

KITEKINTÉS / OUTLOOK

Irányelvek és ítélet – a német területfejlesztés és -rendezés aktuális eseményeiről

Visions and a court decision – actual issues of German spatial development and planning

BRENNER JÁNOS

BRENNER János: építésügyi igazgató, Szövetségi Közlekedési és Digitális Infrastruktúra Minisztérium; Invalidenstr. 44, D-10115 Berlin, Németország; címzetes egyetemi tanár, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem; 1111 Budapest, Műegyetem rakpart 3.; janos.brenner@bmvi.bund.de

KULCSSZAVAK: területfejlesztés, területrendezés, településhálózati koncepció, regionális terv, ingatlantulajdonosi jogok

ABSZTRAKT: A német területrendezési miniszterek konferenciája 2016. március 9-én elfogadta A területfejlesztés irányelvei és cselekvési stratégiái Németországban c. anyagot. A konferencia négy stratégiai irányelvben – a versenyképesség erősítése, a közszolgáltatások biztosítása, a területfelhasználás irányítása és fenntartható fejlesztése, valamint a klímaváltozás és az energiafordulat kezelése – fogalmazza meg a német területi politika útmutatását. A cikk ismerteti a határozatot, valamint a negyedik irányelvet (az első hármat a Tér és Társadalom olvasói már ismerik), továbbá a konferencia külön, a településhálózati koncepcióra vonatkozó határozatát. Végül a cikk kitér a Szövetségi Közigazgatási Bíróság 2015. évi ítéletére, mely erősíti az érintett ingatlantulajdonosok jogait és közvetve hozzájárul a regionális tervek jobb minőségéhez.

János BRENNER: *Building Director, Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure; Invalidenstr. 44, D-10115 Berlin, Germany; honorary professor, Budapest University of Technology and Economics; Műegyetem rakpart 3., H-1111 Budapest, Hungary; janos.brenner@bmvi.bund.de*

KEYWORDS: *spatial development, spatial planning, central place theory, regional planning, rights of landowners*

ABSTRACT: *The Standing Conference of Ministers responsible for Spatial Development in Germany adopted the “Visions and Strategies for Spatial Development in Germany” on 9th March, 2016. Its common orientation of German spatial policy comprises four strategic concepts: enhancing competitiveness, ensuring the provision of public services, controlling and developing land use sustainably and adapting spatial structures to the effects of climate change and shaping*



an energy turn-around. The article reports on the ministers' resolution on the fourth strategic concept (the other three concepts are known to the readers of Tér és Társadalom), and on the resolution on the system of central places. Finally, the article deals with a 2015 decision of the Federal Administrative Court which strengthens both the rights of landowners and, indirectly, the normative quality of spatial development plans.

A területfejlesztéssel és -rendezéssel foglalkozó szakmai közösség Németországban jelenleg két meghatározó anyaggal szembesül. Ezek egyikében, egy szakszerűen előkészített politikai jellegű határozatban, a szakma tevékenyen részt vett és ennek a határozatnak, mondhatni, legfőbb ideje volt; a másik kívülről, a bírósági gyakorlatból érkezett, de alaposan felbolygatta a szakmai köröket.

Kezdjük a határozattal – a német tartományok kormányainak és a szövetségi kormányoknak a területfejlesztésért és -rendezésért felelős minisztereit tömörítő Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO, Területrendezési Miniszterek Konferenciája) 2016. március 9-én az alábbi határozatot fogadta el, amelyet érdeemes szó szerint idézni:

„1. A Területrendezési Miniszterek Konferenciája átfogó konzultációs folyamat után elfogadja *A területfejlesztés irányelvei és cselekvési stratégiái Németországban* c. anyagot, mint a 2006. évi szövetségi és tartományi közös területrendezési és területfejlesztési stratégia továbbfejlesztését.

A Konferencia négy stratégiai irányelvben –

- a) a versenyképesség erősítése,
- b) a közszolgáltatások biztosítása,
- c) a területfelhasználás irányítása és fenntartható fejlesztése és
- d) a klímaváltozás és az energiafordulat kezelése –

fogalmazza meg közös útmutatását, mely egyúttal megfelel a fenntarthatóságnak és a térbeli kohézióknak is.

2. A Területrendezési Miniszterek Konferenciája elvárja, hogy ezen irányelvek és cselekvési stratégiák olyan indíttatást adjanak, amely

- helyzetbe hozza valamennyi térséget ahhoz, hogy saját erősségeit tovább erősítse, lehetőségeit és erejét összefogja és továbbfejlessze az együttműködést;
- alátámasztja a területfejlesztés stratégiáit és követelményi szintjeit azon céllal, hogy továbbra is egyenértékű életfeltételeket szavatoljon, ami különösen érvényes Németország valamennyi résztérségének infrastrukturális és szolgáltatási ellátására, illetve mindezek hozzáférhetőségére, valamint
- elősegíti a szakági politikák jobb összehangolását a területrendezés követelményeivel.

Elsősorban a tartományi és a regionális tervezés hivatott a jövőben is arra, hogy a tervek és programok segítségével a tér szerkezetét a közös irányelvek értelmében alakítsa, a telephelyfejlesztést irányítsa és a területfelhasználási versengést csökkentse. Amennyiben a tartományi és a regionális tervezés eddig bevált eszközei nem elegendők, az eszközöket tovább kell fejleszteni.

3. A Területrendezési Miniszterek Konferenciája ezen kívül szorgalmazni fogja, hogy a területfejlesztés irányelvei és cselekvési stratégiái gyakoroljanak hatást a szövetségi kormány és a tartományi kormányok térbeli következményekkel együtt járó szakági terveinek stratégiájára.

4. A Területrendezési Miniszterek Konferenciája felkéri a szövetségi kormányt arra, hogy a területfejlesztés irányelveit és cselekvési stratégiáit hozza minél szélesebb körű nyilvánosság tudomására. A Konferencia felkéri szakmai főbizottságát arra, hogy számoljon be a területfejlesztés irányelveinek és cselekvési stratégiáinak átültetéséről szövetségi és tartományi szinten.” (MKRO 2016a, 1–2.)

A hosszas viták, konzultációsorozat után született dokumentum (MKRO 2016b) munkaközi anyagának lényegi tartalmáról a Tér és Társadalom már tájékoztatta az érdeklődő magyar szakmai nyilvánosságot (Brenner 2015). Érdekes viszont elidőzni a kissé bürokratikusán ködösre sikerült határozati szöveg egyik kitételénél – annál, ahol „a szakági politikák jobb összehangolását a területrendezés követelményeivel” tárgyalja, majd külön a 3. határozati pontban is kiemeli. Mint feltehetően a legtöbb európai országban, így Németországban is a szakági politikák rendkívül erősek, legalábbis a koordinációt célzó területi politikához fűződő bonyolult viszonyukban. Ennek egyik klasszikus esete a területfejlesztés és a közlekedésfejlesztés összehangolásának számos nehézsége. Párhuzamosan a területfejlesztés irányelveivel a Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI, Szövetségi Közlekedési és Digitális Infrastruktúra Minisztérium) a szövetségi közlekedési útvonalak tervén (Bundesverkehrswegeplan) is dolgozik, amelynek egyik fontos eleme e terv területi hatásvizsgálata. Ami a terv teherforgalmi részét illeti, ezt a hatásvizsgálatot eddig nem sikerült megoldani – remélhetőleg a határozat el fogja az ügyet mozdítani a holtpontról.

Szinte egyáltalán nem foglalkozik a dokumentum egy olyan problémával, amely az anyag kidolgozása és megvitatása során még nem tűnt fel nagyobb súllyal a láthatáron, de középtávon nagyon is sürgős kérdéseket fog felvetni: a Németországot érintő nagymértékű, csak 2015-ben kb. egymillió fős bevándorlásról. Erről mindössze egyetlen félmondatban van szó, ahol a dokumentum említi „azon esélyek kihasználását, amelyek a nemzetközi migrációból és a társadalmi integrációból adódnak” (MKRO 2016b, 6.). Mivel az események még folyamatban vannak és nincsenek megbízható adatok se a migrációs hullám várható végéről, se annak nagyságrendjéről, ez a dokumentum még valóban nem tudta annak területi következményeit feldolgozni. Ezt a 2017-ben esedékes Raumordnungsbericht (területrendezési jelentés) fogja tárgyalni, amelynek kidolgozásával nemrég a BMVI a Raumordnungsgesetz (ROG, területrendezési törvény) 25. § 2. bekezdése alapján megbízta a Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschungot (BBSR, Szövetségi Építésügyi, Város- és Területkutató Intézet – némi egyszerűsítéssel ezt lehetne a „német Lechner Lajos Tudásközpont”-nak tekinteni) (BMJV 2008). A munkahipotézisek eddig – nem igazán meglepő módon – abból indulnak ki, hogy a migránsok nagy része a metropolisztérségekben

fog letelepedni, ahol leginkább valószínű, hogy munkahelyet talál, és ahol rátalál saját etnikai közösségének már ott élő tagjaira. Ez utóbbi persze nem mindig problémamentes, mert a szegregáció veszélyével jár.

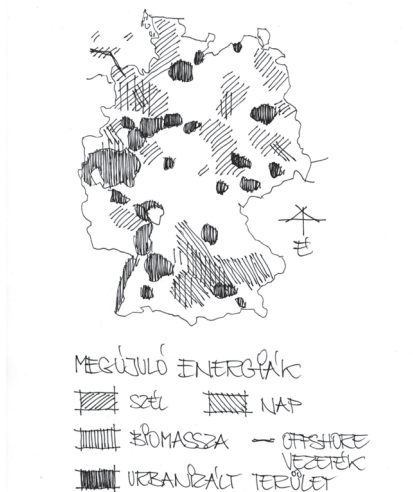
Mint arról már beszámoltunk, 2015 januárban az MKRO elhatározta, hogy „a klímavédelmet és az energiafordulatot önálló irányelvben fogja kiemelni” (BMVI 2015). Ez a határozat az alátámasztó tervi anyagban két ábrázolásban nyert konkrétabb alakot.

Kezdjük a 2011. évi „energiafordulat” következtében a megújuló energiák számára biztosítandó területekkel (1. ábra) – a szélenergia elsősorban a Germánalföldön áll rendelkezésre, a napenergia hasznosítására inkább délnémet területek alkalmasak. A vázlatban a biomassa termelésére és hasznosítására alkalmas területek a 2013. évi tervjavaslathoz képest csökkentek, ami többek között ezen energiahordozó vitatottságával, az élelmiszertermeléssel való esetleges konkurenciájával függ össze. A vázlat alapjaként szolgáló eredeti, színes ábra tartalmazza ugyan a meglévő magasfeszültségű vezetékeket (ezeket „újdonság hiányában” nem vettem át a fekete-fehér ábrába), de szinte árulkodó, hogy úgyszintén a 2013. évi javaslatban még szerepeltek a tervezett, főként észak–déli irányú magasfeszültségű vezetékek folyosói, a 2016-os jóváhagyott anyagban pedig már nem. Ennek kézenfekvő oka a vezetékek népszerűtlensége, ugyanakkor a területrendezés nem éppen jó bizonyítványt állít ki magának azzal, hogy gyakorlatilag kaptulált a megoldhatatlannak tűnő politikai nehézségek előtt.

A másik új ábra (2. ábra) az éghajlatváltozás kezelésének területi problémáit ábrázolja, inkább a problémák összegyűjtése, semmint azok megoldására

1. ábra: Megújuló energiák

Renewable energies (the indicative map shows areas of wind, sun, and biomasse energy potentials, and - in black - urbanised areas)



Forrás: MKRO 2016b alapján (eredeti színes térkép: BBSR) a szerző vázolata.

2. ábra: Éghajlatváltozás

Climate change (the indicative map shows adaptation to heat in urban and rural areas, protection of coastal and of mountain areas, and flood prevention on rivers)



Forrás: MKRO 2016b alapján (eredeti színes térkép: BBSR) a szerző vázlatja.

irányuló javaslatok formájában – ez utóbbiakkal természetesen a szöveges kísé-
rőanyag foglalkozik. Kézenfekvő, hogy az urbanizált területeket érinti leg súlyo-
sabban a nyári hőhullámok egyre gyakoribb előfordulása, de a vidéki térségek
egy részét is sújtja, többek közt aszályok formájában.

Visszatérő probléma a regionális tervezésben, hogy csak korlátozott mér-
tékben tudja a régió integrált fejlesztési koncepcióját az önkormányzatok szá-
mára jogi formában kötelező formába önteni és ezzel annak megvalósítását
elősegíteni – ennél még nagyobb probléma, hogy a még erősebb absztrakcióval
dolgozó szövetségi szintű koncepció nem kötelező, hanem politikai jellegű
anyag, csaknem „gentlemen’s agreement”. Annál fontosabb, hogy mint infor-
máció minél több aktort elérjen és meggyőzzön tartalmi hasznosságáról, vagyis
a „tervezési kaszkádban” elérje a tartományi fejlesztési terveken keresztül a re-
gionális tervezést.

További határozatban foglalkozott a miniszteri konferencia a településháló-
zati koncepció továbbfejlesztésével is (MKRO 2016c). A határozat szerint a külön-
féle szintű központoknak továbbra is fontos szerep jut az infrastruktúra – többek
közt a közösségi közlekedés – hatékony kihasználásában és a települések szét-
terülésének korlátozásában. A koncepció további szerepe, hogy az országos
szinten tevékenykedő, a közszolgáltatásokban fontos szerepet játszó, pl. postai
és telekommunikációs, régebben közkézben lévő vállalatoknak irányt mutas-
son, hogy milyen szerepkörű településen milyen szinten érdemes aktorként je-
len lenniük. Értelemszerűen hasonló szerepe van a koncepciónak a kereskedelmi

láncok felé is: segíthet telephelyi döntéseik előkészítésében. A határozat nem változtat az eddig is fennálló központi helyek hierarchiáján – alapfokú, középfokú és felsőfokú központok – és nagy vonalakban leírja azok szociális infrastrukturális ellátottságát, de súlyt helyez arra, hogy ne legyen „túlzófok”, azaz a metropolisztérségek a kiegyenlített térszerkezet érdekében ne kapjanak nagyobb hangsúlyt a kelleténél és ne használják ezt a fogalmat a tartományok fejlesztési terveiben inflációszerűen, irreális várakozásokat keltve. Kiemelt fontosságúnak tartja a határozat a középfokú központok szerepét, mert a demográfiai változás, az egyre korosodó társadalom a határozat szerint éppen ezen a szinten indokolja és teszi lehetővé az egészségügyi ellátás és más, az idősek megfelelő ellátásához szükséges intézmények optimalizálását. A részletek meghatározását a határozat a tartományokra bízta, többek közt azt is, hogy adott esetben több település is megoszthat egymással bizonyos központi szerepkört.

Túl a szakmai előkészítésen alapuló politikai koncepciókon, a regionális tervezés szerepe váratlanul egész más oldalról, a bírósági gyakorlattól nyert támogatást. A Bundesverwaltungsgericht (Szövetségi Közigazgatási Bíróság) legújabb, 2015. áprilisi ítélete óta a regionális tervezés az egyes állampolgárokat is egyre erősebben érinti (BVerwG 2015). A regionális tervezés „klasszikus” címzettje eddig az említett tervezési kaszkádban a települési önkormányzat volt, melynek településrendezési terveit bizonyos mértékben befolyásolhatta, azoknak irányt mutathatott – a település lakóit azonban sem nem kötelezte, sem jogait nem befolyásolta, különösen nem az egyes ingatlanokra vonatkozó beépítési szabályokat. Ez utóbbi annyiban módosul az ítélet után, hogy a regionális tervezésben is bevezeti a kötelező, az állampolgár védelmét szolgáló jogorvoslat intézményét, ha annak jogait a terv hátrányosan érinti. A bíróság elé került tervben egy regionális zöldövezet a Baugesetzbuch (Építésügyi törvénykönyv) külterületi beépítési szabályaival – amelyek a regionális tervek esetleges tiltó előírásaira hivatkoznak – együttesen alkalmazva kizárt bizonyos létesítményeket az engedélyezhetőség köréből. Elvileg a Raumordnungsgesetz és a Baugesetzbuch ezen együtthatása nem újdonság, hanem 2008 óta hatályos jog, de először fordult elő, hogy egy érintett állampolgár fellépett a korlátozás ellen. Természetesen a regionális tervekben továbbra is lehet zöldövezeteket meghatározni, de egyúttal mindig ügyelni kell az érintett telektulajdonos jogaira, adott esetben figyelemmel az esetleges kártérítésre is. Összefoglalva: előfordul olyan konstelláció, amelyben a regionális terv gyakorlatilag szabályozási tervet helyettesít, ahhoz hasonló jogi következménye van – márpedig, ha ez így van, akkor az állampolgárt ugyanolyan jogorvoslati lehetőségek illetik meg, mint a szabályozási tervnél, vagyis a német jogrendben a Verwaltungsgerichtsordnung (közigazgatási bírósági perrendtartás) 47. §-a szerinti normakontroll (BMJV 1991). Ez pedig a regionális tervezés gyakorlatában újdonság: még pontosabb, igazságosabb mérlegelést igényel – ami a tervek minősége szempontjából egyáltalán nem baj, sőt hasznos fejlemény.

Irodalom

- Brenner J. (2015): A területfejlesztés irányelvei Németországban – aktuális fejlemények. *Tér és Társadalom*, 2., 172–180. <http://doi.org/bgds>
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) (1991): *Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 21. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2490) geändert worden ist.* <http://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/>. (Letöltés: 2016. február 8.)
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) (2008): *Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 124 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.* http://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/. (Letöltés: 2015. március 3.)
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (2015): *Pressemitteilung des BMVI Nr. 006/2015 vom 23.01.2015.* http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2015/006-bomba-ministerkonferenz-%C3%BCraumordnung.html?linkToOverview=DE%2FPresse%2FPressemitteilungen%2FPressemitteilungen_node.html%23id152046 (Letöltés: 2015. március 3.)
- Bundesverwaltungsgericht (BverwG) (2015): *4 CN 6.14 sz., 2015. április 16-án kelt ítélet.* <http://www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?lang=de&ent=160415U4CN6.14.0> (Letöltés: 2016. február 7.)
- Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (2016a): *Beschluss Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland.* http://www.bmvi.de/DE/DigitalesUndRaumentwicklung/Raumentwicklung/MinisterkonferenzFuerRaumordnung_MKRO2/min-konf-mkro2_node.html (Letöltés: 2016. március 16.)
- Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (2016b): *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2016.* <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/leitbilder-und-handlungsstrategien-2016.html> (Letöltés: 2016. március 16.)
- Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (2016c): *Entschiessung „Zentrale Orte“.* http://www.bmvi.de/DE/DigitalesUndRaumentwicklung/Raumentwicklung/MinisterkonferenzFuerRaumordnung_MKRO2/min-konf-mkro2_node.html (Letöltés: 2016. március 16.)