

<https://doi.org/10.1007/s10357-019-3490-y>

Zur Steuerungskraft der Raumordnungsplanung – Am Beispiel akzeptanzrelevanter Konflikte der Windenergieplanung

Lars Kindler, *Leipziger Schriften zum Umwelt- und Planungsrecht, Band 34, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018, 418 Seiten, 109 Euro, ISBN 978-3-8487-4927-0*

In seiner Leipziger Dissertationsschrift geht Lars Kindler der „Steuerungskraft der Raumordnungsplanung“ auf den Grund. Dass er dies „am Beispiel akzeptanzrelevanter Konflikte der Windenergieplanung“ unternimmt, verleiht der Arbeit ein hohes Maß an Aktualität – in mindestens zweierlei Hinsicht.

In einer ersten, empirisch fassbaren, weil die Akzeptanz für den Ausbau der Windenergie zwar nicht im Allgemeinen, wohl aber vielfach in Standortgemeinden abgenommen hat, Vorhaben nicht selten auf erheblichen Widerstand stoßen. Im Rahmen der Einigung über das sog. Energiesammelgesetz hat sich die Regierungskoalition gerade erst auf die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung konkreter akzeptanzbezogener Maßnahmen bis Herbst 2019 geeinigt. Kindler ruft in Erinnerung, dass die Akzeptanz von Windenergievorhaben wohl zu allererst von gerechten und überzeugenden Lösungen für die mit dem Ausbau zusammenhängenden räumlichen Konflikte abhängt, mithin davon, diesen effektiv räumlich zu steuern.

Inwieweit der Raumordnung eine hierauf bezogene Steuerungskraft zukommt, ist Gegenstand der originär rechtlichen und nicht minder aktualitätsstiftenden Dimension der Arbeit. Mit der Steuerungskraft der Raumordnung wird ein Gegenstand betrachtet, der gerade in den letzten zwei Jahrzehnten einem starken Wandel unterworfen war. Im Ausgangspunkt ließ sich die Raumordnung noch als „Planung der Planung“ kennzeichnen. Bis heute ist dagegen eine Raumordnung entstanden, die – wie Kindler attestiert – einen zunehmenden Vorhabenbezug aufweist und partiell außenwirksame bodenrechtlich durchgreifende Festlegungen umfasst. Die Steuerung der Windenergie zur Exemplifizierung dieser Entwicklung heranzuziehen ist auch insoweit gut gewählt, ist sie doch in vielerlei Hinsicht zum Kristallisationspunkt des Wandels geworden.

Die von Wolfgang Köck betreute Arbeit gliedert sich in eine Einführung sowie vier thematische Kapitel. Das erste Kapitel ist dem Akzeptanzbegriff und im Rahmen einer Realbereichsanalyse den akzeptanzrelevanten Konflikten der Windenergienutzung gewidmet. Im zweiten Kapitel zur planerischen Standortsteuerung von Windenergieanlagen durch die Raumordnungsplanung steht die sog. Konzentrationszonenplanung ganz im Mittelpunkt, aber auch die Behandlung sonstiger negativer und positiver raumordnerischer Ausweisungen zur Steuerung der Windenergie, denen über die Raumordnungsklauseln der § 35 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 und 2 BauGB auch bodenrechtliche Wirkung zukommt, finden hier ihren Platz. Das mit „Steuerungskraft der Raumordnungsplanung“ überschriebene dritte Kapitel behandelt im Anschluss insbesondere die verfassungs- und einfachrechtlichen Determinanten raumordnerischer Steuerung und betont deren Grenzen, bevor schließlich Konsequenzen für einzelne akzeptanzrelevante Festlegungen gezogen werden. Das abschließende vierte Kapitel dient der Ergebnissicherung und bringt den Ertrag der Arbeit noch einmal pointiert auf den Punkt.

Kindler selbst formuliert für seine Arbeit einen steuerungswissenschaftlichen Anspruch. Nicht allein zur Klarheit und Richtigkeit der Auslegung des einschlägigen Rechts will er beitragen, sondern über

die Erhellung auch der empirischen Zusammenhänge zu insgesamt besseren Lösungen bei der Ausübung der überwiegend final konzipierten Planungsermächtigungen gelangen. Methodisch findet dies etwa in der unternommenen Realbereichsanalyse und ganz grundlegend in der gewählten Untersuchungsperspektive ihren Niederschlag. Gleichwohl – was kein Widerspruch ist – bleiben erhebliche Teile der Arbeit auch der juristischen – rechtsaktbezogenen – Methode verhaftet. Evident wird dies nicht zuletzt an Kindlers Interesse gerade an den Anforderungen des Vorbehalts des Gesetzes für die Ausgestaltung qualifizierter Planungsermächtigungen. Kurz, es handelt sich um eine an der Normativität des Rechts interessierte und sozialwissenschaftlich informierte dogmatische Arbeit, die sich ihrem Gegenstand mittels eines interessanten Methodensynkretismus nähert.

Einen Schwerpunkt legt der Verfasser im zweiten Kapitel auf die unterschiedlichen Möglichkeiten raumordnerischer Festlegungen zur Steuerung der Windenergienutzung. Neben den beiden Halbsätzen des § 35 Abs. 3 S. 2 BauGB steht hier der Planvorbehalt des Satzes 3 ganz im Vordergrund. Mit präzisen Ausführungen stellt Kindler die Anforderungen an die sog. Konzentrationszonenplanungen dar, kritisiert neben dem Verbindlichkeitsanspruch der Rechtsprechung hinsichtlich des hierbei erforderlichen methodischen Vorgehens die weiterhin vorhandenen Widersprüche – etwa bei der Unterscheidung der sog. „harten“ und „weichen Tabuzonen“ – und verlangt nicht zu Unrecht von den Gerichten eine größere Konsequenz bei der Anwendung der selbst gesetzten Maßstäbe.

Dass der Titel der Arbeit eine allgemeinere Gültigkeit beansprucht und die Rechtsfragen der Windenergieplanung – vielleicht gar in erster Linie – beispielhaften Charakter besitzen, wird im dritten Kapitel der Arbeit deutlich. Angesichts der vorgefundenen intensiven raumordnerischen Steuerung fragt Kindler nach deren Grenzen und lotet sie verfassungs- und auch einfachrechtlich aus. Überzeugend zurückgewiesen werden landesrechtliche Vorstöße aus Kompetenzgründen dort, wo deren Wirkungen nicht allein raumordnerisch, sondern vielmehr über die Wirkung des § 35 Abs. 3 S. 2 BauGB bodenrechtliche Qualität aufweisen, und entsprechend nur auf Grundlage der vom Bund abschließend gebrauchten Kompetenz zur Regelung des Bodenrechts umgesetzt werden könnten. Wo, wie im vorgenannten Fall, bundesrechtlich zulässige raumordnerische Festlegungen bodenrechtlich wirken, fordert Kindler zudem Konsequenzen für die Beschaffenheit der Ermächtigungsgrundlagen. Während deren weiterer Zuschnitt für eine „Planung der Planung“ noch hinnehmbar war, bedürften sie dort, wo sie unmittelbare eigentumsrechtliche Relevanz erhielten und zu tiefgehenden Eingriffen in Bereiche gemeindlicher Selbstverwaltung ermächtigten als „qualifizierte Planungsermächtigungen“ insbesondere einer höheren Bestimmtheit.

All der grundsätzlichen Überlegungen hätten die am Ende des dritten Kapitels für sich überzeugend diskutierten Rechtsfragen um die Zulässigkeit von Höhenbeschränkungen, Repoweringfestlegungen und die raumplanerische Absicherung finanzieller Teilhabeinstrumente sicher nicht in jeder Hinsicht bedurft. Dass sie deshalb ein wenig losgelöst von diesen wirken, schmälert die insgesamt hohe Qualität der Arbeit in keiner Weise. Angesichts der hohen Dynamik des betrachteten Bereichs ist zudem verständlich, dass der Verfasser auch manch anderes Problem, wie etwa die Durchsetzungsfähigkeit zeitlich späterer regionalplanerischer Konzentrationszonenplanungen gegenüber abweichenden Darstellungen bereits existenter Flächennutzungspläne – obwohl unter dem Gesichtspunkt der Steuerungskraft durchaus von Interesse – nicht näher betrachtet hat.

Die Lektüre der Arbeit kann nicht nur all denjenigen angeraten werden, die sich für die akzeptanzrelevanten Konflikte der Windenergieplanung und das Potenzial raumordnerischer Steuerung für deren Lösung interessieren. Die Arbeit sollte vielmehr auch zu Rate ziehen, wer Kindlers Aufforderung folgen und zur grundlegenden rechtspolitischen und planungsfachlichen Diskussion über die Entwicklungsrichtung der Raumordnungsplanung für die Zukunft beitragen will. Seine Dissertation liefert hierfür eine gute Grundlage.

Dr. Nils Wegner, LL.M. (Stockholm),
Projektleiter bei der Stiftung Umweltenergierecht,
Würzburg, Deutschland