

29. Umweltrechtliches Symposium in Leipzig
Thesen zum Vortrag
**Ansätze zur Neujustierung des Verhältnisses
von Raumordnung und Fachplanung**

I. Einführung und Eingrenzung des Themas

1. Die Herausforderungen der Transformation i. S. d. Hauptgutachtens des WBGU von 2011 müssen auch und gerade mit planungsrechtlichen Instrumenten adressiert werden. Dabei muss zwischen den Instrumenten der Raumordnung und der Fachplanung unterschieden werden, die hier im weiteren Sinne verstanden wird, so dass es nicht nur um Planfeststellungsverfahren geht. Dies führt zugleich zu einem der „ewigen“ Themen des deutschen Planungsrechts: der Frage nach dem Verhältnis der Fachplanung zur Raumordnungsplanung im Konfliktfall.
2. Gegenstand des Vortrags ist zum einen auf Seiten der Raumordnung „nur“ die Landesplanung. Zum anderen werden die Konflikte aus zeitlichen und sachlichen Gründen lediglich am Beispiel der Netzplanung an Land und der planerischen Steuerung des Ausbaus der Windenergie an Land behandelt.

II. Mögliche Ansatzpunkte für eine Neujustierung

3. Als rechtliche Ansatzpunkte für eine Neujustierung des Verhältnisses von Landes- und Fachplanung kommen – ebenso wie bei der Lösung von Konflikten zwischen unterschiedlichen Planungen – die auf der verfassungsrechtlichen Ebene ansetzende Frage nach den Kompetenzen der jeweiligen Planung, die normhierarchische Stellung der Pläne und die auf der einfachgesetzlichen Ebene anzutreffenden Koordinationsregeln in Betracht. Ein weiterer Ansatzpunkt zur Neujustierung, der zwar nicht rechtlich vorgegeben, aber anerkannt ist, ist das Gebot der Sachgerechtigkeit. Die normhierarchische Stellung der Pläne bleibt im Folgenden außen vor, da sie jenseits der gesetzlichen Bedarfsfeststellungen zur Lösung der hier allein interessierenden Konflikte zwischen Raumordnung und Landesplanung kaum etwas beizutragen vermag, nachdem die jüngsten Ansätze zur Wiederbelebung einer sog. Legalplanung gescheitert sind.

III. Das Beispiel der Netzplanung an Land

4. Beim anfänglichen Streit um die Einordnung der 2011 eingeführten Bundesfachplanung hat sich – zu Recht – die Ansicht durchgesetzt, dass es sich auch in der Sache um eine Fachplanung handelt. Angesichts der damit angestrebten Beschleunigung der Netzplanung stellt sich die Frage, welche Gründe dazu geführt haben, dass § 5a NABEG seit 2019 eine Möglichkeit vorsieht, unter den dort näher geregelten Voraussetzungen von einer Bundesfachplanung abzusehen.
5. Konkrete Grenzen ergeben sich jedoch für die Raumordnungsplanung vor allem aus der Bindung an einschlägige fachgesetzliche Vorgaben, über die sich die Landesplanung mitunter in unzulässiger Weise beispielsweise mit abweichenden Festsetzungen zur Verkabelung und zu Abstandsregelungen hinwegsetzt. Letzterem hat sich auch der Bundesgesetzgeber mit den Ende 2023 eingefügten Regelungen in § 5 Abs. 2a NABEG und § 43 Abs. 3 S. 5 EnWG entgegengestellt.

6. Aufschlussreich sind schließlich die Lehren, die man hier aus der (potentiellen) Leistungsfähigkeit von einfachgesetzlichen Koordinationsregeln ziehen kann. Hier hat der Bundesgesetzgeber im zweiten Anlauf mit § 5 Abs. 2 und § 18 Abs. 4 NABEG einen gelungenen Kompromiss gefunden, der die Grundidee des § 5 ROG aufgreift und in Bezug auf die Erfordernisse des Netzausbaus sachgerecht modifiziert.

IV. Das Beispiel der planerischen Steuerung des Ausbaus der Windenergie an Land

7. Hier hat das 2023 in Kraft getretene Wind-an-Land-Gesetz einen Paradigmenwechsel weg von der bisherigen Konzentrationsflächenplanung hin zu einer Positivplanung bewirkt, die der Umsetzung von im WindBG konkret festgelegten Flächenzielvorgaben dienen soll. Insofern ist es system-, aber nicht kompetenzwidrig, dass das WindBG diese Aufgabe bundesgesetzlich als Raumordnung ausgestaltet. Dies hat zur Folge, dass die Länder hier von ihrer in Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG normierten Abweichungskompetenz sogar in der Weise Gebrauch machen können, dass sie die Einhaltung der Flächenziele anderen Planungsstellen übertragen.
8. Tatsächlich haben nahezu sämtliche Flächenländer, die durch das WindBG eröffneten Spielräume in der Weise genutzt, dass sie diese Aufgabe den Trägern der Regionalplanung übertragen haben. Hier wird sich erweisen, ob diese Aufgabenzuweisung angesichts des personellen „Settings“ im o. g. Sinne sachgerecht war. Nachdem die Würfel aber nunmehr so gefallen sind, gilt es, die Träger der Regionalplanung (weiterhin) nach Kräften bei der Erfüllung ihrer Aufgabe zu unterstützen.
9. Da bestehende Konzentrationsflächenplanungen gem. § 245e Abs. 1 BauGB grundsätzlich bis Ende 2027 fortgelten, stellt sich die Frage nach der Koordinierung mit der neuen Positivplanung. Die Antwort findet sich in § 249 Abs. 5 BauGB, der die zuständigen Planungsträger von entgegenstehenden Festsetzungen löst, um die Flächenziele zu erreichen. Das mag man als „planungsrechtliche Brechstange“ bezeichnen (*M. Kment*), erscheint aber vor allem aus zeitlichen Gründen gerechtfertigt.

V. Fazit und Ausblick

10. Der Gesetzgeber hat bei der Netzplanung und beim Ausbau der Windenergie an Land selbst eine Neujustierung bei der Frage nach dem Verhältnis der Fachplanung zur Raumordnungsplanung vorgenommen, indem er neue hybride Formen der Planung geschaffen hat, die er mit hierauf abgestimmten Koordinationsregeln flankiert hat. Das ist aus verfassungsrechtlicher Perspektive grundsätzlich unbedenklich, entspricht dem Gebot der Sachgerechtigkeit und sollte (weiter) als Lernprozess begriffen werden, den es konstruktiv zu begleiten gilt. Von weiteren grundlegenden Reformen sollte indessen jenseits der gebotenen Umsetzung von EU-Recht einstweilen abgesehen werden.