemäß der Aufgabenteilung beider Länder von den Planungsbehörden gemeinsam durchgeführt werden.³⁶ Es umfaßt die interne Planvorbereitung und die Durchführung der Beteiligungsverfahren. Die Planungsräte bzw. die *provinciale staten* können jederzeit mittels Ausübung ihrer nationalen Weisungsrechte Einfluß auf die Gestaltung des Planentwurfes nehmen. Das Vorbereitungs- und Erarbeitungsverfahren endete mit dem gemeinsamen Erlaß eines Planentwurfes durch die Planungskonferenz. Dieser Verfahrensschritt vor dem "eigentlichen" Aufstellungsverfahren ist zwar in beiden Rechtsordnungen nicht vorgesehen, wäre aber in einem grenzüberschreitenden Verfahren nach Modell 1 erforderlich. Es müßte verbindlich festgelegt werden, was durch die nationalen Planungsträger als grenzüberschreitender Regionalplan umzusetzen ist. An dieser Stelle sollte soweit wie möglich personelle Identität zwischen transnationalen und nationalen Entscheidungsträgern herrschen, um eine inhaltlich kontinuierliche Umsetzung in das nationale Recht zu gewährleisten.

Differenzierte Vorgaben enthalten beide Rechtsordnungen in Bezug auf das Beteiligungsverfahren. Sowohl das niederländische als auch das nordrhein-westfälische Raumordnungsrecht sehen eine förmliche Beteiligung der Kommunen im Rahmen des Planerarbeitungsverfahrens vor. Ein Unterschied besteht nur im Zeitpunkt der Beteiligung, entweder vor (Art. 4a Abs.2 WRO), oder nach Ausarbeitung eines ersten Planentwurfes (§15 Abs.1 LPIG NW i.V.m. §1 DVO) durch die Planungsbehörden. Da mit dem internen behördlichen Planentwurf bereits erste planerische Vorentscheidungen getroffen werden und, im Gegensatz zum nordrhein-westfälischen Recht, der Planungsträger nicht aus Vertretern der Kommunen besteht, ist das frühe Mitspracherecht der niederländischen Gemeinden in dieser Planungsphase ungleich wichtiger als das der nordrhein-westfälischen und stellt die weitergehende, strengere Verfahrensvorgabe dar. Eine grenzüberschreitende Regionalplanung müßte den Kommunen der Grenzregion daher ebenfalls frühzeitig, vor der ersten Ausarbeitung eines Planentwurfes, Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Im Rahmen des grenzüberschreitenden Erarbeitungsverfahrens

³⁶ Spiegels (Anm. 1), 175.

sind wie in den nationalen Verfahren die Träger öffentlicher Belange zu beteiligen.³⁷

Das niederländische Erarbeitungsverfahren sieht im Unterschied zum nordrhein-westfälischen Recht für die Aufstellung eines Regionalplans gem. Art. 4a Abs.3, Abs.4 WRO eine umfangreiche Öffentlichkeitsbeteiligung vor, die sich an die Ausarbeitung eines ersten, internen Planentwurfes anschließt. Damit die grenzüberschreitende Planerarbeitung zu einem umsetzungsfähigen, rechtssicheren Ergebnis führt, wäre es aus niederländischer Sicht ratsam, die Bürger schon im grenzüberschreitenden Verfahren vor Erlass eines grenzüberschreitenden Planentwurfes zu beteiligen. Nach nordrhein-westfälischem Recht ist die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht vorgesehen und kein geltendes Recht; sie wird jedoch in der bundesrechtlichen Rahmenvorschrift des §7 Abs.6 ROG angeboten. Dem Grundsatz der strengeren Verfahrensvorgabe folgend, wären die Vorschriften des Awb insofern auch für ein grenzüberschreitendes Verfahren maßgebend. Auch aus anderen Gründen wäre eine gemeinsame, grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung sinnvoll. Zum einen spricht schon vieles dafür, daß Nordrhein-Westfalen aus rechtsstaatlichen Gründen eine Öffentlichkeitsbeteiligung i.S.v. §7 Abs.6 ROG einführen muß. Darüber hinaus wäre eine breite Beteiligung der Bürger schon aufgrund der besonderen Situation der Erarbeitung eines grenzüberschreitenden Regionalplans auch ratsam. So könnte sie als Identifikationsfaktor dazu dienen, gesellschaftliche Akzeptanz und Zustimmung gegenüber einem grenzüberschreitenden Plan zu fördern, was auch der Realisierung seiner Aussagen zugute käme.³⁸ Ein breiter gefaßtes Beteiligungsverfahren im Sinne eines "kommunikativen" Verfahrens bietet zudem bessere Möglichkeiten, das notwendige Abwägungsmaterial zusammenzustellen und so die Sachrichtigkeit der Planungsentscheidung sicherzustellen.³⁹ Insofern wäre es ratsam, auch die Öffentlichkeitsbeteiligung grenzüberschreitend zu regeln, indem Bürgerinnen und Bürger beider Länder aufeinander treffen und ihre Vorstellungen kundtun können.

Die Planungskonferenz hat die nationalen Aufsichtsbehörden, d.h. die zuständigen Ministerien der Staats- bzw. Landes- sowie der Bundesregierung zu informieren und eventuelle Stellungnahmen einzuholen. Dies ist sowohl rechtlich geboten als auch zweckdienlich. Eine diesbezügliche Mitteilungs- und Informationspflicht ergibt sich aus Art. 4a Abs.2 WRO und aus der allgemeinen Einordnung der Bezirksplanungsbehörde als staatliche Verwaltungsbehörde bei der Bezirksregierung.⁴⁰ Darüber hinaus bietet sich eine frühzeitige Beteiligung der Aufsichtsbehörden an, um ihnen Gelegenheit zu geben, im Sinne der vertikalen Koordinierung die nationalen Vorstellungen der höherstufigen Reichs- bzw.

³⁷ Gem. 2.DVO LPIG NW (Beteiligung betroffener öffentl. Stellen); Art. 4a Abs.2 WRO (Anhörung der provinziellen Planungskommission (*ppc*), die mit Trägern öffentlicher Belange besetzt ist, vgl. Art. 38 Abs.2 Bro), dazu Spiegels (Anm. 1), 55, 177f.

³⁸ Vgl. Wickrath, Bürgerbeteiligung, 1992, 17; v. Malchus, in: ARL, Grenzübergreifende Raumplanung, 1992, 223; Blume, RuR 1997, 35; Württenberger, NJW 1991, 257f.

³⁹ Vgl. Wickrath, *ibid.*, 19; Schoeneberg, UPR 1985, 39.

⁴⁰ Deppenbrock/Reiners (Anm. 20), LPIG NW, §9 Rn. 2, §15 Rn. 5.2.

Landesplanung in die grenzüberschreitende Planerarbeit einfließen zu lassen.⁴¹ So können nachträgliche Änderungen im Rahmen der staatlichen Aufsichtsverfahren im Vorhinein vermieden werden.⁴² Außerdem kann schon in diesem Verfahrensabschnitt auf Ebene der zuständigen Ministerien versucht werden, sich widersprechende oder schwer miteinander zu vereinbarende hochstufige Zielvorgaben für die Grenzregion abzustimmen und u.U. zu harmonisieren. Eine weitergehende Einbettung der Aufsichtsverfahren in das gemeinsame Erarbeitungsverfahren muß dagegen nicht vorgenommen werden. Das grenzüberschreitende gemeinsame Verfahren endet mit Erlaß des Planentwurfes. Rechtsverbindlichkeit erlangt dieser erst mit Abschluß der nationalen Umsetzungsverfahren, in deren Verlauf die nationalen Aufsichtsbehörden in Genehmigungs- oder Weisungsverfahren Einfluß nehmen können.

c) Planinhalt und Darstellungsform

Der Planungsraum wäre geographisch auf eine Grenzregion hin festzulegen.⁴³ Fachlich wäre zu bestimmen, ob eine grenzüberschreitende Regionalplanung sämtliche raumrelevanten Fragen der Grenzregion behandeln, oder sich auf "grenzspezifische" Fragen beschränken soll. Der konkrete Planinhalt eines grenzüberschreitenden Regionalplans ergibt sich dann aus den örtlichen Gegebenheiten der Grenzregion und den diesbezüglichen rechtlichen Vorgaben. Das Grenzgebiet zwischen den Niederlanden und Nordrhein-Westfalen ist aus nationaler bzw. kontinentaler Sicht geprägt durch seine geographische Lage auf der europäischen West-Ost-Entwicklungsachse Randstad-Berlin-Warschau-Moskau und zwischen zwei Ballungszentren, der Randstad Holland und dem Rhein-/Ruhrgebiet. Dieser geographische Kontext bildet die Grundlage zahlreicher raumrelevanter Fragen, auf die ein grenzüberschreitender Regionalplan eingehen müßte. Eine erste Orientierung können insofern die bereits existierenden grenzüberschreitenden Pläne der DNRK, der EUREGIOs oder auch, in Gestalt des EUREK, der EG bieten.⁴⁴

Bei der Festlegung der planerischen Inhalte ist insbesondere zu beachten, daß ein grenzüberschreitender Regionalplan vorrangig dazu dienen soll, Abstimmungsprobleme und Kooperationshindernisse zu beseitigen. Schwerpunkte sind sicherlich in den Themenbereichen der Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung

⁴¹ Vgl. v. Zundert, in: ders., *Ruimtelijk bestuursrecht*, Art. 4a WRO Anm. 7.

⁴² Vgl. in diesem Kontext Art. 20 Abs.1 Nr.1 des Staatsvertrages über die Regionalplanung in der Region Donau-Iller zur Landesgrenzenüberschreitenden Regionalplanung innerhalb Deutschlands, Staatsvertrag v. 31.3.1973, GVBl. Bay. 305.

⁴³ Anknüpfen könnte man an den den Leitbildern der DNRK zugrundeliegenden Planungsräumen, die sich über ein Gebiet von 20km beiderseits der Grenze erstrecken. Eine ("neue") starre Grenze sollte jedoch nicht gewählt werden. Vgl. DNRK-UK Süd (Anm. 21), 24; DNRK-UK Nord (Anm. 21), 7.

⁴⁴ Zum EUREK ausf.: Gatawis, *Grundfragen eines europäischen Raumordnungsrechts*, 2000, 35ff.

sowie der Wirtschafts- und Umweltpolitik zu setzen.⁴⁵ So böte eine grenzüberschreitenden Regionalplanung eine Chance, nationale Siedlungsstrukturen und die zentralörtliche Gliederung grenzüberschreitend neu zuzuordnen.⁴⁶ Im Bereich der Umweltpolitik als dem klassischen Feld der grenzüberschreitenden Kooperation könnte ein grenzüberschreitender Regionalplan im Immissions- und Naturschutz oder in der Abfallentsorgung einen transnationalen raumordnungspolitischen Rahmen anbieten. Eine grenzüberschreitende Regionalplanung könnte als grenzüberschreitende, räumliche Wirtschaftsplanung die Ausweisung von lokalen Gewerbeflächen grob koordinieren und insofern das Arbeitsplatzangebot in der Grenzregion attraktiver gestalten. In diesem Zusammenhang müßte auch die Infrastruktur beider Länder in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation und Energieversorgung aufeinander abgestimmt und grenzüberschreitend optimiert werden.⁴⁷ Bei der grenzüberschreitenden Regionalplanung geht es insofern darum, die verfügbaren Potentiale der Region in allen Bereichen zusammenzufassen und so, unabhängig von den Staatsgrenzen, optimal zu nutzen.⁴⁸

Der grenzüberschreitende Planinhalt muß sich nach dem materiell in beiden Ländern Möglichen richten. Neben den allgemeinen rechtlichen Bestimmungen hat die grenzüberschreitende Regionalplanung vor allem die Vorgaben der niederländischen planerischen Kernentscheidungen ("pkb") und der nordrhein-westfälischen Landesentwicklungspläne ("LEP") für die Grenzregion zu konkretisieren. Rechtliche Planungsgrundlage kann ein (u. U. durch Harmonisierung hochstufiger Planungen herausgearbeiteter) "kleinster gemeinsamer Nenner" beider Planungssysteme sein. Daneben wäre auch eine grenzüberschreitende Planung auf der Basis einer "heterogenen" Planungsgrundlage denkbar, nach der die nationalen Teilbereiche des grenzüberschreitenden Planes den jeweiligen nationalen Vorgaben entsprechend gefaßt werden und den nationalen Umsetzungsverfahren eventuell gewisse Konkretisierungsspielräume belassen. Hier sind namentlich kommunale und fachplanerische Belange zu berücksichtigen, letztere vor allem auf dem Hintergrund der Gleichrangigkeit von Fachplanung und Raumordnung im niederländischen Recht. Insoweit wäre aber darauf zu achten, daß der grenzüberschreitende Plan kohärent und als ein gemeinsamer Plan zu erkennen bleibt.

Regionalpläne beider Seiten enthalten Aussagen in kartographischer und textlicher Fassung, was somit auch für einen grenzüberschreitenden Regionalplan gelten kann. Dabei sollte er zweisprachig abgefaßt werden. Für den kartographischen Teil müßten einheitliche Planzeichen und Maßstäbe gefunden werden. Art. 8 Bro schlägt einen Maßstab von 1:50 000 vor, den auch § 2 Abs. 1 3. DVO

⁴⁵ Vgl. ausführlich: DNRK-UK Nord (Anm. 21), 5 ff.; DNRK-UK Süd (Anm. 21), 40 ff.; Dekker, Probleme grenzüberschreitender Raumplanung aus niederländischer Sicht, 1998, 39 f.; Clev/Clev, in: ARL, Landes- und Regionalplanung, 1999, 141 f.

⁴⁶ Vgl. DNRK-UK Süd (Anm. 21), 41 ff.

⁴⁷ Hier käme man indes in den Bereich der Fachplanung, vgl. aber den als pkb, als Raumordnungsplan verabschiedeten *structuurschets vervoer en verkehr*, Tweede Kamer 1988–1989, 20922; vgl. § 16 FStrG.

⁴⁸ Vgl. Lippert, Grenzüberschreitende Entwicklungskonzepte, 1997, 13, 20.

LPIG NW den Regionalplanern vorschreibt. Weitergehende Vorgaben bestehen im niederländischen Recht allerdings nicht; den provinziellen Stellen kommt eine weitgehende Gestaltungsfreiheit zu. Hier enthält die nordrhein-westfälische 3. DVO LPIG NW formell strengere Anforderungen, insbesondere bezüglich der zu verwendenden Planzeichen. Um auch in der äußeren Darstellungsform inhaltliche Kontinuität zu wahren, wäre eine Übernahme der weitergehenden Vorschriften Nordrhein-Westfalens, auch aufgrund des diesbezüglichen rechtlichen Spielraums auf niederländischer Seite, zweckmäßig. Denkbar wäre auch, über den völkerrechtlichen Vertrag Öffnungsklauseln in das nationale Recht einzuführen.

d) Umsetzung

Der gemeinsam erarbeitete grenzüberschreitende Planentwurf erlangt nach Modell 1 erst durch den nationalen Umsetzungsakt Rechtskraft. Die Umsetzungsverfahren richten sich dabei nach nationalem Recht. Die Umsetzung muß dabei nach dem Prinzip der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit geschehen. Nur so kann eine einheitliche, inhaltlich kontinuierliche Planung von der grenzüberschreitenden Erarbeitung bis hin zur nationalen Umsetzung i.S.d. Modells 1 verwirklicht werden. Die beteiligten Länder haben insofern das Recht, ihr Verhalten jeweils von dem des anderen abhängig zu machen, wobei dessen rechtliche Instrumente und Maßstäbe als gleichwertig anerkannt werden müssen.⁴⁹ Das Verfahren der Umsetzung des grenzüberschreitenden Planentwurfes entspricht dem Aufstellungsverfahren i.e.S., wie es die nationalen Rechtssysteme nach Vorlage des von den *gedeputeerde staten* bzw. der Bezirksplanungsbehörde erarbeiteten Planentwurfes vorsehen. Um eine einheitliche Umsetzung in beiden Ländern zu gewährleisten, darf der grenzüberschreitende Planentwurf im Rahmen der nationalen Umsetzungsverfahren keine erheblichen inhaltlichen Veränderungen mehr erfahren.

Das geltende Recht sieht für die Beschlußfassung der nationalen Planungsträger keine weitergehenden inhaltlichen Vorgaben zur Einbeziehung grenzüberschreitender Aspekte vor. Eine verbindliche Umsetzung des grenzüberschreitenden Planentwurfes in nationales Recht bedarf somit einer gesetzlichen Grundlage, die mit Abschluß und Ratifizierung eines entsprechenden völkerrechtlichen Vertrages geschaffen werden kann. Dabei ist zu beachten, daß die grenzüberschreitende Regionalplanung nach Modell 1 nicht mit einer Übertragung von Hoheitsrechten einhergeht, sondern die hoheitliche Festlegung des rechtsverbindlichen Planinhaltes ausdrücklich auf nationaler Ebene verbleibt.⁵⁰ Insofern besteht zwischen grenzüberschreitender Planerarbeitung und nationaler Planumsetzung kein Automatismus. Der zugrundeliegende völkerrechtliche Vertrag müßte insofern eine Bestimmung enthalten, die die nationalen Planungsträger zur Umsetzung des grenzüberschreitenden Planentwurfes verpflichtet, ihnen aber trotzdem genügend

⁴⁹ Vgl. § 8 UVPG.

⁵⁰ Art. 24 Abs. 1a GG findet daher keine Anwendung; Spiegels (Anm. 1), 144f.

Raum für eine eigene Beschlußfassung läßt. Die Bestimmung könnte derart gefaßt sein, daß die Planungsträger etwa verpflichtet sind, "nach ernsthaftem Bemühen" den Planentwurf umzusetzen. Ein abweichender Planaufstellungsbeschluß sollte materiell nur aufgrund von zwingenden Gründen möglich sein und formell ein nochmaliges grenzüberschreitendes Abstimmungs- und Konzertierungsverfahren im Rahmen der Planungskonferenz nach sich ziehen. Hintergrund der Regelungen muß wiederum der Umstand sein, die inhaltliche Kontinuität von Planentwurf und rechtsverbindlichem Plan weitestgehend zu wahren. Ebenso müssen die nationalen Aufsichtsverfahren auf ministerieller Ebene möglichst im grenzüberschreitenden Einvernehmen getroffen werden, damit der grenzüberschreitende Planentwurf auf nationaler Ebene nicht nachträglich einseitig verändert wird.

Der in das nationale Recht umgesetzte grenzüberschreitende Regionalplan nach Modell 1 entfaltet die gleiche Rechtswirkung wie ein im nationalen Verfahren aufgestellter Plan. Die bestehenden Regionalpläne müßten, um eine einheitliche nationale Raumordnung zu gewährleisten, entweder teilweise ersetzt oder modifiziert werden. Zukünftige Regionalpläne müßten sich den Planaussagen des grenzüberschreitenden Planes anpassen. Soweit der grenzüberschreitende Plan Ziele der Raumordnung i.S.v. §3 Nr.2 ROG bzw. konkrete Planungsentscheidungen i.S.v. Art. 1 WRO enthält, wären sie jedenfalls gegenüber der kommunalen Planung verbindlich. Gleiches gilt nach Maßgabe des §4 ROG im deutschen Recht für die sonstige öffentliche Planung. Damit auch die sonstigen Planaussagen des grenzüberschreitenden Planes gleichmäßig beiderseits der Grenze umgesetzt werden, ist er sämtlichen Aufsichtsverfahren der regionalen Behörden zugrunde-zulegen.

3. Modell 2

Das hier vorgeschlagene Modell 2 zur grenzüberschreitenden Regionalplanung sieht eine gemeinsame Erarbeitung und Aufstellung eines unmittelbar für beide Länder verbindlichen grenzüberschreitenden Regionalplanes vor. Der von einem grenzüberschreitenden Planungsträger beschlossene Plan entfaltet von einer transnationalen Ebene aus ohne zusätzlichen Umsetzungsakt der nationalen Behörden rechtliche Wirkung. Damit ist die rechtliche Ausgestaltung der Planung auch nicht von einer möglichen Modifizierung des Planes durch die nationalen Behörden abhängig, wie es bei Modell 1 der Fall ist.

a) Planungsträger als grenznachbarschaftliche Einrichtung i.S.v. Art. 24 Abs. 1a GG

Eine solche administrative Beschlußfassung durch eine transnationale Behörde sehen weder die beiden Rechtsordnungen noch bisherige völkerrechtliche Abkommen vor. Entsprechende Regelungen müßten daher in einem völkerrechtlichen Vertrag zwischen den Niederlanden und Nordrhein-Westfalen getroffen werden. Die mit der Aufstellung des grenzüberschreitenden Planes betraute Insti-

tution würde sich in ihrer Rechtsform deutlich von der des Modell 1 unterscheiden. Mit Erlaß einer planerischen Entscheidung auf dem Gebiet der Regionalplanung, mithin in einem Teilbereich staatlicher Verwaltungstätigkeit würde der Planungsträger beim Modell 2 Hoheitsgewalt auf einer grenzüberschreitenden Ebene ausüben. Der grenzüberschreitende Regionalplan nach Modell 2 erlangt unmittelbare Rechtskraft, bei dem mit der Planaufstellung betrauten Organ muß es sich daher um eine rechtsfähige Institution handeln. Das (deutsche) Grundgesetz bietet zur institutionellen Ausgestaltung einer solchen Institution durch ein Bundesland die grenznachbarschaftliche Einrichtung i.S.v. Art. 24 Abs. 1a GG an. Abweichend von der grundsätzlichen Bundeskompetenz des Art. 24 Abs. 1 GG werden die Länder ermächtigt, ihnen zustehende Hoheitsrechte auf diese besondere Form einer transnationalen Einrichtung zu übertragen und sie als eine in diesem Rahmen rechtsfähige Einrichtung zu errichten.

Eine "Einrichtung" i.S.v. Art. 24 Abs. 1a GG setzt dabei voraus, daß sie rechtlich in der Lage ist, Hoheitsrechte auszuüben, d. h. daß sie rechtsfähig, willens- und handlungsfähig und mitgliedschaftlich – bei öffentlichrechtlichem Regime also körperschaftlich – organisiert ist.⁵¹ Das Adjektiv "grenznachbarschaftlich" grenzt den Anwendungsbereich dabei in geographischer und in funktionaler Hinsicht im Vergleich zur "zwischenstaatlichen Einrichtung" des Abs. 1 ein. Art. 24 Abs. 1a GG hat einen regional-lokalen Bezug und bezweckt die Erleichterung räumlich auf den Grenzraum bezogener Verwaltungsaufgaben.⁵² Er ist auf Institutionen ausgerichtet, deren Wirkungsgrad geographisch auf das Grenzgebiet beschränkt ist und deren Aufgaben sich aus den spezifischen Aufgaben und Anforderungen des Grenzraumes ergeben. Die Institution, die nach dem Modell 2 mit der Erarbeitung und Umsetzung eines grenzüberschreitenden Regionalplans betraut wäre, erfüllte diese Anforderungen.⁵³ Sie würde eine Aufgabe wahrnehmen, die sich aus den Besonderheiten der Grenzlage ergäbe und die sich geographisch auf die Grenzregion beschränkte. Sie wäre transnational und organschaftlich organisiert⁵⁴ und mit einem öffentlich-rechtlichem Status bekleidet, der ihr eine gewisse Rechtsfähigkeit zuwiese.

Eine Übertragung von Hoheitsrechten auf eine grenznachbarschaftliche Einrichtung durch das Land Nordrhein-Westfalen gem. Art. 24 Abs. 1a ist möglich, soweit das Land für die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zuständig ist. Die insofern enger als die allgemeine Kompetenzgrundlage des Art. 32 Abs. 3 GG zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge

⁵¹ Rennert, in: Festschrift Böckenförde, 1996, 207.

⁵² Vgl. Rennert, *ibid.*, 208 f.; Grotfels, DVBl. 1991, 785 (790 f.); Schwarze, in: Festschrift Benda, 1995, 325 f.; ausführlich Kannler, Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit, 1999, 135 ff.

⁵³ So auch Halmes, DÖV 1996, 933 (941) für den Zweckverband nach Maßgabe des "Karlsruher Abkommens".

⁵⁴ Zur Frage, ob eine grenznachbarschaftliche Einrichtung auch "einseitig", d. h. eine nationale Institution des Nachbarlandes sein kann, an der sich das Bundesland "beteiligt", zustimmend Schwarze (Anm. 52), 331 ff.; Beyerlin, ZaöRV 54 (1994), 587 (604); a.A. Tomuschat, in: BK, GG, 1999, Art. 24 Rn. 44; Pernice, in: Dreier, GG, 1998, Art. 24 Rn. 48.

gefaßte Befugnisnorm grenzt eine Zuständigkeit der Länder damit auf den Bereich der Gesetzgebung, Verwaltung oder Rechtsprechung ein, für den nicht der Bund zuständig ist.⁵⁵ Diese Beschränkung im Rahmen von Art. 24 Abs.1a GG folgt damit aus der generellen Kompetenzzuordnung des Grundgesetzes: ein Land kann ein Hoheitsrecht nur übertragen, wenn und soweit es ihm zusteht.

Auf dem Gebiet der Raumordnung besitzen die Bundesländer einen ausreichenden Handlungsspielraum. Das ROG des Bundes steht aufgrund seiner Qualität als Rahmengesetz mit teilweise unmittelbar geltenden Vorschriften (Art. 75 Abs.1 Nr. 4 GG)⁵⁶ und seiner tatbestandlich weit gefaßten Begriffsbestimmungen einer grenzüberschreitenden Regionalplanung nicht entgegen.⁵⁷ Ferner ist die Regionalplanung dem landeseigenen Vollzug zugewiesen (Art. 83, 84 GG). Im Ergebnis besitzt das Land Nordrhein-Westfalen damit eine ausreichende Kompetenz zu einer gemeinsamen grenzüberschreitenden Regionalplanung, die von einer grenznachbarschaftlichen Einrichtung in unmittelbarer Rechtsetzung vorgenommen wird. Übertragen auf den Bereich der Raumplanung könnte die grenznachbarschaftliche Einrichtung als ein rechtsfähiger Planungsverband errichtet werden, der sich – wie im Modell 1 – aus Vertretern der nationalen Planungsträger zusammensetzt. Denkbar wäre es auch, einen Planungsverband einzurichten, der unabhängig im Sinne einer originären transnationalen Einrichtung für die Regionalplanung in der Grenzregion zuständig wäre.⁵⁸

b) Transnationales Verfahren und Planinhalt

Anders als bei Modell 1 könnte dazu grundsätzlich ein grenzüberschreitendes Verfahren eingeführt werden, das von den nationalen Verfahren abweicht. Rechtliche Maßstäbe setzen diesbezüglich jeweils die allgemeinen rechtlichen Vorgaben, die an den Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages gestellt werden und – da es sich bei der grenzüberschreitenden Regionalplanung um einen Teilbereich staatlicher Raumplanung handelt – der Umstand, daß sich die grenzüberschreitende Regionalplanung in die Raumplanung beider Staaten insgesamt einfügen muß. Letzteres gilt insbesondere für den Planinhalt. Da dieser in starkem Maße von den Vorgaben hochstufiger nationaler Planungen abhängig ist, besteht insofern kein Unterschied zum Planinhalt eines grenzüberschreitenden Regionalplans nach Modell 1. Wie dort, ist dieser auch im Rahmen des Modell 2 nur auf einer gemeinsamen grenzüberschreitenden Planungsgrundlage möglich.

⁵⁵ Vgl. auch Art.30 GG; vgl. Spiegels (Anm. 1), 157f.; Streinz, in: Sachs, GG, 1999, Art. 24 Rn. 47; Jarass, in: Jarass/Pieroth, 2000, Art. 24, Rn. 15; Autexier, Lothr.-saarl. Einrichtungen und Verfahren, 1993, 85; Kannler (Anm. 52), 122.

⁵⁶ Das BVerfG geht in seinem sog. Baurechtsgutachten v. 16.6.1954 – 1 PBvV 2/52 –, BVerfGE 3, 407 (428) insofern von einer Rahmen- und einer (ungeschriebenen) ausschließlichen Bundeskompetenz aus.

⁵⁷ Vgl. nur: §1 Abs.2 Nr.8 ROG: Schaffung der "räumlichen Voraussetzungen für den Zusammenhalt in der EG und im größeren europäischen Raum" als Leitvorstellung der Raumordnung; im Einzelnen dazu: Spiegels (Anm. 1), 140f.

⁵⁸ Spiegels (Anm. 1), 202.

Das grenzüberschreitende Planungsverfahren umfaßte ein grenzüberschreitendes Erarbeitungsverfahren mit interner Vorbereitung und externer Beteiligung von Kommunen, sonstigen Trägern öffentlicher Belange sowie der Öffentlichkeit. Er würde mit einem grenzüberschreitenden Planaufstellungsverfahren enden. Dabei träte der grenzüberschreitende Planungsverband die endgültige Abwägungsentscheidung. Der Aufstellungsbeschluß sollte mehrheitlich gefaßt werden. Einstimmigkeit ist nicht erforderlich, ein rechtsfähiger grenzüberschreitender Planungsverband würde, wie im Allgemeinen bei Internationalen Organisationen üblich, über ein gewisses Maß an autonomer Willensbildung verfügen können.⁵⁹ Die nationalen Aufsichtsverfahren müßten im Sinne eines grenzüberschreitenden Verfahrens koordiniert werden, falls durch ihre Ausübung der grenzüberschreitende Plan tiefgreifenden Änderungen erfährt. Insofern müßte der Staatsvertrag Regelungen enthalten, die die nationalen Behörden zwingen, die Einvernahme der parallelen Behörde des anderen Landes einzuholen. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang auch die Einrichtung einer grenzüberschreitenden Aufsichtsbehörde, die u. U. der Deutsch-Niederländischen Raumordnungskommission angegliedert werden könnte.

Ein grenzüberschreitend aufgestellter Regionalplan muß den materiellen Anforderungen entsprechen, die die nationalen Verfassungsordnungen und, da er auf einem Landesvertrag beruht, das Bundesrecht an ihn stellen. Inhaltlich entspricht er damit dem grenzüberschreitenden Plan des Modell 1. Er ist trotz seines supranationalen Charakters als ein ins nationale Recht "integrierter" grenzüberschreitender Plan zu betrachten, da er sich formell und materiell in die nationalen Planungssysteme einfügen muß. Eine transnationale Aufstellung des Planes ist daher auch nur dann möglich, wenn die hochstufigen Planungen und andere zu berücksichtigende Belange nicht zu widersprüchlichen Ergebnissen für die räumliche Entwicklung der Grenzregion kommen.⁶⁰ Die Rechtswirkungen des grenzüberschreitenden Regionalplans nach Modell 2 entsprechen denen eines nationalen Regionalplanes. Der völkerrechtliche Vertrag hat diesbezüglich den Vorrang der grenzüberschreitenden Planung festzulegen. Eine weitergehende Umsetzung der Planung im Rahmen nationaler, regionaler Aufsichtsverfahren hätte entsprechend des wechselseitigen Prinzips der Gegenseitigkeit und Gleichrangigkeit zu erfolgen. Abweichungen dürften nur einvernehmlich oder nach Durchführung eines zusätzlichen grenzüberschreitenden Abstimmungsverfahrens zugelassen werden.

III. Bewertung und Ausblick

Grenzüberschreitende Regionalplanung zwischen den Niederlanden und Nordrhein-Westfalen ist möglich und realisierbar. Sie bedarf einer völkerrechtlichen Vereinbarung, einer integrationsoffenen Gestaltung der nationalen Raumplanung

⁵⁹ Tomuschat (Anm. 54), Art. 24 Rn. 10; Pernice (Anm. 54), Art. 24 Rn. 36.

⁶⁰ Schwierigkeiten bereitet in diesem Kontext insbesondere der unterschiedliche rechtliche Stellenwert der kommunalen Selbstverwaltungshoheit in beiden Ländern. Dazu Spiegels (Anm. 1), 95 f.

und eines starken Willens. Die Verwaltungspraxis zeigt, daß ein solcher Wille zur grenzüberschreitenden Abstimmung und zur Zusammenarbeit existiert. Grenzüberschreitende Bauleitplanung wie zwischen den Städten Aachen und Heerlen, der Abschluß völkerrechtlicher Verträge zur Ermöglichung kommunaler grenzüberschreitender Zusammenarbeit wie das Anholter Abkommen sowie die intensive Kooperation im Rahmen der Deutsch-Niederländischen Raumordnungskommission belegen dies. Ein nächster Schritt wäre nun, diese Zusammenarbeit zu intensivieren und Abstimmungsergebnisse verbindlich zu machen. Da die bislang durchgeführte unverbindliche Abstimmung trotz grenzüberschreitendem Konsens isolierte, nationale Planung weiterhin zuläßt, zu Reibungsverlusten führt und insofern ineffektiv erscheint, wäre ein gemeinsames Verfahren mit einer Umsetzungspflicht nach Maßgabe des hier vorgeschlagenen Modells 1 ein großer Fortschritt. Die Verwirklichung des Modells 1 wäre als unmittelbare Fortentwicklung der bestehenden, gut funktionierenden Zusammenarbeit insbesondere im Bereich der Raumplanung wünschenswert und (politisch) realisierbar. Auch wenn die Vorteile einer engen grenzüberschreitenden Kooperation im Bereich der Raumordnung für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Grenzregionen allgemein und unbeschränkt anerkannt sind, ist sicherlich fraglich, ob ein politischer Wille besteht, den für die Landespolitik überaus bedeutsamen Bereich der Raumordnung teilweise an einen grenzüberschreitenden Planungsverband abzutreten, wie es hier nach Maßgabe von Modell 2 vorgeschlagen wird. Angesichts der Möglichkeiten, die die Verknüpfung zweier nationaler Planungsgebiete über eine "echte" grenzüberschreitende Planung gerade wegen der fortschreitenden europäischen Integration bietet, entspricht aber auch das Modell 2 der Zielrichtung bestehender landesweiter und regionaler Planungskonzepte in den Niederlanden und in Nordrhein-Westfalen. Langfristig könnte auf rechtlicher Seite außerdem über eine intensive und institutionelle Kooperation auf diesem Wege ein Beitrag zu einem Internationalen Verwaltungsrecht geleistet werden, das als transnationale Rechtsordnung die Überwindung staatlicher Grenzen auch rechtlich zur Normalität werden läßt.

Summary⁶¹

Transboundary Regional Planning between North Rhine-Westphalia and the Netherlands

Transboundary regional development planning between the Netherlands and North Rhine-Westphalia has existed for years by means of informal coordination. Although this simple coordination works well and the national appropriate authorities have built up institutional networks to manage it, the existing form of transnational planning appears too

⁶¹ Summary by the author.

ineffective. The German-Dutch commission for regional planning has set up e.g. guidelines towards spatial development in the two border areas – which are taken into account by the appropriate authorities but which are not binding in a legal sense. In the face of the progressive European integration a more intensive cooperation up to a “real” transboundary planning is obviously needed. Especially regional planning only makes sense if authorities are aware of and take into account the spatial development on the other side of the national border and if they react in a coordinated manner with their transnational counterparts.

The author shows how binding transboundary regional planning might be realised. Comparing Dutch and North Rhine-Westphalian law, he develops two models of transnational regional planning. In this way procedure and content became a product of the two legal systems which the author previously described briefly.

Model 1 combines a common transnational procedure with a special duty for both states to transpose the draft of a transnational plan into national law. A preliminary executive organ on the transnational level could be created as a specific planning association consisting of members of the two national planning associations. It would not need special executive powers because the obligatory decision or decisive plan-making would take place on the national level. To realise the national duty to transpose the transnational plan, an international treaty between the Netherlands and North Rhine-Westphalia would be necessary.

Model 2 develops transboundary regional planning at a more intensive degree of cooperation. The decisive plan-making takes place on the transnational level as result of a transnational procedure. The transnational plan of model 2 is directly obligatory, national transposition is not necessary. The transnational planning institution needs own executive powers derived from the two member states by an international treaty. The constitution of the Federal Republic of Germany comprises a specific right of the *Länder* to conclude international treaties with a certain content. By States being obliged to follow the rules and statements of the transnational plan, model 2 could at last lead to a general harmonisation of spatial planning in both countries.

Because of the generally accepted importance and progress of transboundary cooperation between the Netherlands and North Rhine-Westphalia, a realisation of both models is possible. The positive political background even allows model 2, with its very intensive form of cooperation, to not be regarded too sceptically. Institutionalised transnational planning could at last contribute to the emergence of a segment of International Public Law as a transnational legal system that could generally make it easier to cross borders in administrative law as well.