

Lenkung durch Recht?

Tagung des Jungen Forums Rechtsphilosophie (JFR)
im September 2022 in Köln

Herausgegeben von
Jakob Feldkamp, Leona Schmitz,
Joana Schneider und Malte Zurbrügg

Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie | Beiheft 175

Franz Steiner Verlag



**Sonder-
druck**

2025



Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	7
----------------------------	---

II. Die Bedeutung der Lenkung für das Recht

RODRIGO GARCIA CADORE

Anforderungsmodell vs. Prozessierungsmodell

Vom Recht durch die Rechtswissenschaft abgelenkt?

<i>Zwischen verhaltenslenkendem Recht und rechtlicher Selbstlenkung</i>	11
---	----

MAXIMILIAN SCHNEIDER

Unwirksames Recht?

<i>Über die Rechtswirksamkeit als Kontext von Rechtsgeltungsaussagen</i>	27
--	----

III. Die Effektivität des Rechts als Lenkungsinstrument

FELIX AIWANGER

Die Reize des Verbotenen

<i>Reaktanz im Recht</i>	45
--------------------------------	----

MARVIN NEUBAUER

Pläne als Verbände räumlich oder zeitlich differenzierender Normen

<i>Überlegungen zu Begriff und Steuerungseffekten eines besonderen Regelungstyps</i> ...	63
--	----



IV. Die Rolle demokratischer Institutionen bei der Lenkung durch Recht

VÉRONIQUE SCHIRRMEISTER

Gerichte als Akteure der Rechtslenkung?

Präliminarien am Beispiel strategischer Prozessführung 81

V. Übersetzung im Lenkungskontext

DANIEL ARJOMAND-ZOIKE

Lenkung und Übersetzung?

Über das Verhältnis des Rechts zu anderen sozialen Systemen 99

FELIX R. WALTER

Methodologische Grenzen ökonomischer Steuerung am Beispiel

wirtschaftsrechtlicher Prognoseentscheidungen 113

VI. Die Rolle der Moral bei rechtlichen Lenkungsprozessen

CLEMENS PINNOW

Rechtstreue als Versicherung gegenseitigen Respekts 131

SVENJA BEHRENDT

Eine Frage der Interpretation

Die Bedeutung des Grundrechtsverständnisses für das Verhältnis von Recht und Moral 147



Pläne als Verbünde räumlich oder zeitlich differenzierender Normen

Überlegungen zu Begriff und Steuerungseffekten eines besonderen Regelungstyps

MARVIN NEUBAUER

Plans as complexes of temporally or spatially differentiating norms

Considerations on the concept and effects of a special type of regulation

Abstract: Although planning and plans are found in all areas of life and society, they are still vague on a conceptual level. The paper proposes to understand plans as complexes of (at least) temporally or spatially differentiating norms. Accordingly, spatial plans and time plans can be distinguished and examined. The essential control function of a plan lies in the coordination of actions both with each other and with their context. It creates a coherent set of actions whose individual actions can achieve their respective purpose more effectively, more efficiently, with a higher probability or even only because the other planned actions are carried out at their planned position in space or time.

Keywords: Plan, Planning, Planning Theory, Spatial Planning, Planning Law, Governance

1 Einleitung

Die deutsche Verwaltungsrechtswissenschaft scheint es ein Stück weit aufgegeben zu haben, das Phänomen „Plan“ begrifflich zu fassen: „Die Vielfalt der Pläne, die sich nach Plangeber, Adressaten, Inhalt, Bezugsfelder, Zeitdauer, Wirkung und rechtlicher Bindung unterscheiden, schließt die Annahme eines einheitlichen und umfassenden Rechtsbegriffs ‚Plan‘ aus.“¹ Anderswo wird konstatiert, aufgrund der Fülle von Erscheinungsformen sei es „zweifelhaft, ob eine Definition des Plans bzw. der

¹ Maurer, Hartmut / Waldhoff, Christian (2020): Allgemeines Verwaltungsrecht (20. Auflage). München: C. H. Beck, § 16 Rn. 13; ebenso Brenner, Michael (2014): Öffentliches Baurecht (4. Auflage). Heidelberg: C. F. Müller, Rn. 56; Hoppe, Werner (2006): „§ 77 Planung“. In: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 4 (3. Auflage). Heidelberg: C. F. Müller, Rn. 7.



Planung hilfreich ist. Zielführender scheint es, anstelle des Versuchs einer Einheitsdefinition im Sinne einer Phänomenologie nach Plantypen zu differenzieren.²

Teilweise wird der Plan „ganz allgemein als das Produkt von Planung“³ bestimmt. Selbst wenn die Definitionen der Planung⁴ wertvolle Indizien für die Definition des Plans geben können, ersetzen sie diese jedoch nicht. Essenz und Genese hängen miteinander zusammen, lassen sich aber nicht voneinander herleiten. Analog dazu käme niemand auf die Idee, die Suche etwa nach einem adäquaten Begriff der Norm mit der Begründung zu beenden, dass es viele verschiedene Arten von Normen gäbe, und stattdessen Normen schlicht als Ergebnis von Normsetzung zu definieren.

Im Folgenden soll deshalb der Versuch unternommen werden, einen Begriff des Plans zu skizzieren, der nicht bloß eine Ableitung des Begriffs der Planung, sondern eigenständig ist (Kap. 2). Auf Grundlage der so bestimmten Strukturmerkmale des Plans lassen sich dann die wesentlichen Steuerungseffekte dieses Instruments identifizieren (Kap. 3).

2 Der Plan als Verbund räumlich oder zeitlich differenzierender Normen

Das Wörterbuch kennt verschiedene Bedeutungen für das Wort „Plan“. Sie lassen sich einem deskriptiven Planbegriff (mit der Bedeutung von „Übersichtskarte“) und einem normativen Planbegriff (mit den Bedeutungen „Vorstellung von der Art und Weise, in der ein bestimmtes Ziel verfolgt, ein bestimmtes Vorhaben verwirklicht werden soll“, „Entwurf in Form einer Zeichnung oder grafischen Darstellung, in dem festgelegt ist, wie etwas, was geschaffen oder getan werden soll, aussehen, durchgeführt werden soll“ oder „Absicht, Vorhaben“) zuordnen.⁵

2 Stober, Rolf / Kluth, Winfried (2017): *Verwaltungsrecht I* Ein Studienbuch (13. Auflage). München: C. H. Beck, § 56 Rn. 4.

3 Brenner (2014), Rn. 56.

4 Vgl. Weschpfennig, Armin von (2023): „§ 156 Plan und Planung“. In: Kahl, Wolfgang / Markus, Ludwig (Hg.): *Handbuch des Verwaltungsrechts*, Bd. 5, Heidelberg: C. F. Müller, 1349–1392, Rn. 6–11; Köck, Wolfgang (2022): „§ 36 Pläne und andere Formen des prospektiven Verwaltungshandelns“. In: Voßkuhle, Andreas / Eifert, Martin / Möllers, Christoph (Hg.): *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. 2 (3. Auflage). München: C. H. Beck, 718–856, 879, Rn. 12–15; Schlacke, Sabine (2021): „§ 20 Planende Verwaltung“. In: Kahl, Wolfgang / Markus, Ludwig (Hg.): *Handbuch des Verwaltungsrechts*, Bd. 1, Heidelberg: C. F. Müller, 761–806, Rn. 5–7; Wiechmann, Thorsten (2008): *Planung und Adaption, Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken*, Dortmund: Dorothea Rohn, Kap. 2; Wustlich, Reinhart (1974): „Planungstheorie“. In: Friedrich Malz (Hg.), *Taschenwörterbuch der Umweltplanung, Begriffe aus Raumforschung und Raumordnung*. München: List, 416–418, 417; Brenner (2014), Rn. 55; Stober / Kluth (2017), § 56 Rn. 2; Will, Martin (2022): *Öffentliches Baurecht, Bauplanungsrecht und Bauordnungsrecht aller Bundesländer mit verwaltungsprozessualen Bezügen*. Ein Studienbuch (2. Auflage). München: C. H. Beck, Rn. 31.

5 Etymologisch vom französischen „plan“, älter „plant“, wohl vom lateinischen „planta“ für Pflanze. (Dudenredaktion (o.J.): „Plan“ auf Duden online; www.duden.de/node/112050/revision/1362556;



Der deskriptive Planbegriff findet sich etwa in der Bezeichnung „Stadtplan“. Ein Stadtplan beschreibt, wie eine Fläche derzeit bebaut ist, in der Vergangenheit bebaut war oder in der Zukunft voraussichtlich bebaut sein wird. Häufiger wird wohl der normative Planbegriff verwendet. Vom (deskriptiven) Stadtplan unterscheidet sich etwa der (normative) Bebauungsplan, der vorgibt, wie eine Fläche bebaut werden *soll*. Und gibt eine Lehrkraft ihren Schüler:innen einen Stundenplan aus, prognostiziert sie nicht nur, wann in welchem Klassenzimmer welches Unterrichtsfach unterrichtet werden wird, sondern teilt den Schüler:innen dadurch mit, wann sie wo mit welchen Schulbüchern erscheinen *sollen*. Ein Busfahrplan hingegen ist für die Fahrgäste deskriptiv (eine Prognose, welche Route der Bus in welcher Zeit fahren wird) und für die Busfahrer:innen normativ (eine Vorgabe, welche Route sie in welcher Zeit zu fahren haben). Im Folgenden sollen Pläne untersucht werden, die diesem normativen Begriff entsprechen. Dabei wird Planung als das Verfahren zur Erstellung eines solchen normativen Plans verstanden, d. h. als ein spezieller Prozess der Normsetzung.

Geht man von all den Phänomenen aus, die (in einem normativen Sinne) als Pläne bezeichnet werden (Bebauungspläne, Reisepläne, Stundenpläne, Schlachtpläne, politische Pläne, Wirtschaftspläne etc.), so lassen sich, in einer ersten Annäherung, zwei Merkmale ausmachen. Pläne knüpfen stets (a) an einen konkreten Kontext an (ein bestimmter Ort, eine bestimmte Fläche, ein bestimmter Zeitpunkt oder eine bestimmte Zeitspanne)⁶ und schreiben (b) mehrere Handlungen vor, die aufeinander abgestimmt sind. Von dieser Beobachtung aus lässt sich eine begriffliche Verortung des Plans versuchen.

2.1 Räumlich oder zeitlich differenzierende Normen

Wenn Pläne für verschiedene Kontexte verschiedene Handlungen vorschreiben, dann müssen sie aus verschiedenen, konditional strukturierten⁷ Normen bestehen,

Stand 05.06.2024.) Nicht zu verwechseln mit dem homonymen, aber semantisch und etymologisch verschiedenen Wort „Plan“, wie es in „auf den Plan rufen“ oder „auf den Plan treten“ vorkommt und das vom mittelhochdeutschen „plān(e)“ für „ebener (Kampf)platz“ und dem lateinischen „planus“ herkommt, ebenso wie die deutschen Adjektive „plan“ und „planar“ für „flach, eben“ oder das englische Nomen „plane“ für „Fläche, Ebene“. (Dudenredaktion (o.J.): „Plan“ auf Duden online; www.duden.de/node/112049/revision/1362648; Stand 05.06.2024; Dudenredaktion (o.J.): „plan“ auf Duden online; <https://www.duden.de/rechtschreibung/plan>; Stand 05.06.2024.)

⁶ Schmidt-Aßmann, Eberhard (1995): „Planung als administrative Handlungsform und Rechtsinstitut“. In: Berkemann, Jörg (Hg.): Planung und Plankontrolle. Entwicklungen im Bau- und Fachplanungsrecht; Otto Schlichter zum 65. Geburtstag. Köln u. a.: Heymann, 3–25, 4 f. spricht i. d. Z. von einem Bezug auf die „konkrete Lage der Dinge“ als ein Charakteristikum von Plänen; vgl. dazu Köck (2022), Rn. 15.

⁷ Im Unterschied zu den Normen des Planungsrechts, die regelmäßig als final charakterisiert werden, vgl. etwa Weschpfennig (2023), Rn. 9; Schlacke (2021), Rn. 8; Breuer, Rüdiger (2002): „Konditionale und finale Rechtsetzung“. In: Archiv des öffentlichen Rechts (4), 523–574, 526.



die auf der Tatbestandsseite an den konkreten Kontext anknüpfen und auf der Rechtsfolgenseite die jeweiligen Handlungen vorgeben.⁸ Diese einzelnen Normen, die die Bestandteile eines Plans ausmachen, werden im Folgenden als „Plannormen“ bezeichnet – nicht zu verwechseln mit „Planungsrechtsnormen“, also den Normen des Planungsrechts, d. h. des Rechtsrahmens der Aufstellung und Durchführung von Plänen.

Plannormen sind demnach nur innerhalb eines konkret bestimmten Kontextes einschlägig. Dazu können sie auf der Tatbestandsseite zeitliche und räumliche Angaben sowie Aussagen über die beteiligten Personen, deren Handlungen, das Wetter etc. enthalten („Wenn wir diesen September mit den Maiers auf Rügen sind und die Sonne scheint, müssen wir unbedingt eine Radtour machen.“). Selbstverständlich sind nicht alle Normen, die wir als Bestandteile von Plänen kennen, derart spezifisch. Als absolute Mindestangabe, um einen konkreten Kontext zu bestimmen, kann jedoch die Angabe des Ortes oder des Zeitpunktes gelten. Dieses „Oder“ muss dabei als Disjunktion („einschließendes Oder“) verstanden werden: *entweder* eine Orts- *oder* eine Zeitangabe *oder* beides zugleich. Plannormen zeichnen sich demnach dadurch aus, dass sie ihr Handlungsgebot (zumindest) *räumlich oder zeitlich differenzieren*. Auf diese Weise legen sie fest, dass eine bestimmte Handlung zu einem bestimmten Zeitpunkt bzw. an oder in Bezug zu einem bestimmten Ort geboten ist. Plannormen sind also insofern konkreter als andere Normen, als dass ihr Tatbestand (zumindest) räumlich oder zeitlich konkretisiert ist. Andersherum gesagt unterscheiden sich die übrigen Normen dadurch von Plannormen, dass sie auf der Tatbestandsseite sowohl von Raum- als auch von Zeitangaben abstrahieren.

Die Tatsache, dass Plannormen räumlich oder zeitlich differenzieren, bedeutet nicht, dass sie nur an diesem Ort oder nur innerhalb dieses Zeitraums *gelten*, also räumlich oder zeitlich *bedingt* wären. Hinsichtlich welchen Ortes oder welchen Zeitpunktes bzw. Zeitraums eine Norm einschlägig ist und wann und wo sie gilt, sind zweierlei Dinge. Gilt eine Norm schon im Jahr 2023, aber schreibt für 2026 eine bestimmte Handlung vor, so kann sie etwa schon 2025 bestimmte Pflichten entfalten. Sie kann etwa verlangen, die Vorkehrungen zu treffen, die nötig sind, damit dem Handlungsgebot im Folgejahr auch nachgekommen werden kann. Wird allerdings eine Norm mit dem Zusatz erlassen, erst 2026 in Kraft zu treten, hat sie keine Rechtswirkungen auf die Gegenwart, da sie in normativer Hinsicht schlicht noch nicht existiert. Es handelt sich nur um ein außerrechtliches Versprechen des Gesetzgebers, dass es in der Zukunft ein solches Gesetz geben wird. (Der Mangel an normativer Kraft hindert Dritte allerdings nicht daran, aus diesem Versprechen eigene Schlüsse ziehen, Prognosen ableiten und gegebenenfalls darauf reagieren.) Es ist für

⁸ Zu den Begriffen des Tatbestands und der Rechtsfolge s. Engisch, Karl (2010): Einführung in das juristische Denken (11. Auflage). Stuttgart: Kohlhammer, 47–82.



Plannormen konstitutiv, dass die Räume bzw. Zeiträume der Geltung und die der Einschlägigkeit divergieren. Darin besteht auch ein wesentlicher Unterschied zu anderen Normtypen. Differenziert eine Norm nicht räumlich, so ist der Raum ihrer Geltung und ihrer Einschlägigkeit identisch. Dasselbe gilt entsprechend für Normen, die nicht zeitlich differenzieren.

2.2 Pläne als Normverbünde

In aller Regel sprechen wir allerdings erst dann von Plänen, wenn mehrere zeitlich oder räumlich differenzierende Normen zusammengezogen werden und in inhaltlichem Zusammenhang stehen. Eine bloße „To-Do-Liste“, die unverbundene Handlungsgebote versammelt, ist noch kein Plan. Was bedeutet hier aber „in inhaltlichem Zusammenhang stehen“? Damit ist gemeint, dass alle Handlungen, die die Normen eines Plans für sich betrachtet gebieten, mithilfe der räumlichen oder zeitlichen Angaben in den jeweiligen Tatbestandsbeschreibungen so in Raum und/oder Zeit positioniert sind, dass sie – nach der Intention des Planungsträgers – einen harmonischen Handlungszusammenhang bilden. Ein harmonischer Handlungszusammenhang (vom altgr. *ἁρμονία* für Übereinstimmung, Einklang, richtiges Verhältnis) liegt dann vor, wenn die einzelnen Handlungen – nach der Vorstellung des Planungsträgers zum Zeitpunkt der Planaufstellung – ihren jeweiligen Handlungszweck effektiver, effizienter, mit höherer Wahrscheinlichkeit oder überhaupt erst deshalb erreichen können, weil die übrigen geplanten Handlungen an ihrer planmäßigen Position in Raum bzw. Zeit ausgeführt werden. Der Plan führt einzelne Handlungen zu einem Ganzen zusammen, das mehr ist als die Summe seiner Teile.

Ein Plan stellt also einen Verbund von Normen dar. Jedoch lässt sich zeigen, dass auch der Plan als Ganzes eine Norm ist. Christoph Möllers versteht Normen als die Kombination der „Darstellung einer [...] Möglichkeit“ mit der „affirmativen Markierung, dass sich diese Möglichkeit verwirkliche.“⁹ Eine Norm nennt einen möglichen Zustand der Welt und fordert dazu auf, dass er sich „realisieren möge, dass also aus dem möglichen Zustand ein faktischer werde, dass Möglichkeit und Wirklichkeit in Deckung miteinander kommen“¹⁰. Betrachtet man die einzelnen Normen eines Plans in ihrem Zusammenwirken, so beschreiben sie einen möglichen Handlungszusammenhang und drücken ihre Affirmation dahingehend aus, dass dieser Handlungszusammenhang innerhalb eines bestimmten räumlichen oder zeitlichen Kontextes realisiert wird. Ein Plan ist somit ebenfalls eine Norm. Diese Norm ge-

⁹ Möllers, Christoph (2015): Die Möglichkeit der Normen. Berlin: Suhrkamp, 126. Prognosen könnte man in Anlehnung daran verstehen als Zusammenschluss aus der Darstellung einer Möglichkeit sowie der deskriptiven Markierung, dass sich diese Möglichkeit wahrscheinlich verwirklichen wird.

¹⁰ Möllers (2015), S. 157.



bietet es, einen bestimmten Handlungszusammenhang auszuführen. Je nach Perspektive auf das Ganze oder seine Teile ist der Plan somit entweder ein Verbund räumlich bzw. zeitlich differenzierender Normen oder eine einzige, in sich gegliederte Norm. Letztere benennt auf der Tatbestandsseite konkrete Raumabschnitte (im Falle der Raumplanung) oder konkrete Zeit- oder Geschehensabschnitte (im Falle der Zeitplanung) und enthält auf der Rechtsfolgenseite das Gebot eines konkreten Handlungszusammenhangs.

Das ermöglicht es dem Plangeber, mit *einer* Entscheidung, nämlich der Entscheidung zur Aufstellung des Plans, ein *räumliches oder zeitliches Ganzes konkret* zu regeln. Zieht man sämtliche räumlichen bzw. zeitlichen Konkretisierungen der verschiedenen Plannormen innerhalb eines Plans zusammen, ergibt sich, wie dargestellt, ein zusammenhängendes Ganzes. Aus den einzelnen Einträgen eines Terminkalenders ergibt sich der Ablauf einer Woche. Aus den einzelnen Festsetzungen in einem Bebauungsplan ergeben sich die räumlich differenzierten Genehmigungen von Nutzungen eines Plangebiets. Da ein Plan einen Verbund mehrerer unterschiedlicher räumlich oder zeitlich differenzierender Normen darstellt, ist es ihm möglich, dieses zusammenhängende Ganze nicht bloß homogen und dadurch abstrakt zu regeln, sondern räumliche oder zeitliche Binnendifferenzierungen zu machen. Regelungstechnisch handelt es sich bei einem Plan um einen Regelungskomplex, der auf ein zeitlich oder räumlich konkretisiertes und intern differenziertes, harmonisch gegliedertes Ganzes abzielt.

2.3 Raumplanung und Zeitplanung

Ein Raumplan ist ein Verbund von räumlich differenzierenden Normen. Das öffentliche Recht kennt viele Raumpläne, etwa die fachübergreifenden, integrativen Pläne der Bauleitplanung (§ 1 Abs. 2 BauGB) und der Raumordnung der Länder und des Bundes (§ 13 Abs. 1 S. 1 sowie § 17 ROG), aber auch die fachspezifischen Pläne etwa der Landschaftsplanung (§§ 10, 11 BNatSchG) oder der Planung der Trassen von Höchstspannungsleitungen (§ 5 NABEG).

Zeitpläne sind demgegenüber Verbünde von zeitlich differenzierenden Normen, also von Normen, deren Tatbestand eine zeitliche Dimension aufweist. Diese Dimension kann sich auf verschiedene Weise ausdrücken. Die Tatbestandsbeschreibung kann vorgeben, an welchem Datum oder zu welcher Uhrzeit eine bestimmte Handlung zu vollziehen ist, welches Geschehen einer Handlung vorauszugehen hat, welcher zeitliche Abstand zwischen diesem Geschehen und der zu vollziehenden Handlung liegen soll oder dass eine Handlung vorzunehmen ist bis, sobald oder solange etwas anderes geschieht. Als Ganzes betrachtet schreibt der Zeitplan vor, dass ein bestimmter Handlungsablauf ausgeführt wird, sobald ein bestimmtes, äußeres Geschehen eintritt. Dabei ist es möglich, dass der Handlungsablauf nur an einer Stelle an den äuße-



ren Geschehensablauf anschließt und ansonsten ganz automatisch abläuft („Wenn am Freitag, den 12.05.23, der Testalarm ausgelöst wird, sollen die Lehrkräfte zunächst die Fenster öffnen, dann die Schüler:innen zum Sammelpunkt begleiten und dann durchzählen.“). Der Handlungsablauf kann allerdings auch eng mit dem Geschehensablauf verknüpft bleiben oder sogar verschiedene, voneinander abzweigende Handlungsabläufe für verschiedene Geschehensabläufe vorsehen („A und B sollen sich am Samstag um 18:00 Uhr vor dem Museum treffen und nach den Nachtwächtern Ausschau halten. Ist die Luft rein, sollen sie durch das Fenster im Erdgeschoss einsteigen. Geht dabei der Alarm los, sollen sie den Schauplatz sofort verlassen. Andernfalls sollen sie das Gemälde stehlen.“).

Zeitpläne kommen im derzeitigen Recht so gut wie nicht vor. Ausnahmen bilden etwa Normen mit zeitlichen Bestimmungen in sogenannten Maßnahmenplänen,¹¹ wie etwa einem Luftqualitätsplan (§ 47 BImSchG), verrechtlichte Politikpläne¹² wie etwa der Emissionsminderungsplan in den §§ 3 ff. des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG), oder Bebauungspläne mit zeitlich differenzierten Festsetzungen gem. § 9 Abs. 2 BauGB. Insbesondere im Bereich der Umweltpolitikplanung ist eine Verrechtlichung von Zeitplänen zu beobachten.¹³ Das mag daran liegen, dass der politische Druck, die Wirtschaft und Gesellschaft ökologisch nachhaltiger zu gestalten, wächst. Da gesellschaftliche Transformationsprozesse jedoch in der Regel lange dauern und Ursachen und Wirkungen in vielen gesellschaftlichen Teilbereichen haben,¹⁴ erfordert auch die politische Steuerung von Transformationen eine Regulationsform, die einzelne politische Steuerungsmaßnahmen über einen langen Zeitraum und hinsichtlich verschiedener Steuerungsobjekte in unterschiedlichen Teilsystemen koordiniert.¹⁵

11 Knappe, Lukas (2022): Die Maßnahmenplanung im europäisierten Verwaltungsrecht. Grundstrukturen, Dogmatik und Rechtsfragen eines neuartigen verwaltungsrechtlichen Planungsinstruments im europäischen und nationalen Umweltrecht. Hürth: Carl Heymanns Verlag, 251.

12 Erstmals zum Begriff des Politikplanungsrechts Reese, Moritz (2020): „Das EU-Klimagesetz – Nachhaltigkeit durch Umweltpolitikplanungsrecht?“. In: Zeitschrift für Umweltrecht (12), 641–642, 641; vgl. auch Henn, Elisabeth V. / Neubauer, Marvin / Marquard, Elisabeth / Hodapp, Dorothee / Hepach, Helmke / Hillebrand, Helmut / Seppelt, Ralf / Settele, Josef (2024): „Perspektiven eines politikplanenden Biodiversitätsschutzgesetzes: Rechtsrahmen, Ausgestaltung und Forschungsbedarf.“ In: Natur und Recht (4), 234–242, 239–240; Lammers, Simon (2023): Die europäische Governance-Verordnung und das EU-Klimagesetz. Politikplanung und -koordinierung als Aufgabe des Rechts. Baden-Baden: Nomos; Franzius, Claudio (2023), „Politikplanung im Klimaschutzrecht“. In: Brüning, Christoph / Ewer, Wolfgang / Schlacke, Sabine / Tegethoff, Carsten (Hg.), Festschrift für Ulrich Ramsauer zum 75. Geburtstag. München: C. H. Beck, 51–64.

13 S. zur Umweltpolitikplanung Fn. 12.

14 Zur Transformationsforschung siehe den Überblicksartikel von Sommer, Bernd (2022): „Sozialökologische Transformationsforschung“. In: Ibrahim, Youssef / Rödder, Simone (Hg.), Schlüsselwerke der sozialwissenschaftlichen Klimaforschung. Bielefeld: transcript Verlag, 391–397, 391. Zu Transformation und Planung: Köck (2022), Rn. 4 ff.

15 Grundlegend zur politischen Steuerung s. Mayntz, Renate (1997): „Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme (1987)“. In: dies., Soziale Dynamik und politische Steuerung, Theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt [u. a.]: Campus-Verlag, 186–208, 186.



Schwierigkeiten birgt die Abgrenzung zwischen Verfahrensvorschriften und Zeitplänen. Beide bringen Handlungen u. a. in eine zeitliche Reihenfolge („Sobald X geschehen ist, ist Y zu tun.“) und können dabei auch die zeitlichen Abstände zwischen den Handlungen festlegen („Nach Ablauf von 3 Monaten nach X ist Y zu tun.“; „Innerhalb von 3 Monaten nach X, ist Y zu tun.“). Im allgemeinen Sprachgebrauch unterscheiden wir Zeitpläne und Verfahrensvorschriften danach, ob ein vorgegebener Handlungsablauf nur ein einziges Mal oder theoretisch unendlich häufig durchgeführt werden kann. Im ersten Fall liegt ein Zeitplan vor, im zweiten ein Normverbund zur Regelung eines Verfahrens. Dementsprechend sollten Normenverbünde nur dann als Zeitpläne bezeichnet werden, wenn zumindest eine ihrer Normen in der Tatbestandsbeschreibung an ein singuläres Ereignis in der Vergangenheit, Gegenwart oder Zukunft anknüpft und dadurch den gesamten Normenverbund gewissermaßen im Fluß der Zeit ‚verankert‘. Das kann durch Jahres- oder Datumsangabe geschehen („Am 10.08.2023 ist X zu tun.“; „Bis zum Jahr 2045 werden die Treibhausgasemissionen so weit gemindert, dass Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird. Nach dem Jahr 2050 sollen negative Treibhausgasemissionen erreicht werden.“, § 3 Abs. 2 KSG). Denkbar wäre aber auch die Verwendung jedes anderen zukünftigen oder vergangenen singulären Ereignisses als Tatbestandsmerkmal. Ob ein Ereignis als singulär bezeichnet werden kann, sollte dabei nicht nach naturgesetzlichem, sondern nach einem Plausibilitätsmaßstab bestimmt werden, d. h.: Ist die Annahme, dass dieses Ereignis nur einmal auftritt, hinreichend plausibel, um von einem singulären Ereignis zu sprechen?

Zeitpläne haben also einen zeitlichen Auslöser, der seiner Natur nach nur ein einziges Mal betätigt werden kann. Wird er betätigt, gibt der Zeitplan einen einmaligen Handlungsablauf vor. Verfahrensvorschriften hingegen besitzen zeitliche Auslöser, die theoretisch unendlich häufig betätigt werden können, etwa die Stellung eines Antrags auf Erteilung einer Baugenehmigung. Sobald der Auslöser betätigt wird, geben die Vorschriften ein bestimmtes Verfahren vor, jederzeit und beliebig häufig. Ein Filmdrehbuch, das vorschreibt, in welcher zeitlichen Reihenfolge welcher Schauspieler welchen Satz zu sagen hat, oder eine Partitur, die aussagt, zu welchem Zeitpunkt welches Instrument welchen Ton spielen soll, sind somit Verfahrensvorschriften.

Aufgrund dieser verschiedenen Regelungstechniken unterscheiden sich Verfahrensvorschriften und Zeitpläne in ihrer Steuerungsfunktion. Da Verfahrensvorschriften nicht an singuläre Ereignisse anknüpfen, sind sie abstrakter und deshalb in relativ unterschiedlichen Kontexten einschlägig und durchführbar. Verfahrensvorschriften sind recht kontextblinde Automaten und erfüllen gerade dadurch ihren Zweck bei der Standardisierung von Handlungsabläufen, etwa in Gerichtsverfahren. Das geht jedoch mit einem Verlust an Situationsadäquanz einher. Zeitpläne hingegen passen einen einzigartigen Handlungsablauf speziell in einen einzigartigen äußeren Geschehensablauf ein, indem sie diesen bestimmten Handlungsablauf nur dann vorgeben, wenn auch dieser bestimmte Geschehensablauf vorliegt.



3 Steuerungseffekte von Plänen

Pläne als Verbünde zeitlich oder räumlich differenzierender Normen haben im Allgemeinen zwei wesentliche Steuerungseffekte: die Koordination verschiedener Handlungen untereinander, sodass ein harmonischer Handlungszusammenhang¹⁶ entsteht, sowie die Koordination zwischen diesem Handlungszusammenhang und dem zeitlichen oder räumlichen Kontext, in welchem er stattfinden soll.

3.1 Koordination verschiedener Handlungen

Raumplanung hat dabei die Aufgabe, räumlich konkurrierende und konfligierende Handlungen zu koordinieren. Handlungen *konkurrieren* räumlich, also in Bezug auf die Ressource „Fläche“, wenn zwei verschiedene Handlungen zur selben Zeit am selben Ort vollzogen werden sollen und sich deshalb schon physisch ausschließen, etwa die bauliche Nutzung eines Grundstücks entweder als Industrie- oder als Wohnstandort. Sie *konfligieren* räumlich, wenn sie zur selben Zeit an zwei verschiedenen Orten vollzogen werden, aber in einem so engen räumlichen Zusammenhang stehen, dass die Effekte der einen Handlung den Vollzug der anderen Handlung negativ beeinträchtigen, etwa die bauliche Nutzung des einen Grundstücks als Industriestandort und des anliegenden Grundstücks als Wohnstandort. Raumplanung ist insofern eine Technik der Dislozierung, d.h. der Steuerung der Verteilung von Handlungen im Raum.

Im Bereich der Raumplanung kann der Bebauungsplan als Beispiel dienen. Er bestimmt, hinsichtlich welchen Grundstücks die Baugenehmigungsbehörde welche bauliche Nutzung zulassen darf. Die Koordination dieser verschiedenen Handlungen reduziert die räumlichen Nutzungskonflikte im Plangebiet und erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die Zwecke der einzelnen Zulassungsentscheidungen, etwa eine Wohnnutzung zu ermöglichen, besser erreicht werden. Gut verdeutlichen lässt sich die Steuerungswirkung eines Raumplans auch am Beispiel der sogenannten „Malen-nach-Zahlen“-Technik. Hier bestimmt ein Vordruck auf einer Leinwand, an welcher Stelle welche Farbe aufzubringen ist. Nach der hier vertretenen Plandefinition handelt es sich dabei um einen Raumplan. Der Vordruck ermöglicht es dem Malenden, ein Bild zu produzieren, das er mithilfe seiner eigenen Fähigkeiten nicht hätte hervorbringen können. Interessant ist an diesem Beispiel, dass jemand, der ‚nach Zahlen‘ malt, sogar ein Bild produzieren kann, ohne zu wissen, was er malt. Sind die Einzelhandlung nämlich so simpel, dass sie nahezu vollständig

¹⁶ Dazu siehe unter 2.2.



durch den Plan determiniert werden können, so kann sich der harmonische Handlungszusammenhang sogar ohne Einsicht des Handelnden vollziehen.

Zeitplanung wiederum hat die Aufgabe, zeitlich konkurrierende und konfligierende Handlungen zu koordinieren. Handlungen *konkurrieren* zeitlich, also in Bezug auf die Ressource „Zeit“, wenn zwei verschiedene Handlungen zur selben Zeit am selben Ort und/oder vom selben Akteur vollzogen werden sollen und sich deshalb schon physisch ausschließen. Das umfasst auch den Sonderfall, dass Handlungen zwar zu unterschiedlichen Zeiten stattfinden, aber die Vor- oder Nachbereitungszeit einer Handlung sich mit der Zeit der Durchführung, der Vor- oder der Nachbereitung einer anderen Handlung überschneidet. Handlungen *konfligieren* wiederum zeitlich, wenn zwei verschiedene Handlungen zu zwei verschiedenen Zeitpunkten stattfinden, aber in einem so engen zeitlichen Zusammenhang stehen, dass ihre Effekte den Vollzug der anderen Handlung negativ beeinträchtigen. Zeitplanung ist vor diesem Hintergrund eine Technik der Prozesssteuerung, d.h. der Steuerung der Verteilung von Handlungen in der Zeit. Während andere Arten von Rechtsnormen einen zeitlich indifferenten ‚Rechtsrahmen‘ bilden, haben Zeitpläne eine zusätzliche, eine zeitliche Steuerungsdimension. Sie führen die Akteure gewissermaßen auf einem ‚Rechtspfad‘ durch die Zeit.

Die Koordinationsleistung eines Zeitplans ist am besten am Beispiel des Terminkalenders zu verdeutlichen. Er stimmt einzelne „Termine“, d.h. Zeitpunkte oder Zeiträume, in denen etwas Bestimmtes zu geschehen hat, zeitlich aufeinander ab. Darüber hinaus kann er – als eine Art Superzeitplan – auch verschiedene Zeitpläne zusammenführen und zeitlich koordinieren, deren entsprechende Handlungszusammenhänge allein aufgrund des Umstands in einem Gesamtzusammenhang stehen, dass sie durch den- oder dieselben Akteure ausgeführt werden sollen und deshalb zeitlich koordiniert werden müssen.

Ohne Plan, ohne übergeordnete Handlungsstrategie, entscheiden Akteure ‚spontan‘. Spontane Koordination ist Koordination eines Handlungszusammenhangs während seines Ablaufs. Dieses Vorgehen hat zur Folge, dass während des Handlungszusammenhangs nicht nur darüber nachgedacht und entschieden werden muss, wie die nächste Handlung konkret gestaltet sein soll, damit sie sich in den äußeren Kontext sowie den übergeordneten Handlungszusammenhang einfügt, sondern auch immer wieder neu darüber, wie sich dieser Handlungszusammenhang selbst überhaupt weiterentwickelt soll. Bei jedem Schritt wird neu darüber entschieden, wie der Weg verlaufen soll. Der Handlungszusammenhang wächst ‚natürlich‘ oder ‚von unten‘, wie man manchmal von Städten sagt, die ohne Raumplan entstanden sind.

Hingegen ermöglicht es die Regelungstechnik des Plans durch ihre Normverbundeigenschaft, mehrere konkret bestimmte Normen in einer Norm differenziert zusammenzuführen und dadurch in einer vorgelagerten Entscheidung einen norma-



tiven Rahmen zu schaffen, der später einen Handlungszusammenhang konkret¹⁷ steuert. Planung ist also die Koordination eines Handlungszusammenhangs, die diesem zeitlich vorgelagert ist. Sie ist insofern vorausschauend. Selbstverständlich besteht die Wirklichkeit aus Graustufen zwischen eher geplanten und eher spontan entwickelten Handlungszusammenhängen, je nachdem, wie konkret die Handlungsgebote auf Planebene sind.

Ein eher spontanes Vorgehen hat den Vorteil, dass die Akteure in einer Handlungssituation den Kontext (etwa das Wetter) teilweise besser kennen als Akteure, die im Vorfeld den Handlungszusammenhang planen. In dem Fall können die Akteure auf spontaner Entscheidungsebene, also in der Handlungssituation, ihre Handlungen besser mit dem Kontext koordinieren als Akteure auf planerischer Ebene. Ein Wissensvorsprung der spontanen gegenüber der planerischen Ebene ist jedoch keineswegs zwingend. Denn ein spontanes ‚Fahren auf Sicht‘ entbehrt häufig eines Überblicks über den Gesamtkontext, etwa über das Vorgehen der verschiedenen Einheiten auf einem Schlachtfeld oder über sämtliche baulichen Nutzungen in einem Stadtquartier.

Spontanes Vorgehen hat auch andere Nachteile. So bedeutet Entscheidungsfindung bekanntermaßen Reduktion von Komplexität, genauer: die Reduktion einer Vielzahl von Optionen auf eine einzige. Komplexitätsreduktion jedoch kostet Zeit.¹⁸ Je komplexer die Entscheidungen sind, die getroffen werden müssen, desto mehr Zeit ist erforderlich und desto eher ist es für die Entscheidungsfindung von Vorteil, in einem Zeitraum stattzufinden, der zeitlich *vor* dem Handlungszusammenhang liegt. So werden die Prozesse der planerischen Entscheidung über den Handlungszusammenhang und der spontanen Entscheidung über die Handlungen entzerrt und es entsteht keine Zeitnot. Das ist natürlich nicht möglich, wenn die Akteure von einem Geschehen überrascht werden und keine Zeit zur Planung haben. Um vorbereitet zu sein, werden deshalb sogenannte Krisenpläne vorgehalten. Sie sind eine Vorsorgemaßnahme für den Eintritt eines bestimmten Geschehens, das bislang nur ein potenzielles Risiko darstellt, und können im Fall seiner Realisation aus der Schublade geholt werden.

Die Einführung einer planerischen Ebene ermöglicht es außerdem, Entscheidungsfindungen auf verschiedene Akteure aufzuteilen, die jeweils auf vorlaufende Planung bzw. spontanes Entscheiden in der Situation spezialisiert sind.¹⁹

¹⁷ Dieses Merkmal der konkreten Steuerung eines Handlungszusammenhangs unterscheidet den Steuerungseffekt der Pläne von jenem anderer Normverbänden, wie etwa von Gesetzbüchern. Diese stellen eher einen abstrakten Handlungsrahmen oder Handlungsformen bereit.

¹⁸ Luhmann, Niklas (2018): „Die Knappheit der Zeit und die Vordringlichkeit des Befristeten“. In: ders., Schriften zur Organisation, Band 1, Die Wirklichkeit der Organisation, hrsg. v. Ernst Lukas und Veronika Tacke. Wiesbaden: Springer VS, 355–384, 356–360.

¹⁹ Dieser Aspekt findet sich auch bei Luhmann, Niklas (2007): „Politische Planung“. In: ders., Politische Planung, Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung (5. Auflage). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 71, 75.



Zu guter Letzt zwingt ein nur spontanes Vorgehen die Akteure dazu, ihre Handlungen stets dem gerade vorliegenden Kontext anzupassen, ohne durch vorangehende Handlungen auf diesen Einfluss nehmen zu können. Wer spontan entscheidet, muss sich damit abfinden, was er vorfindet. Wer plant, kann schon heute Handlungen vollziehen (z. B. ein Hotelzimmer reservieren), die seinen zukünftigen Handlungskontext umgestalten und so in der Zukunft gewisse Handlungen erst ermöglichen (z. B. während der Reise eine Woche später in einem Hotelzimmer zu schlafen). Planung bedeutet insofern nicht ausschließlich Reduktion, sondern immer auch Produktion von Entscheidungsoptionen.

Dabei ist es irrelevant, ob es um die Koordination der Handlungen eines oder mehrerer Akteure geht. Gerade ein Handlungszusammenhang, der verschiedene Akteure beinhaltet, erfordert in besonderem Maße Planung. Eine Koordination von oder zwischen mehreren Akteuren erfolgt nämlich durch Kommunikation gegenüber bzw. zwischen ihnen. Diese Kommunikation muss im Falle spontaner Koordination während des Handlungszusammenhangs stattfinden. Das kann schon rein physisch nicht möglich sein, etwa wenn verschiedene Einheiten auf dem Schlachtfeld keine Möglichkeit haben, sich auszutauschen und ein Vorgehen abzustimmen. In jedem Fall kostet es aber Zeit und zwar umso mehr, je komplexer die Handlungsoptionen sind, die im Zuge der Kommunikation auf eine einzige Handlungsentscheidung reduziert werden müssen. Da die verfügbare Zeit während eines Handlungszusammenhangs begrenzt ist, lassen sich tendenziell nur einfache Kommunikationen vollziehen, was wiederum deren Koordinationsfähigkeit begrenzt.

Aus all diesen Gründen lässt sich sagen, dass vorgelagerte, planerische Koordination tendenziell zu einem Handlungszusammenhang führt, der besser koordiniert, harmonischer und dadurch effektiver ist als ein bloß spontan koordinierter Zusammenhang.

3.2 Koordination zwischen Handlungszusammenhang und Kontext

Pläne koordinieren jedoch nicht nur die Einzelhandlungen so, dass ein möglichst effektiver Handlungszusammenhang entsteht. Sie stimmen diesen Handlungszusammenhang außerdem auf seinen räumlichen oder zeitlichen Kontext ab. Das fördert die Effektivität des Handlungszusammenhangs zusätzlich. Diese Koordination zwischen Handlungszusammenhang und Kontext erfolgt dadurch, dass die einzelnen Plannormen ihre Handlungsgebote (auf der Rechtsfolgende) mit konkreten, räumlichen oder zeitlichen Kontextbestimmungen (auf der Tatbestandsseite) verknüpfen. Dadurch sind die Gebote nur in konkreten Kontexten einschlägig.

Jedoch passen Pläne nicht nur die Handlungsgebote dem Kontext, sondern auch den Kontext den Handlungsgeboten an, wie oben schon angesprochen. Dazu geben sie für den Zeitpunkt t_i bzw. hinsichtlich des Ortes p_i eine Handlung vor, die



den Kontext zum Zeitpunkt t_2 bzw. am Ort p_2 so verändert, dass er mit der zu t_2 bzw. hinsichtlich p_2 geplanten Handlung besser harmoniert oder sie gar erst ermöglicht. Insbesondere Fristennormen spielen hier eine besondere Rolle. Sie sorgen dafür, dass eine Handlung, die für den Zeitpunkt t_1 geboten ist, bis zum Zeitpunkt t_2 abgeschlossen ist, sodass die Handlung, die für den Zeitpunkt t_2 vorgegeben ist, an deren Resultate anschließen kann. § 3 Abs. 1 Nr. 1 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) fordert etwa von der Bundesregierung, bis 2030 die Treibhausgasemissionen um mindestens 65 Prozent gegenüber 1990 zu verringern. Nur wenn sie dieser politikplanungsrechtlichen²⁰ Plannorm nachkommt, stellt sie jenen situativen Kontext her, in dem sie fähig ist, die anschließende Plannorm des § 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG zu befolgen und die Emissionen bis zum Jahr 2040 um mindestens 88 Prozent zu verringern.

Die Koordination zwischen den einzelnen Handlungen sowie zwischen Handlungszusammenhang und seinem Kontext kann dann unter Druck geraten, wenn sich der räumliche oder zeitliche Kontext, wie er bei der Aufstellung des Plans prognostiziert wurde, nur teilweise realisiert, d. h. die Prognose teilweise falsch war. Prognosen leiden ihrer Natur nach unter Wissensmangel. Mit Fehlprognosen ist also zu rechnen und es sollten Vorsorgemaßnahmen²¹ ergriffen werden. Es lassen sich verschiedene solcher Maßnahmen der Risikovorsorge identifizieren.

Zunächst kann der Planungsträger die zeitlichen oder räumlichen Differenzierungen der Plannormen vorsorgeorientiert bestimmen. Er kann einen späteren Zeitpunkt für den Vollzug der Handlung H_2 wählen, um auch dann ausreichend Zeit für die planmäßig vorangehende Handlung H_1 zu gewährleisten, wenn H_1 länger dauert als zunächst gedacht. Solche „Zeitpuffer“ vermindern das Risiko, dass eine Handlung an *zeitliche* Grenzen stößt. Dass Risiko, dass eine Handlung an *räumliche* Grenzen stößt, lässt sich wiederum vermindern, indem im Raumplan vorsorglich größere Räume für ihren Vollzug vorgesehen werden als nach Prognose eigentlich benötigt werden. Etwa übt man das Einparken auf einem leeren Parkplatz, da man den räumlichen Kontext der geplanten Handlungen noch nicht sicher einschätzen kann.

Vorsorgeorientierte Pläne können jedoch auch Normen für alternative Handlungen enthalten, die eigentlich geplante, aber dann undurchführbar gewordene Handlungen ersetzen. Diese Normen sind nur dann einschlägig, wenn sich das Risiko einer Fehlprognose realisiert („Falls morgen doch keine Sonne scheint, bleiben wir zuhause.“). Man spricht von einem „Plan B“, den man neben „Plan A“ vorsorglich auch noch in der Tasche hat.

²⁰ Siehe zum Begriff des Politikplanungsrechts Fn. 12.

²¹ Zum Vorsorgeprinzip s. statt vieler Appel, Ivo (2004): „Methodik des Umgangs mit Ungewissheit“. In: Schmidt-Aßmann, Eberhard / Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hg.): Methoden der Verwaltungswissenschaft. Baden-Baden: Nomos, 327–358, 327.



Einen besonderen Typ von Vorsorgemaßnahmen bilden solche Planungsrechtsnormen, die die Adaptivität des Plans steigern. Unter Adaptivität sei hier das Ausmaß verstanden, in welchem der geplante Handlungszusammenhang mit den vermuteten Effekten auch dann noch ausgeführt werden kann, wenn ein bestimmter Teil des räumlichen oder zeitlichen Kontextes falsch prognostiziert wurde. Mit anderen Worten: Inwiefern wird der Handlungszusammenhang als Ganzer infiziert, wenn einzelne Handlungen aufgrund einer Fehlprognose nicht oder nicht mit den vermuteten Effekten ausgeführt werden (können)? Zur Adaptivitätssteigerung sind Normen nötig, die dem Planvollzieher im Falle einer Fehlprognose bestimmte Anpassungshandlungen erlauben bzw. vorschreiben. Diese Anpassungshandlungen lassen sich differenzieren nach Handlungen, die sich dem tatsächlichen Kontext anpassen, und Handlungen, die den Kontext jener Prognose anpassen, die dem Plan zugrunde lag.

Zur ersten Gruppe gehört § 31 Abs. 2 BauGB. Er erlaubt es der Baugenehmigungsbehörde als Planvollzieherin, unter bestimmten, vom Gemeinderat als Planungsträger nicht vorhergesehenen Umständen vom Plan abzuweichen (Befreiungen vom Bebauungsplan).²² Gewissermaßen das Gegenteil davon bildet die Anpassungsnorm des § 15 BauNVO, der der Baugenehmigungsbehörde – unter bestimmten, vom Gemeinderat nicht vorhergesehenen Umständen – verbietet, am Plan festzuhalten. Gem. § 31 Abs. 1 BauGB wiederum kann der Gemeinderat selbst im Bebauungsplan Normen installieren, die der Baugenehmigungsbehörde in bestimmten Situationen einen besonders weiten Handlungsspielraum einräumen (Ausnahmen vom Bebauungsplan).²³ Dadurch gibt der Gemeinderat der Genehmigungsbehörde für Situationen, die er für schwer prognostizierbar hält, mehr Flexibilität, situationsadäquate Handlungen zu vollziehen, und erhöht dadurch die Adaptivität des Plans.

Die zweite Gruppe bilden jene adaptivitätssteigernden Planungsrechtsnormen, die nicht die Handlungen dem fehlerhaft prognostizierten Kontext, sondern diesen Kontext seiner Prognose anpassen, sodass der geplante Handlungszusammenhang letztlich doch planmäßig ausgeführt werden kann. Eine solche Norm stellte etwa § 8 KSG a.F. dar (der allerdings mittlerweile durch die KSG-Novelle 2024²⁴ stark verändert wurde). Nach § 8 KSG a.F. Demnach hatte etwa das Bauministerium ein sogenanntes Sofortprogramm zu erarbeiten, wenn sich zu einem bestimmten Zeitpunkt herausstellte, dass der Gebäudesektor den gesetzlich vorgeschriebenen Emissionsminderungspfad verlassen hatte und somit auch die daran anschließenden Abschnitte des Emissionsminderungspfades nicht mehr planmäßig würde beschreiten können. Das Sofortprogramm stellte einen eigenen Plan eines Handlungs-

²² Analog für die Raumordnung s. § 6 Abs. 2 ROG. Köck (2022), Rn. 64 spricht von „Flexibilität und Robustheit von Plänen“.

²³ Analog für die Raumordnung s. § 6 Abs. 1 ROG.

²⁴ Gesetz v. 15.07.2024 BGBl. 2024 I Nr. 235.



zusammenhang dar, welcher „die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstell[en]“ sollte (§ 8 Abs.1 KSG a.F.). Das Sofortprogramm diente also dazu, einen Handlungszusammenhang auszulösen, welcher jenen Kontext herstellt, der bei der Aufstellung des Emissionsminderungsplans prognostiziert wurde. Der prognostizierte und der reale Minderungspfad wurden wieder zusammengeführt, indem die Realität der Prognose angepasst wurde.

4 Schluss

Als ein grundlegender Normtyp und eine besondere Form der Handlungssteuerung durchzieht der Plan sämtliche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Der Aufsatz schlägt vor, den Plan als Verbund von (mindestens) zeitlich und/oder räumlich differenzierenden Normen zu verstehen. Sein wesentlicher Steuerungseffekt liegt in der Koordination von Handlungen sowohl untereinander als auch mit ihrem Kontext. Der Plan erhöht damit die Wahrscheinlichkeit eines harmonischen Handlungszusammenhangs, d.h. eines Handlungszusammenhangs, dessen einzelne Handlungen ihren jeweiligen Handlungszweck effektiver, effizienter, mit höherer Wahrscheinlichkeit oder überhaupt erst deshalb erreichen können, weil die übrigen geplanten Handlungen an ihrer planmäßigen Position in Raum bzw. Zeit ausgeführt werden. Der Plan führt dadurch einzelne Handlungen zu einem Ganzen zusammen, das mehr ist als die Summe seiner Teile.

Zur Person: Marvin Neubauer ist Doktorand im BMBF-finanzierten *Kompetenznetzwerk Zukunftsherausforderungen des Umweltrechts (KomUR)*. Er promoviert am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ zu Politikplanungsrecht als Instrument der Nachhaltigkeitstransformation.

Marvin Neubauer, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Permoserstraße 15, 04318 Leipzig, Deutschland, marvin.neubauer@ufz.de

