

Peter Runkel

Fachplanungen, raumwirksame

S. 641 bis 653

URN: urn:nbn:de:0156-5599562



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Fachplanungen, raumwirksame

Gliederung

- 1 Raumplanung, Fachplanung
- 2 Planfeststellung, Plangenehmigung und genehmigungsfreie Maßnahmen
- 3 Bundes- und landesrechtliche Planfeststellungsverfahren
- 4 Fachplanungen mit Nutzungsregelungen
- 5 Sonstige Fachplanungen

Literatur

Es handelt sich um einen Sammelbegriff. Fachpläne dienen der Umsetzung von Fachpolitiken durch Fachverwaltungen. Ein Fachplan ist dann raumwirksam, wenn durch ihn Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird. Fachpläne erzeugen unterschiedliche Bindungswirkungen je nach Verfahren und Rechtsform. Anhand von Beispielen werden Fachplanungen mit Planfeststellung, mit Nutzungsregelungen und sonstige Fachplanungen dargestellt.

1 Raumplanung, Fachplanung

1.1 Begriffsbestimmung und Abgrenzung nur eingeschränkt möglich

▷ *Raumplanung* ist räumlich integrierte Gesamtplanung, Fachplanung dagegen sektorale Planung mit zumeist räumlichem Bezug. Zur Raumplanung gehören die Raumordnungsplanung (▷ *Landesplanung, Landesentwicklung*; ▷ *Regionalplanung*) und die gemeindliche ▷ *Bauleitplanung* (Flächennutzungsplanung und Bebauungsplanung). Zu den Fachplanungen zählt eine Vielzahl von aufgabenbezogenen Planungen diverser Fachverwaltungen. Es handelt sich um einen unscharfen Sammelbegriff, unter dem ganz unterschiedliche Planarten zusammengefasst werden. Sie sind dann raumwirksam bzw. raumbedeutsam, wenn durch sie Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 6 Raumordnungsgesetz (ROG); ▷ *Raumbedeutsamkeit*). Da die Raumordnungsplanung auch sachliche Teilpläne kennt (vgl. § 7 Abs. 1 S. 2 ROG), sind in Aufgabenbereichen, für die keine Fachverwaltung zuständig ist, auch Fachpläne als sachliche Teilpläne der Raumordnung zulässig, wie zur Nutzung der Windenergie. Zum Teil nimmt die Raumordnungsplanung im Rahmen ihrer Gesamtplanung auch für solche Bereiche die Funktion eines Fachplans wahr, für die es keine besonderen Fachplanungen gibt, wie zur vorsorgenden Sicherung sowie zur geordneten Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen, die nicht unter das Bergrecht fallen (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG; ▷ *Rohstoffsicherung*). Vergleichbares gilt in einzelnen Ländern für die Braunkohlen- und Sanierungsplanung (vgl. § 12 Gesetz zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung (RegBkPlG); § 26 Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen (LPlG NRW); ▷ *Braunkohlenplanung*).

1.2 Fachpläne als Instrumente zur Umsetzung von Fachpolitiken durch Fachverwaltungen

Fachplanungen sind Produkte des Verwaltungshandelns, die – eingebettet in rechtliche Vorschriften – der Umsetzung bestimmter Politiken dienen, wie der Umweltpolitik, der Natur- oder Gewässerschutzpolitik bzw. des systematischen Ausbaus bestimmter technischer oder sozialer Infrastrukturen. Dabei ist die ▷ *Planungskultur* im Sinne der Nutzung des Instruments eines Plans zur Umsetzung fachpolitischer Anliegen in den einzelnen Fachbereichen unterschiedlich ausgeprägt. So verfügt die ▷ *Bundesverkehrswegeplanung* über eine ausgeprägte Planung mit gleich mehreren Stufen (s. III.2). Andere Fachbereiche haben ein ganzes Bündel verschiedenartiger Planarten mit unterschiedlichen Schutzziele und Nutzungsregelungen entwickelt, wie der Naturschutz mit Naturschutzgebiet, Nationalpark, Biosphärenreservat, Landschaftsschutzgebiet, Naturpark, Naturdenkmal oder geschützter Landschaftsbestandteil (vgl. § 20 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG); ▷ *Schutzgebiete nach Naturschutzrecht*). Wie die Bundesverkehrswegeplanung (vgl. Transeuropäische Netze, s. III.2) wird auch diese Fachplanung zunehmend durch eine europäische Fachplanung in Form des Aufbaus und Schutzes eines Netzes *Natura 2000* in Umsetzung der entsprechenden EU-Richtlinien überlagert (vgl. §§ 31 ff. BNatSchG).

Zurückhaltender nutzt dagegen z. B. die staatliche Ausgabenpolitik das Instrument der Planung. Die Haushaltspläne des Bundes, der Länder und Gemeinden gehören zwar zu den wichtigsten raumwirksamen Planungen, weil sie den Einsatz der für raumbedeutsame Maßnahmen vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel festlegen, werden aber in dem für Gesetze geltenden Rechtsregime (Haushaltsgesetz) und nicht in dem für Pläne erstellt (z. B. keine Öffentlichkeitsbeteiligung, keine nachprüfbare Abwägung der betroffenen Belange). Sie sind zumeist nur einjährig, während die mittelfristige Planung, wie die mittelfristige Finanzplanung des Bundes, nur eine interne Planung des jeweiligen Finanzministeriums darstellt.

Manche Fachbereiche vermeiden auch bewusst den Begriff *Plan*. Während beispielsweise die Gemeinschaftsaufgabe *Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes* einen gemeinsamen Rahmenplan vorsieht (vgl. § 4 Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAKG); ▶ *Agrarplanung*), wird dieser Begriff bei der Gemeinschaftsaufgabe *Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur* vermieden und durch den Begriff *Gemeinsamer Koordinierungsrahmen* ersetzt, obwohl dieser u. a. die Fördergebiete nach einem sachgerechten Bewertungsverfahren festlegen soll (vgl. § 4 Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRWG); ▶ *Regionale Wirtschaftspolitik*).

Standortplanungen von Behörden im weiteren Sinn können gleichfalls raumbedeutsam sein. Dies gilt wegen der Zahl der davon betroffenen Personen und Einrichtungen z. B. für die Standortplanung der Bundeswehr und der Bundespolizei. Da sie Folge der Organisationsgewalt des jeweiligen Aufgabenträgers sind (vgl. Art. 87b Grundgesetz (GG)), entziehen sie sich weitgehend formeller Abstimmungsnotwendigkeiten mit anderen Planungsträgern und einer Beteiligung der Öffentlichkeit (▶ *Standortentscheidung*).

1.3 Fachplanungen mit unterschiedlichen Verbindlichkeiten

Sowohl in der Raumplanung als auch in der Fachplanung ist zwischen formellen und informellen Planungen (▶ *Informelle Planung*) zu unterscheiden. Formelle Planungen unterliegen im Gegensatz zu informellen Planungen einem durch Rechtsvorschriften vorgegebenen Verfahren, in dem insbesondere die Beteiligung anderer Behörden und der Öffentlichkeit geregelt sind. Hinsichtlich der Außenverbindlichkeit ist ferner zwischen Plänen zu unterscheiden, die die jeweiligen Fachbelange (räumlich) aufbereiten und anderen Planungen zur Verfügung stellen, damit diese sie berücksichtigen, und solchen Plänen, die mit Außenverbindlichkeit bestimmte raumbedeutsame Maßnahmen planerisch feststellen oder Nutzungsregelungen, insbesondere Nutzungsbeschränkungen im Plangebiet treffen.

Des Weiteren ist bezüglich der Außenverbindlichkeit zwischen Behördenverbindlichkeit und Bürgerverbindlichkeit zu unterscheiden. So sind städtebauliche Entwicklungskonzepte informelle Raumpläne, die nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 Baugesetzbuch (BauGB) bei der formellen gemeindlichen Bauleitplanung zu berücksichtigen sind. Ein gemeindlicher Flächennutzungsplan ist ein formeller Raumplan i. d. R. mit Behördenverbindlichkeit (vgl. §§ 7 und 8 Abs. 2 BauGB). Regionalpläne sind gleichfalls behördenverbindliche formelle Raumpläne (vgl. § 4 ROG) mit eingeschränkter, fachgesetzlich angeordneter Bürgerverbindlichkeit (vgl. § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB). Gemeindliche Bebauungspläne regeln dagegen als Ergebnis eines formellen Verfahrens und der Rechtsform (Satzung) bürgerverbindlich die baurechtliche Zulässigkeit von Vorhaben (vgl. § 30 BauGB).

Fachplanungen, raumwirksame

Entsprechend unterschiedliche Planungsarten gibt es auch im Fachplanungsrecht. Auch dort finden sich formelle und informelle Planungen und bei den formellen Planungen solche, die einen Fachbelang räumlich konkretisieren, und solche, die das Ergebnis einer Gesamtabwägung aller öffentlichen und privaten Belange sind. So sind die Luftreinhaltepläne und die Lärmaktionspläne nach §§ 47 und 47d Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) formelle Fachpläne des Umweltrechts, deren planerische Festlegungen bei den Raum- und Fachplanungen zu berücksichtigen sind. Formelle und strikt bindende Fachplanungen für raumbedeutsame Maßnahmen sind insbesondere die Planfeststellungsverfahren und Plangenehmigungen. Auch die Fachplanungen mit Nutzungsregelungen gehören hierzu, die zumeist als Rechtsverordnungen erlassen werden. Man spricht insoweit vom Fachplanungsrecht im engeren Sinn.

1.4 Regeln zur Konfliktlösung zwischen Fachplanung und Raumplanung

Formelle und strikt bindende Raumplanungen und formelle und strikt bindende Fachplanungen sind unterschiedlichen Planungsträgern zugeordnet. Da sie sich auf den gleichen Raum beziehen können, ist ihr Verhältnis zueinander nicht immer konfliktfrei. Einer raumbedeutsamen Maßnahme des Fachplanungsrechts kann eine Festlegung in einem Raumordnungsplan mit Zielqualität (▷ *Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung*), eine Darstellung in einem Flächennutzungsplan oder eine Festsetzung in einem Bebauungsplan entgegenstehen.

Die gesetzlichen Konfliktlösungen sind unterschiedlich. So sind Raumordnungspläne überörtliche Pläne gegenüber anderen raumbedeutsamen Planungen. Festlegungen mit Zielcharakter in Raumordnungsplänen lösen gegenüber raumbedeutsamen Planungen des Fachrechts strikte Beachtungspflichten aus (vgl. § 4 Abs. 1 ROG). Voraussetzung ist, dass die Festlegung im durch § 1 Abs. 1 ROG definierten Aufgabenbereich der Raumordnung liegt und Zielqualität besitzt. Fachplanungen des Bundes unterliegen der Zielbeachtungspflicht nur nach Maßgabe des § 5 ROG. Danach kann der Fachplanungsträger des Bundes sich von der Zielbindung durch einen verfahrens- und materiell-rechtlich berechtigten Widerspruch befreien. Gemeindliche Bauleitplanung und Fachplanungen sind demgegenüber hierarchisch gleich geordnet. Die Konfliktregelungen finden sich in § 7 BauGB für den Flächennutzungsplan und in § 38 BauGB indirekt für den gemeindlichen Bebauungsplan (vgl. Runkel 2013/2014). Grundsätzlich hat diejenige Planung Rücksicht auf die konkurrierende Planung zu nehmen, die den zeitlichen Vorsprung hat (sogenannter Prioritätsgrundsatz). Voraussetzung dafür ist eine hinreichende Verfestigung der Planung, die einen Vorrang beansprucht. Als Konfliktregelung für mehrere sich überlagernde Fachplanungen sieht § 78 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) ein einheitliches Planfeststellungsverfahren (▷ *Planfeststellung*) vor.

Einzelne Fachplanungsgesetze enthalten auch sogenannte Raumordnungsklauseln, die (zumeist nachrichtlich) bestimmen, dass Ziele der Raumordnung zu beachten und Grundsätze sowie sonstige Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen sind (vgl. § 21 Abs. 1 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP); § 30 Abs. 5 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG); § 10 Abs. 1 BNatSchG). Der Harmonisierung von Raumordnungsplanung und verbindlicher raumbedeutsamer Fachplanung dient auch das ▷ *Raumordnungsverfahren* für die in § 1 Raumordnungsverordnung (RoV) genannten Planungen und Maßnahmen (vgl. § 15 ROG).

Neben diesen gesetzgeberischen Konfliktlösungen gibt es auch eine planerische Lösung. Dies ist der eine Planfeststellung des Fachrechts ersetzende Bebauungsplan, mit dem z. B. die Ortsdurchfahrt einer Bundesfernstraße und ihre Einbindung in die nähere Umgebung einheitlich von der Gemeinde festgelegt werden können (vgl. § 17 b Abs. 2 Bundesfernstraßengesetz (FStrG)). Eine vergleichbare planerische Lösung gibt es für den Bau von Straßenbahnen; sie fehlt dagegen im Konflikt zwischen Bauleitplanung und eisenbahnrechtlicher Planfeststellung, beispielsweise für den (Um-)Bau eines Bahnhofs zu einem „Einkaufszentrum mit Gleisanschluss“.

2 Planfeststellung, Plangenehmigung und genehmigungsfreie Maßnahmen

Das Fachplanungsrecht im engeren Sinn kennt drei Verfahrenstypen: förmliche Verfahren im Sinne der Planfeststellungsverfahren, vereinfachte Verfahren als Plangenehmigung und verfahrensfreie Vorhaben im Sinne des § 74 Abs. 7 VwVfG für Fälle von unwesentlicher Bedeutung. Fachplanungen, an deren Ende ein Planfeststellungsverfahren für bestimmte Maßnahmen steht, sind zumeist mehrstufig aufgebaut (s. 3.2).

2.1 Planfeststellung

In Ermangelung einer gesetzlichen Definition wird Planfeststellung im Allgemeinen umschrieben als mit bestimmten Rechtsfolgen ausgestattete behördliche Feststellung eines (Bau-)Planes zur Errichtung konkreter Anlagen (> *Planfeststellung*). Rechtstechnisch sind Planfeststellungen Verwaltungsentscheidungen, die nach Abschluss eines Verwaltungsverfahrens im Sinne der §§ 72 bis 78 VwVfG beziehungsweise der entsprechenden Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder ergehen. Planfeststellungen befassen sich mit der Zulassung von Tätigkeiten, die zur Inanspruchnahme von Grund und Boden führen. Überwiegend handelt es sich um raumbedeutende Maßnahmen im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG.

Staatliche Planungsentscheidungen sind dadurch gekennzeichnet, dass der planenden Behörde durch ein Gesetz die Befugnis übertragen wird, für ein bestimmtes Vorhaben, das meistens dem Wohl der Allgemeinheit dient, private und öffentliche Belange in einem Akt planender Gestaltung durch Abwägung zum Ausgleich zu bringen und erforderlichenfalls zu überwinden. Ausgangspunkt sind die fachgesetzlichen Bestimmungen, in denen es heißt, dass einzelne Anlagen wie Eisenbahnen, Straßen oder Abfalldeponien nur gebaut oder geändert werden dürfen, wenn der Plan vorher festgestellt worden ist.

Erfasst wird zunächst die Errichtung dieser Anlagen. Planfeststellungspflichtig ist aber auch die Anlagenänderung, wie die Änderung oder Veränderung einer Anlage, der Ausbau einer Bundeswasserstraße oder die wesentliche Umgestaltung eines oberirdischen Gewässers oder seiner Ufer. Bei Energieversorgungsleitungen und Rohrleitungsanlagen wird neben dem Bau der jeweiligen Anlage zugleich auch ihr Betrieb sowie die wesentliche Änderung ihres Betriebes einem Planfeststellungsvorbehalt unterworfen. Darüber hinaus bestimmt z. B. § 8 Abs. 4 S. 1 Luftverkehrsgesetz (LuftVG), dass auch betriebliche Regelungen Gegenstand der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung sein können. Ist dies der Fall, dann sind auch wesentliche Betriebsänderungen ohne bauliche Veränderung der Maßnahme plangenehmigungspflichtig. Ob auch die Beseitigung

Fachplanungen, raumwirksame

planfeststellungspflichtiger Maßnahmen ihrerseits stets der Planfeststellung unterliegt, ist zweifelhaft. Nur das Wasserwege- und Wasserwirtschaftsrecht ordnet dies ausdrücklich an. Auf der anderen Seite muss nach außen hin klar sein, ob eine Fläche oder Anlage noch dem Fachplanungsrecht unterliegt. So sieht § 23 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) ein Verfahren vor, durch das Grundstücke, die Betriebsanlagen einer Eisenbahn sind oder auf dem sich Betriebsanlagen befinden, von den Bahnbetriebszwecken freigestellt werden.

2.2 Plangenehmigung

Während die Planfeststellung in den angeordneten Fällen für die Errichtung von Anlagen den Regelfall darstellt, kommt die Plangenehmigung bei planungsrechtlich weniger komplexen Sachverhalten zur Anwendung (eingeführt durch das Planungsvereinfachungsgesetz von 1993). Nach § 74 Abs. 6 VwVfG kann in bestimmten, einfacher gelagerten Fällen an die Stelle der Planfeststellung eine Plangenehmigung treten. Voraussetzung ist, dass entweder Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden oder diese sich schriftlich damit einverstanden erklärt haben und mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist. Fachgesetzlich wird dies zumeist dahin gehend eingeschränkt, dass das Vorhaben nicht umweltverträglichkeitsprüfungspflichtig (UVP-pflichtig) sein darf, weil dann eine Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich wäre.

Die Plangenehmigung unterscheidet sich von der Planfeststellung im Wesentlichen dadurch, dass kein Verfahren im Sinne der §§ 72 ff. VwVfG durchgeführt werden muss, insbesondere kein Anhörungsverfahren. Materiell-rechtlich liegt der Plangenehmigung gleichfalls eine Abwägungsentscheidung zugrunde, sodass die Plangenehmigung die gleichen Rechtswirkungen hat wie eine Planfeststellung, bis auf die enteignungsrechtliche Vorwirkung, derer es auch nicht bedarf, da Voraussetzung für eine Plangenehmigung ist, dass zu ihrer Durchführung keine Enteignung erforderlich ist.

2.3 Genehmigungsfreie Maßnahmen

In Fällen von unwesentlicher Bedeutung entfällt nach § 74 Abs. 7 S. 1 VwVfG sowohl eine Planfeststellung als auch eine Plangenehmigung. Voraussetzung ist, dass andere öffentliche Belange nicht berührt werden oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und Rechte anderer nicht beeinflusst werden oder mit ihnen entsprechende Vereinbarungen getroffen worden sind. Erfasst werden insbesondere Änderungen oder Erweiterungen bestehender Anlagen. In den meisten Fachgesetzen ist das Entfallen der Planfeststellung mit einer entsprechenden Entscheidung der Planfeststellungsbehörde verbunden.

3 Bundes- und landesrechtliche Planfeststellungsverfahren

Fachgesetze des Bundes oder der Länder ordnen für die in Tabelle 1 aufgeführten Maßnahmen Planfeststellungen an.

3.1 Planfeststellungspflichtige raumbedeutsame Maßnahmen

Tabelle 1: Planfeststellungspflichtige Maßnahmen

Planfeststellungspflichtige Maßnahmen	Bundes- und landesrechtliche Regelungen
Bundes-, Landes- und Kreisstraßen	Bau und Änderung von Bundesfernstraßen (§ 17 FStrG) sowie von Landes- und Kreisstraßen (z. B. § 38 Abs. 1 Straßen- und Wegegesetz Nordrhein-Westfalen (StrWG NRW))
Gemeindestraßen	Sofern eine UVP durchzuführen ist (z. B. § 38 Abs. 1 und 5 StrWG NW)
Betriebsanlagen von Eisenbahnen, Bahnstromfernleitungen	Bau und Änderung von Betriebsanlagen der Eisenbahn einschließlich der für den Betrieb der Schienenwege notwendigen Anlagen und der Bahnstromfernleitungen des Bundes (§ 18 AEG) Errichtung und Änderung von Versuchsanlagen zur Erprobung von Techniken für den spurgeführten Verkehr (§ 2 Abs. 1 Gesetz über den Bau und Betrieb von Versuchsanlagen zur Erprobung von Techniken für den spurgeführten Verkehr (SpurVerkErprG))
Bundeswasserstraßen	Aus- und Neubau sowie Beseitigung von Bundeswasserstraßen (§ 14 Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG))
Straßenbahnen, Obusse	Bau von Betriebsanlagen für Straßenbahnen und Obusse (§ 28 Abs. 1, § 41 Abs. 1 Personenbeförderungsgesetz (PBefG))
Flughäfen und Landeplätze	Anlage und Änderung von Flughäfen und Landeplätzen mit beschränktem Bauschutzbereich (§ 8 Abs. 1 LuftVG)
Anlagen in Flurbereinigungsgebieten	Wege- und Gewässerplan mit landschaftsplanerischem Begleitplan (§ 41 Abs. 3 Flurbereinigungsgesetz (FlurbG))

Fachplanungen, raumwirksame

Planfeststellungspflichtige Maßnahmen	Bundes- und landesrechtliche Regelungen
Abfalldeponien	Errichtung und Betrieb von Abfalldeponien einschließlich wesentlicher Änderungen (§ 35 Abs. 2 KrWG)
Bergbau	Zulassung von Rahmenbetriebsplänen (§ 52 Abs. 2a i. V. m. § 57a Bundesberggesetz (BbergG))
Gewässerbau	Herstellung, Beseitigung oder wesentliche Umgestaltung eines Gewässers oder seines Ufers, einschließlich Nassauskiesung (§ 68 Wasserhaushaltsgesetz (WHG))
Stromfernleitungen	Errichtung, Betrieb sowie Änderung bestimmter Höchstspannungsleitungen (§ 18 Netzausbau-beschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG))
Atomanlagen	Errichtung und Betrieb von Anlagen des Bundes zur Sicherstellung und Endlagerung radioaktiver Abfälle (§ 9a Abs. 3 und § 9b Abs. 1 Atomgesetz (AtG))
Rohrleitungen	Errichtung und Änderung UVP-pflichtiger Rohrleitungen zum Befördern wassergefährdender Stoffe, von verflüssigten Gasen, von nichtverflüssigten Gasen, von bestimmten Chemikalien, von Dampf und Warmwasser, Wasserfernleitungen sowie Errichtung und Betrieb eines künstlichen Wasserspeichers (§ 20 i. V. m. Anlage 1 Nr. 19.3 bis 19.9 UVPG)
Diverse	Feststellung von Enteignungsplänen nach den Enteignungs- und Entschädigungsgesetzen der Länder (z. B. § 23 Abs. 1 Gesetz über Enteignung und Entschädigung für das Land Nordrhein-Westfalen (EEG NRW))

Quelle: Eigene Zusammenstellung

3.2 Mehrstufigkeit der Planung

Zahlreiche Fachplanungen mit Planfeststellung sehen eine stufenweise Konkretisierung der Planung in einer Abfolge von einer integrierten Trägerplanung, einer mittelfristigen Bedarfsplanung, einer Finanzplanung bis hin zur konkreten Maßnahmenplanung vor. Besonders ausgeprägt ist dies beim Bau von Bundesfernstraßen. Der unmittelbaren Zulassungsebene in Gestalt der

Planfeststellung sind mehrere fachbezogene Entscheidungen stufenförmig vorgelagert. Zunächst stellt das zuständige Bundesministerium in einem ausführlichen Analyse- und Bedarfsverfahren (mit strategischer Umweltprüfung) den Bundesverkehrswegeplan (▷ *Bundesverkehrswegeplanung*) auf, und zwar bezogen auf die Verkehrsträger Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen und Bundesschienenwege (aber ohne Flughäfen und Seehäfen). Dieser Plan dient zugleich der Abstimmung und Verknüpfung der Sektorplanungen für Bundesfernstraßen, Bundesschienenwege und Bundeswasserstraßen. Er ist ein Investitionsrahmenplan und Planungsinstrument, jedoch kein Finanzierungsplan oder -programm.

Dem noch vorgelagert ist die Bedarfsplanung auf EU-Ebene für die Transeuropäischen Netze (TEN). Es gibt sie z. B. für den Verkehrsbereich Straße, für ein europäisches Hochgeschwindigkeitsbahnnetz und für Transeuropäische Energienetze. Sie sollen nach Art. 170 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) einen Beitrag zur Verwirklichung des Binnenmarktes und zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts (Art. 174 AEUV) leisten. Zu ihrer Realisierung werden Mittel aus den EU-Strukturfonds bereitgestellt.

Der so in den Bundesverkehrswegeplan und die TEN eingebettete Bedarfsplan für Bundesfernstraßen und Bundesschienenwege wird dann in das Fernstraßenausbaugesetz bzw. Bundesschienenwegeausbaugesetz in Form einer Anlage integriert und erlangt damit Gesetzesqualität. Sie enthalten nicht nur Aussagen über die grundsätzliche Notwendigkeit einer neuen oder zu erweiternden Bundesfernstraße oder eines Schienenweges, sondern befassen sich auch mit der Anknüpfung an das vorhandene Straßennetz, ihrem Richtquerschnitt sowie der Einstufung als Autobahn oder Bundesstraße. Die Feststellung des Bedarfs ist für die Linienbestimmung nach § 16 FStrG und für die Planfeststellung nach § 17 FStrG verbindlich. Ferner werden die Projekte unterschiedlichen Dringlichkeitsstufen zugeordnet. Konkrete Trassierungsvorschläge oder genaue zeitliche Vorgaben sowie Aussagen zur Finanzierung konkreter Projekte enthält der Bedarfsplan jedoch nicht. Auf der Basis der Bedarfspläne erstellt das zuständige Ministerium dann Fünfjahrespläne. Sie bilden die Grundlage für die Aufstellung der Straßenbaupläne nach Art. 3 des Straßenbaufinanzierungsgesetzes. Diese verteilen die voraussichtlich zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel auf die einzelnen Projekte mit Zeitvorgaben.

Als nächster Planungsschritt folgt regelmäßig das Linienbestimmungsverfahren. Nach § 16 Abs. 1 S. 1 FStrG bestimmt das für Verkehr zuständige Bundesministerium im Benehmen mit den Landesplanungsbehörden der beteiligten Länder die Planung und Linienführung der Bundesfernstraßen. Die Linienbestimmung erfolgt in einem Abwägungsprozess unter Einschluss von Trassen- und sonstigen Planungsalternativen, die sich nach Lage der Dinge aufdrängen. Nach § 15 UVPG ist im Rahmen der Linienbestimmung die Umweltverträglichkeit nach dem jeweiligen Stand des Vorhabens zu prüfen. Im Linienbestimmungsverfahren werden insbesondere die Anfangs- und Endpunkte sowie der grundsätzliche Verlauf der Trasse bestimmt. Diese Planung ist noch nicht so präzise wie im Planfeststellungsverfahren.

Ferner soll nach § 1 Nr. 8 Raumordnungsverordnung (RoV) beim Bau einer Bundesfernstraße, die einer Linienbestimmung bedarf, ein ▷ *Raumordnungsverfahren* durchgeführt werden. Raumordnungsverfahren und Umweltverträglichkeitsprüfung (▷ *Umweltprüfung*) können dabei verfahrensmäßig verbunden werden. Nach § 16 Abs. 2 FStrG sind bei der Bestimmung der Linienführung die von dem Vorhaben berührten öffentlichen Belange einschließlich des Ergebnisses der Umweltverträglichkeitsprüfung und des Ergebnisses des Raumordnungsverfahrens im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Die Bestimmung der Planung und Linienführung ist zwar eine

Fachplanungen, raumwirksame

hoheitliche Entscheidung, nach herrschender Meinung aber weder Rechtsakt noch Verwaltungsakt. Ihr mangelt jede Außenwirkung. Sie kann aber bei Anfechtung des Planfeststellungsbeschlusses inzidenter angegriffen werden.

Bedenkt man, dass der Bundesverkehrswegeplan mit einer Zeitperspektive von 15 Jahren aufgestellt wird und dass mit der Durchführung einer Planung innerhalb von zehn Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses begonnen werden muss – mit einer Verlängerungsmöglichkeit um höchstens fünf Jahre – und dass dazwischen häufig langjährige Rechtstreitigkeiten liegen, wird deutlich, dass sich die Fachplanung einer raumbedeutsamen Infrastrukturmaßnahme von der Konzeptplanung bis zur Durchführung nicht selten über mehrere Jahrzehnte erstreckt.

4 Fachplanungen mit Nutzungsregelungen

Zahlreiche Fachplanungen bezwecken den Schutz bestimmter Raumfunktionen, indem sie zugleich bestimmte Nutzungen des Raums verbieten, einschränken oder unter Erlaubnisvorbehalt stellen. Verstöße gegen diese Verbote können zu einem Bußgeld führen. Wegen dieser zum Teil weitreichenden Rechtsfolgen für Bürger und Wirtschaft bedürfen sie einer gesetzlichen Grundlage und einer Rechtsform, die Beachtungspflichten auslösen kann. Diese Fachpläne ergehen daher in der Regel als Rechtsverordnung (der Länder) und sind damit außenverbindlich. Sie finden sich in vielfältiger Form im Bundes- und Landesrecht, insbesondere in Rechtsbereichen, die dem Schutz bestimmter Naturgüter dienen. Als Beispiele aus dem Bundesrecht sind zu nennen:

4.1 Beispiele aus dem Naturschutzrecht

- So sind Naturschutzgebiete nach § 23 BNatSchG rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft in ihrer Ganzheit oder einzelnen Teilen erforderlich ist und in denen alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturschutzgebietes oder seiner Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können, nach Maßgabe der einzelnen Rechtsverordnung verboten sind (▷ *Schutzgebiete nach Naturschutzrecht*).
- Nationalparke sind nach § 24 BNatSchG unter Berücksichtigung ihres besonderen Schutzzwecks sowie der durch die Großräumigkeit und Besiedlung gebotenen Ausnahmen wie Naturschutzgebiete zu schützen. Die Einzelheiten der Nutzungsbeschränkungen ergeben sich aus der jeweiligen Rechtsverordnung des Landes (▷ *Großschutzgebiete*).
- Auch Biosphärenreservate sind nach § 25 BNatSchG durch die festsetzende Rechtsverordnung des Landes wie Naturschutzgebiete oder Landschaftsschutzgebiete zu schützen.
- In Landschaftsschutzgebieten sind nach § 26 BNatSchG und der entsprechenden Rechtsverordnung des Landes alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen (▷ *Landschaftsplanung*).
- Vergleichbares gilt bei Naturdenkmälern und geschützten Landschaftsbestandteilen nach §§ 28, 29 BNatSchG. Neben den Verboten kann bei geschützten Landschaftsbestandteilen im Falle der Bestandsminderung die Verpflichtung zu einer angemessenen und zumutbaren Ersatzpflanzung oder zur Leistung von Ersatz in Geld vorgesehen werden.

4.2 Beispiele aus dem Wasserrecht

- In Wasserschutzgebieten und Trinkwasserschutzgebieten nach § 51 WHG können durch Rechtsverordnung der Landesregierung gleichfalls bestimmte Handlungen verboten oder nur als eingeschränkt zulässig erklärt werden sowie vorgeschrieben werden, die Grundstücke nur in bestimmter Weise zu nutzen. Vergleichbares gilt für Heilquellenschutzgebiete nach § 53 WHG (▷ *Schutzgebiete nach Wasserrecht*).
- In nach § 76 WHG durch Rechtsverordnung des Landes festgesetzten Überschwemmungsgebieten an oberirdischen Gewässern gilt ein ganzer Katalog besonderer Schutzvorschriften mit Untersagungen, aber auch Ausnahmen durch behördliche Entscheidungen (vgl. § 78 WHG; ▷ *Hochwasserschutz*).

4.3 Beispiele aus dem Recht des Umweltschutzes

- Ein für verbindlich erklärter Sanierungsplan nach § 13 Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) schließt andere die Sanierung von Altlasten betreffende behördliche Entscheidungen regelmäßig mit ein (▷ *Bodenschutz*).
- In den durch Rechtsverordnung der Landesregierung nach § 4 Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm festgesetzten Lärmschutzbereichen gelten umfangreiche Bauverbote.
- Werden festgesetzte Immissionsgrenzwerte einschließlich festgelegter Toleranzmargen überschritten, hat die zuständige Behörde nach § 47 BImSchG einen Luftreinhalteplan aufzustellen, welcher die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt (▷ *Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung*).
- Lärmaktionspläne sind nach § 47d BImSchG aufzustellen für Orte in der Nähe von Hauptverkehrsstraßen oder Haupteisenbahnstrecken jeweils mit hohem Verkehrsaufkommen und von Großflughäfen sowie für Ballungsräume.

4.4 Beispiele aus sonstigen Rechtsbereichen

- Nach § 107 BBergG kann die Landesregierung durch Rechtsverordnung Baubeschränkungsgebiete festsetzen, in denen eine baurechtliche Genehmigung oder Zustimmung nur mit Zustimmung der zuständigen bergrechtlichen Stelle erteilt werden darf (▷ *Bergbau*).
- In zum Schutzwald nach § 12 Bundeswaldgesetz (BWaldG) erklärten Waldgebieten können die Waldbesitzer verpflichtet werden, bestimmte Maßnahmen zu unterlassen oder durchzuführen (▷ *Forstwirtschaft*).
- In einem durch Anordnung des Bundesministeriums der Verteidigung erklärten Schutzbereich für Zwecke der Verteidigung (Schutzbereichsgesetz) ist die Benutzung der darin gelegenen Grundstücke erheblich eingeschränkt. So bedarf die Errichtung baulicher Anlagen einer besonderen Genehmigung; die Errichtung militärischer Anlagen ist zu dulden. Den Berechtigten entstehende Vermögensnachteile sind angemessen zu entschädigen.

5 Sonstige Fachplanungen

Unter sonstigen Fachplanungen werden solche verstanden, die einen öffentlichen Belang so räumlich konkretisieren, wie er von anderen Planungsträgern oder Genehmigungsbehörden berücksichtigt werden soll, oder die für ein bestimmtes Gebiet die erforderlichen sozialen Dienstleistungsangebote enthalten. Letztere stellen den Bestand an Einrichtungen fest, ermitteln den zumeist mittelfristigen Bedarf und benennen die zur Befriedigung des Bedarfs notwendigen Vorhaben.

5.1 Beispiele aus dem Bereich der Versorgung mit Dienstleistungen in der Fläche

- Die Nahverkehrspläne für den öffentlichen Personennahverkehr nach § 8 Abs. 3 PBefG sind Grundlage der Liniengenehmigung nach dem Personenbeförderungsgesetz (▷ *Öffentlicher Personenverkehr*).
- Die Jugendhilfeplanung nach § 80 Sozialgesetzbuch dreizehnter Band (SGB XIII) enthält die Planung des Angebots zur Deckung des Bedarfs an Plätzen in Kindertagesstätten und in Kindertagespflege.
- Entsprechendes gilt für die Schulentwicklungspläne auf landesrechtlicher Grundlage, in denen zumeist der Schulträger (Landkreis oder kreisfreie Stadt) langfristig gültige Pläne für die Entwicklung der Schulen in seinem Einzugsbereich aufstellt (▷ *Bildungsplanung*).
- Die Länder stellen nach § 6 Abs. Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) Krankenhauspläne auf; § 108 SGB V verpflichtet die Krankenkassen zur Erstattung der Behandlungskosten in denjenigen Krankenhäusern, die im Plan verzeichnet sind (▷ *Gesundheit in der Raumplanung*).
- Nach § 99 SGB V haben die kassenärztlichen Vereinigungen auf Landesebene einen Bedarfsplan zur Sicherstellung der vertragsärztlichen Versorgung aufzustellen.
- Abfallwirtschaftspläne nach § 30 KrWG enthalten u. a. die Abfallentsorgungsanlagen, die zur Sicherung der Beseitigung von Abfällen sowie der Verwertung von gemischten Abfällen aus privaten Haushalten im Inland erforderlich sind. Sie dokumentieren neben den zugelassenen Abfallentsorgungsanlagen auch die Flächen, die für Deponien, für sonstige Abfallbeseitigungsanlagen sowie für Abfallentsorgungsanlagen geeignet sind.

5.2 Beispiele für Fachpläne des Bundesrechts, die einen öffentlichen Belang räumlich konkretisieren

- Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden im Rahmen der Landschaftsplanung überörtlich und örtlich konkretisiert und die Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele dargestellt und begründet. Dies geschieht auf Landesebene durch Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne nach § 10 BNatSchG und auf örtlicher Ebene durch Landschaftspläne und Grünordnungspläne nach § 11 BnatSchG (▷ *Landschaftsplanung*).

- Für jede Flussgebietseinheit ist nach § 83 WHG ein Bewirtschaftungsplan aufzustellen, der vorgegebene Informationen und Bewirtschaftungsziele enthalten soll. Der Bewirtschaftungsplan kann durch detailliertere Programme und Bewirtschaftungspläne für Teileinzugsgebiete, für bestimmte Sektoren und Aspekte der Gewässerbewirtschaftung sowie bestimmte Gewässertypen ergänzt werden (▷ *Wasserwirtschaft*).

Literatur

Runkel, P. (2013/2014): Kommentierung von §§ 7 und 38 BauGB. In: Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W.; Krautzberger, M. (Hrsg.): Kommentar zum BauGB. München.

Weiterführende Literatur

Jarass, H. (2003): Die Planfeststellung privater Vorhaben. Münster.

Krappweis, S. (2014): Fachplanung und Raumplanung. <http://planung-tu-berlin.de/Profil/Fachplanungen.htm> (05.08.2015).

Kuhling, J.; Herrmann, N. (2000): Fachplanungsrecht. Düsseldorf.

Stüer, B. (2009): Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts. München.

Wahl, R.; Hönig, D. (2006): Entwicklung des Fachplanungsrechts. In: NVwZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 25 (2), 161-171.

Bearbeitungsstand: 01/2017