

Lars Kindler

Zur Steuerungskraft der Raumordnungsplanung

Am Beispiel akzeptanzrelevanter Konflikte der Windenergieplanung



Nomos

Leipziger Schriften zum Umwelt- und Planungsrecht

Herausgegeben von
Prof. Dr. Christoph Degenhart
Prof. Dr. Kurt Faßbender
Prof. Dr. Wolfgang Köck
Prof. Dr. Martin Oldiges†

Band 34

Lars Kindler

Zur Steuerungskraft der Raumordnungsplanung

Am Beispiel akzeptanzrelevanter Konflikte der Windenergieplanung



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Leipzig, Univ., Diss., 2018

ISBN 978-3-8487-4927-0 (Print)

ISBN 978-3-8452-9140-6 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die Juristenfakultät der Universität Leipzig hat die vorliegende Arbeit im Wintersemester 2017/2018 als Dissertation angenommen. Zum Zwecke der Veröffentlichung wurde der Text aktualisiert sowie Rechtsprechung und Literatur bis Anfang 2018 berücksichtigt.

Die Anregung für das Thema entstand durch ein Seminar bei Prof. Dr. Köck, der zugleich die kritische und wohlwollende wissenschaftliche Betreuung dieser Arbeit übernommen hat. Dafür und für die Erstellung des Erstgutachtens danke ich ihm sehr. Die Aufgabe des Zweitgutachtens hat Prof. Dr. Kurt Faßbender übernommen, dem ich dafür ebenfalls danke. Dr. Jana Bovet hat mich als Mentorin vielfach mit fachlichem und persönlichem Rat unterstützt; auch ihr gilt mein Dank. Den ersten praktischen Zugang zum Raumordnungsrecht und das Interesse für diese Planungsebene verdanke ich nicht zuletzt Klaus Füßer.

Die Arbeit entstand zu meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter der Sozietät GLEISS LUTZ. Das menschlich sehr angenehme und fachlich sehr anspruchsvolle Arbeitsumfeld war eine stete Motivation auf dem Weg zu dieser Arbeit. Den (ehemaligen) Partnern, Anwälten und Mitarbeitern, allen voran Prof. Dr. Christoph Moench, Dr. Marc Ruttloff, Dr. André Lippert und Dr. Constantin von der Groeben gilt mein herzlichster Dank.

Für die sorgsame Durchsicht des Manuskripts danke ich Stefan Pullwitt und Stefanie Najort. Stefanie Najort danke ich zudem für die stete Unterstützung in der Entstehungsphase.

Letztlich danke ich meinen Freunden und meiner Familie, die mit Beständigkeit, Zutrauen und Zuversicht zum Entstehen dieser Arbeit beigetragen haben. Gewidmet ist diese Arbeit meinen Eltern, Elke und Henry Kindler, die mir durch ihr Vertrauen alle Freiheiten gegeben haben und mich immer bedingungslos unterstützen. Das ist nicht selbstverständlich.

Berlin, am 21. Februar 2018

Lars Kindler

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
Einführung	23
A. Thematische Hinführung	23
B. Gang der Untersuchung	26
1. Kapitel: Akzeptanzverständnis und akzeptanzrelevante Konflikte der Windenergienutzung	33
A. Akzeptanzverständnis	34
I. Nutzung des Akzeptanzbegriffes bei Gesetzes- und Planvorhaben	34
II. Akzeptanz für erneuerbare Energien in Deutschland	38
III. Akzeptanz im Dreieck zwischen Akzeptanzobjekt, -subjekt und -kontext	42
IV. Akzeptanz als die Hinnahme von Entscheidungen	45
V. Akzeptanz als variable Größe	48
VI. Zwischenergebnis: Akzeptanzverständnis	51
B. Einflussfaktoren auf die lokale Akzeptanz	51
I. Anlagenbezogene Faktoren	52
1. Typische Konfliktfelder bei der Projektierung von Windenergieanlagen	53
1.1 Beeinträchtigungen von Individualgütern	53
1.1.1 Lärmbelastung	53
1.1.2 Tieffrequenter Schall	58
1.1.3 Schattenwurf	60
1.1.4 „Optisch bedrängende Wirkung“	62
1.1.5 Sonstige individuelle Beeinträchtigungen	64
1.1.6 Befürchtung sinkender Grundstückswerte	67
1.2 Beeinträchtigung von Kollektivgütern	67
1.2.1 Beeinträchtigung des Landschaftsbildes	67
1.2.2 Beeinträchtigung durch die Befuerung der Anlagen	74

1.2.3	Befürchtete Auswirkung auf den Tourismus	76
1.2.4	Beeinträchtigung des Habitat- und Artenschutzes	78
1.2.5	Windenergie im Wald	84
1.2.6	Kosten und Effizienz der Anlage	85
1.2.7	Flugsicherheit	86
1.2.8	Wetterradar	88
1.2.9	Rundfunk und privater Mobilfunk	91
2.	Nutzen von Windenergieanlagen	92
2.1	Gemeinschaftsnutzen	92
2.2	Einzelnutzen	95
2.2.1	Unterschiedliche Ausgestaltung	96
2.2.2	Insbesondere: Einfluss finanzieller Beteiligung auf die Akzeptanz	98
3.	Verteilung der Vor- und Nachteile: Auseinanderfallen der generellen und lokalen Ebene	102
II.	Verfahrensbezogene Faktoren	103
1.	Information der Bürger	107
2.	Informationsgrundlage schaffen	109
3.	Partizipation	110
4.	Dritte zur Konfliktverarbeitung	114
5.	Informelles Verfahren	115
6.	Prognoseentscheidung: Auseinanderfallen von Erwartungen und eintretenden Nachteilen	116
III.	Beteiligtenbezogene Faktoren	116
C.	Zwischenergebnisse	118
I.	Akzeptanzverständnis	118
II.	Akzeptanzfaktoren und Konflikte	118
III.	Ziele der Akzeptanzgewinnung	119
IV.	Überwindung des NIMBY-Ansatzes	120
V.	Lösungsansätze und weiteres Prüfprogramm	121
1.	Standortentscheidung durch die Planung	121
2.	Materielle Vorgaben zur Gestaltung der Windenergienutzung	124
3.	Verfahrensbezogene Lösungsansätze	125

2. Kapitel: Planerische Standortsteuerung von Windenergieanlagen durch die Raumordnungsplanung	127
A. Entwicklung der Gesetzeslage zur planerischen Steuerung der Windenergienutzung	127
B. Die planerische Standortsteuerung	130
I. Instrumente raumordnerischer Standortsteuerung	131
1. Ziele der Raumordnung	131
2. Grundsätze der Raumordnung	134
3. Gebietsfestlegungen	135
II. Raumbedeutsamkeit von Windenergieanlagen und Akzeptanzeffekten	138
1. Windenergieanlagen als raumbedeutsame Vorhaben	142
2. Raumbedeutsamkeit von Akzeptanzeffekten	145
III. Negativausweisung des § 35 Abs. 3 S. 2 1. HS BauGB	149
IV. Positivausweisung des § 35 Abs. 3 S. 2 2. HS BauGB	150
V. Konzentrationsplanung nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB	151
1. Schlüssiges planerisches Gesamtkonzept	152
1.1 Anforderungen an den Planungsablauf	153
1.2 Kritik an zwingender Festschreibung des Planungsablaufs	158
1.3 Unklare Differenzierung harter und weicher Tabuzonen	160
1.4 Typisierungsbefugnis für Plangeber	164
1.5 Anstoß für die Rechtsprechung	167
1.6 „Windenergieplanungssicherungsgesetz“ – erste legislative Reaktion	170
1.6.1 Neuregelung	170
1.6.2 Rechtliche Bedenken	171
2. In substantieller Weise Raum schaffen	173
2.1 Keine Feigenblattausweisung	173
2.1.1 Vergleichsgröße	174
2.1.2 Quantitativer Maßstab	178
a) Gesetzliche und politische Mengenvorgaben	179
b) Planerische Mengenvorgaben	182
c) Insbesondere: Zur Zulässigkeit planerischer Mengenvorgaben	184
d) Zwischenergebnis	186
2.2 Keine Alibiplanung	186

3. Festlegungsmöglichkeiten	187
4. Einfluss der Landesplanungsgesetze auf die Standortsteuerung	189
4.1 Landesregelungen zu Gebietsfestlegungen	189
4.1.1 Insbesondere: Entwicklung in Baden-Württemberg	191
4.1.2 Vorteile einer Steuerung auf der Ebene der Raumordnungsplanung	193
4.2 Landesöffnungsklausel und Abstandsanweisung durch Landesgesetzgeber	194
4.2.1 Bayerische Regelung	195
4.2.2 Kritik an der Landesöffnungsklausel	197
a) Eingriff in Art. 14 GG	198
b) Eingriff in die kommunale Planungshoheit	200
c) Gleichbehandlungsgebot	202
d) Sonstige Vorbringen	203
4.2.3 Auswirkung auf die Einordnung als harte und weiche Tabuzonen	205
4.2.4 Auswirkung auf das Substanzkriterium	206
4.2.5 Auswirkung auf die Akzeptanz und den Windenergieanlagenbau	208
5. „In-der-Regel“	210
6. „Weiße Flächen“	212
VI. Zusammenfassende Thesen	213
1. Gesamträumliches Plankonzept	214
2. Substanzkriterium	215
3. Kapitel: Steuerungskraft der Raumordnungsplanung	217
A. Bedürfnis für die Bestimmung der Steuerungskraft der Raumordnungsplanung	217
I. Strukturelle Veränderungen der Raumordnungsplanung	217
1. Steuerung des Einzelhandels	221
2. Projektbezogene Raumordnungsplanung	224
3. Akzeptanzbezogene Festlegungen der Raumordnungsplanung	225
II. Spannungsverhältnis innerhalb der Raumplanung	225

B. Vorgaben für die Steuerungskraft der Raumordnungsplanung	227
I. Verfassungsrechtliche Vorgaben	228
1. Verfassungsrechtliche Kompetenzzuweisung	228
1.1 Raumordnung – die Ordnung von Raumnutzungen und Raumfunktionen	229
1.1.1 Ausübung der Gesetzgebungskompetenz	232
1.1.2 Konkurrierende und Abweichungskompetenz der Raumordnung	233
1.2 Abgrenzung zum Bodenrecht	238
1.2.1 Der bodenrechtliche Durchgriff	238
1.2.2 Vollständige Ausschöpfung des planungsrechtlichen Bodenrechts	241
1.3 Abgrenzung zur Fachplanung und Vorhabenzulassung	242
1.4 Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Raumplanungsarchitektur	248
1.5 Unterscheidung zweier Ebenen	252
2. Art. 28 Abs. 2 GG – kommunale Selbstverwaltung	255
2.1 Bedeutung der kommunalen Planungshoheit	255
2.2 Eingriffe in die kommunale Planungshoheit	257
2.3 Klassische Ermächtigungssituation der Raumordnungsplanung	258
2.3.1 Geringere Dichte der Planungsermächtigung erforderlich	259
2.3.2 Klassische Ermächtigungssituation in ROG und LPlG	261
2.4 Überörtliches Interesse	262
2.4.1 Verhältnismäßiger Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung	263
a) Legitimer Zweck und Geeignetheit	265
b) Erforderlichkeit	266
c) Angemessenheit	269
2.4.2 „Mitgezogene Festlegungen“ der Rechtsprechung	271
2.4.3 Gestaltungsbereiche für die kommunale Planung	272
3. Qualifizierte Planungsermächtigung	274
3.1 Vorgabenintensität der Planungsermächtigung	275

3.2	Zuwachs an Steuerungskraft, Verbindlichkeit und Außenwirkung raumordnerischer Festlegungen	277
3.3	Forderung nach qualifizierten Planungsermächtigungen	281
3.3.1	Ermächtigungssituation des Raumordnungsgesetzes	284
3.3.2	§ 35 Abs. 3 S. 3 BauGB als qualifizierte Ermächtigungsgrundlage	287
	a) Keine weitergehende Ermächtigung aus § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB	290
	aa) Wortlaut	290
	bb) Systematik	291
	cc) Gesetzgebungshistorie	291
	dd) Telos	292
	ee) Rechtsprechung	293
	ff) Zwischenergebnis	294
3.3.3	Zu § 35 Abs. 3 S. 2 BauGB	294
3.3.4	Zwischenergebnis	295
3.3.5	Gesetzgebungskompetenz für die Planungsermächtigung	296
	a) Qualifizierte Planungsermächtigung: Raumordnung oder Bodenrecht	298
	b) Keine Abweichungskompetenz für das Bodenrecht durch die „Hintertür“	303
3.3.6	Zwischenergebnis	304
3.4	Exkurs I: Anpassung an Ausweitungstendenz	305
3.5	Exkurs II: Anschauungsbeispiele für die Notwendigkeit qualifizierter Ermächtigungen	310
3.5.1	Anschauungsbeispiel: Bauleitplanung	310
3.5.2	Anschauungsbeispiel: Öffentliche Warnung	312
4.	Planerische Abwägung	314
4.1	Abwägungserhebliche Belange der raumordnerischen Abwägung	316
4.2	Keine Bindung des Plangebers	318
II.	Einfachgesetzliche Vorgaben	320
1.	Aufgabe der Raumordnungsplanung	321
1.1	Ordnungsfunktion	324
1.2	Sicherungsfunktion	325
1.3	Entwicklungsfunktion	326

2. Aufträge der Raumordnung	327
3. Leitvorstellung der Raumordnung	329
4. Instrumente der Aufgabenbeschreibung	331
III. Zusammenfassende Thesen	332
1. Vorgaben aus den Gesetzgebungskompetenzen	332
2. Grenzen aus Art. 28 Abs. 2 GG	333
3. Qualifizierte Planungsermächtigung	335
C. Konsequenzen für einzelne (akzeptanzrelevante) Festlegungen	336
I. Höhenbeschränkungen	336
1. Unzulässigkeit von außenwirksamen Höhenbeschränkungen de lege lata	337
1.1 Eingriffscharakter von Höhenbeschränkungen	338
1.2 Keine qualifizierte Ermächtigung auf Bundesebene	339
1.3 Keine landesrechtliche Ermächtigung	340
1.4 Zulässigkeit von Höhenbeschränkungen de lege ferenda	341
2. Zulässigkeit von Höhenfestbeschränkungen im tradierten Planungssystem	342
3. Zwischenergebnis	343
II. Bedingungen und Befristungen (Repowering)	344
1. Repowering auf der Ebene der Raumordnungsplanung	346
2. Bedeutung und Chancen für die Akzeptanz	347
3. Eingriffscharakter bedingter Festlegungen	349
3.1 Berücksichtigung wirtschaftlicher Interessen durch die Planung	350
3.2 Der Eingriff durch Repoweringfestlegungen in den Wettbewerb	353
4. Planerische Steuerung des Repowerings	355
5. Zwischenergebnis	359
III. Aspekte finanzieller Beteiligung	359
1. Raumbezug der finanziellen Beteiligung	360
1.1 Stand der Literatur und Praxis	361
1.2 Insbesondere: Gesetzesvorhaben in Mecklenburg- Vorpommern	363
2. Kompetenz für gesellschaftsrechtlichen Ausgangspunkt	365

3. Die planerische Absicherung	366
3.1 Ermächtigungssituation für die planerische Absicherung de lege lata	367
3.1.1 Notwendigkeit raumplanerischer Ermächtigung	367
3.1.2 Keine Ermächtigung der Bauleitplanung	368
3.1.3 Keine Ermächtigung der bodenrechtlichen Raumordnungsplanung	371
3.1.4 Keine Ermächtigung für die tradierte Raumordnung	372
3.2 Ermächtigungen de lege ferenda	373
4. Weitere planerische Berücksichtigung finanzieller Beteiligung	375
4.1 Eigentümerstruktur kein Abwägungsbelang	375
4.2 Ansiedlungsinteresse als Abwägungsbelang	377
5. Zwischenergebnis	378
IV. Sonstige fachrechtliche Vorgaben	378
4. Kapitel: Schlussfolgerungen	381
A. Akzeptanz und Raumordnungsplanung	381
I. Akzeptanzbeschaffung nicht im Aufgabenbereich der Raumordnungsplanung	381
1. Materielle Festlegungen aus Akzeptanzgründen	381
2. Berücksichtigung der Akzeptanz im Rahmen der Abwägung	382
3. Verfahrensbezogene Faktoren	383
4. Begründung	384
5. Lösungsansatz	387
II. Kompetenzielle Anbindung der Akzeptanz im Bereich der Planung	388
B. Tradierte Raumplanungsarchitektur	391
C. Neue Raumplanungsarchitektur	392
Literaturverzeichnis	395

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
a.E.	am Ende
a.A.	andere Ansicht
a.F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AKP	Fachzeitschrift für Alternative Kommunalpolitik
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
ApuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte (Zeitschrift)
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Art. (Artt.)	Artikel (Pl.)
Aufl.	Auflage
AUR	Agrar und Umweltrecht – Zeitschrift für das gesamte Recht der Landwirtschaft, der Agrarmärkte und des ländlichen Raumes
BAF	Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauR	Baurecht (Zeitschrift)
Bay-	Bayern; Bayrisch
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BBg	Berlin-Brandenburg
Bd.	Band
Beschl.	Beschluss

Abkürzungsverzeichnis

BGBI	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundesimmissionsschutzverordnung
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
Bsp.	Beispiel
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BüGembeteilG	Bürger- und Gemeindebeteiligungsgesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Sammlung)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (amtliche Sammlung)
BW	Baden-Württemberg, baden-württembergisch
BWE	Bundesverband WindEnergie e.V.
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
d.h.	das heißt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DVOR	Doppler Very High Frequency Omnidirectional Radio Range
DWD	Deutscher Wetterdienst
DWDG	Gesetz über den Deutschen Wetterdienst

ebd.	ebenda
EEG[-Jahr]	Erneuerbare-Energien-Gesetz [-in der jeweiligen Fassung]
EG	Europäische Gemeinschaft
Einf.	Einführung
Einl.	Einleitung
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
ER	EnergieRecht (Zeitschrift)
et al.	et alia
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FFH	Flora-Fauna-Habitat
Fn.	Fußnote
FuB	Flächenmanagement und Bodenordnung (Zeitschrift)
GBL.; GVBL.	Gesetzblatt; Gesetzes- und Verordnungsblatt
GeROG	Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GewStG	Gewerbesteuergesetz
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GW/h	Gigawattstunde
GWh/a	Gigawattstunden im Jahr
ha	Hektar
Hess-	Hessen, hessisch
Hmb-	Hamburg, hamburgisch
Hrsg.	Herausgeber

Abkürzungsverzeichnis

HS.	Halbsatz
HstR	Handbuch des Staatsrechts
Hz	Hertz
i.d.R.	in der Regel
i.E.	im Ergebnis
i.S.	im Sinne
i.S.d.	im Sinne der/des
i.Ü.	im Übrigen
i.V.m.	in Verbindung mit
IEA	International Energy Agency
inkl.	inklusive
IR	InfrastrukturRecht (Zeitschrift)
IzR	Informationen zur Raumentwicklung (Zeitschrift)
jM	juris Monatszeitschrift (Zeitschrift)
Kap.	Kapitel
KliSchG	Klimaschutzgesetz
KOM	Kommission der Europäischen Union
KommJur	Zeitschrift Kommunaljurist (Zeitschrift)
kV	Kilovolt
kW	Kilowatt
kWh	Kilowattstunde
LAG-VSW	Länderarbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten
LAI	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz
LEntG	Landesentwicklungsgesetz
LEP/LEPro/LROP	Landesentwicklungsplan; Landesentwicklungsprogramm
Lfg.	Lieferung
lit.	litera
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland (Zeitschrift)

LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LPIG	Landesplanungsgesetz
LT	Landtag (-s)
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
m.	mit
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
MW	Megawatt
n.F.	neue Fassung
NaBeG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz
Nds-	Niedersachsen, niedersächsisch
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NIMBY	Not in my backyard
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen, nordrhein- westfälisch
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungs- recht (Zeitschrift)
NWVBl	Nordrhein-Westfälische Verwal- tungsblätter (Zeitschrift)
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht (Zeitschrift)
o.	oben
o.A.	ohne Angabe
o.g.	oben genannt
OVG	Oberverwaltungsgericht
PV	Photovoltaik
RdE	Recht der Energiewirtschaft (Zeit- schrift)

Abkürzungsverzeichnis

REE	Recht der Erneuerbaren Energien (Zeitschrift)
Ref-E	Referentenentwurf
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
RP-	Rheinland-Pfalz, rheinland-pfäl- zisch
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite
Saarl-	Saarland, saarländisch-
Sächs-	Sachsen, sächsisch-
SachsA	Sachsen-Anhalt, sachsen-anhalti- nisch
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
SH-	Schleswig-Holstein, schleswig-hol- steinisch
sog.	so genannte (-r, -s)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfra- gen
St.Rspr.	Ständige Rechtsprechung
str.	streitig
StromNEV	Stromnetzentgeltverordnung
SUP	Strategische Umweltprüfung
SZ	Süddeutsche Zeitung
TA-Lärm	Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm
Thür	Thüringen, thüringisch
u.	unten
u.a.	und andere (-s), unter anderem
u.s.w.	und so weiter
u.U.	unter Umständen
u.v.a.	und viele andere

UPR	Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis (Zeitschrift)
Urt.	Urteil
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	vom
v.a.	vor allem
Var.	Variante
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)
Verf	Verfassung
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
Vgl.	Vergleiche
VOR	Very High Frequency Omnidirectional Radio Range
Vorbem.	Vorbemerkung
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WEA	Windenergieanlagen
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (Zeitschrift)
Ziff.	Ziffer
ZNER	Zeitschrift für Neues Energierecht (Zeitschrift)
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht (Zeitschrift)
zzt.	zur Zeit

Einführung

A. Thematische Hinführung

Die Umgestaltung der Energieerzeugung wird in Deutschland unter dem Stichwort „Energiewende“ vorangetrieben. Hinter diesem Stichwort steckt das politische Ziel, in den nächsten Jahren den Großteil der Energie aus erneuerbaren Energiequellen zu gewinnen. Der politische Wille dazu ist vorhanden¹ und erste Erfolge werden sichtbar: Die erneuerbaren Energien waren im Jahr 2014 erstmals die wichtigste Stromquelle. Sie speisten mit 160.610 GW/h mehr Strom ins Netz ein, als bspw. Braunkohlekraftwerke (155.800 GW/h).² Die Ziele des Bundes sind aber weiterhin ambitioniert und wurden durch das EEG-2017³ abermals⁴ normiert: Nach § 1 Abs. 2 S. 1 EEG-2017 soll der Anteil des aus erneuerbaren Energien erzeugten Stroms im Jahr 2050 bei mindestens 80% liegen. Zwischenschritte sieht der Gesetzgeber in den Jahren 2025 und 2035 vor, bei denen der Anteil

-
- 1 So konstatieren *Einig/Zaspel-Heister*, IzR 2015, 571, (586), dass die große Mehrheit der Bundesländer an einem forcierten Ausbau der Windenergie festhalten, wenn auch Bayern „eine deutliche Anti-Windenergiehaltung einnimmt“.
 - 2 Vgl. *Jansen/Faulstich/Hahn/Hirsch/Neuschärfer/Pfaffel/Rohrig/Sack/Schuldt/Stark/Zieße*, Windenergie Report Deutschland 2014 (2015), S. 9, die dabei unter erneuerbaren Energien die Photovoltaik, den biogenen Anteil des Abfalls, Biomasse, Windenergie und Wasserkraft verstehen. Im Jahr 2016 lag die Bruttostromerzeugung erneuerbarer Energien bei 188.000 GW/h: *Durstewitz/Berkhout/Cernusko/Faulstich/Hahn/Hirsch/Kulla/Pfaffel/Rohrig/Rubel/Spiestersbach*, Windenergie Report Deutschland 2016 (2017), S. 9.
 - 3 Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2532) geändert worden ist (EEG-2017).
 - 4 Vorgaben waren bereits in den Vorgängerregelungen des EEG-2017 enthalten: § 1 Abs. 2 Nr. 4 EEG-2012, wonach die Stromversorgung bis spätestens 2050 ebenfalls bei 80% liegen sollte. § 1 Abs. 2 EEG-2009 sah vor, dass der „Anteil Erneuerbarer Energien an der Stromversorgung bis zum Jahr 2020 auf mindestens 30 Prozent“ erhöht werden sollte. EEG-2012: Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 25.10.2008 (BGBl. I S. 2074), das durch Art. 1 des Gesetzes vom 17.8.2012 (BGBl. I S. 1754) geändert worden ist. EEG-2009: Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 25.10.2008 (BGBl. I S. 2074), das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes vom 12.4.2011 (BGBl. I S. 619) geändert worden ist.

des aus erneuerbaren Energien erzeugten Stroms bei 40-45% bzw. bei 55-60% liegen soll. Diese Erfolgsgeschichte zeigt, dass die Anreizsysteme für die Förderung der erneuerbaren Energien funktioniert haben. Investoren waren bereit in den Ausbau und die Entwicklung erneuerbarer Energien zu investieren.⁵

Sichtbar werden gleichzeitig die Reibungspunkte der Energiewendepolitik, der in Teilen droht, Opfer ihres Erfolges zu werden.⁶ Die finanzielle Förderung ist durch die Teuerung der Stromkosten in den letzten Jahren zunehmend in die Diskussion geraten. Das führte dazu, dass wesentliche Mechanismen der finanziellen Förderung auf den Prüfstand kamen und seit dem EEG-2017 auf ein Ausschreibungsmodell gesetzt wird.⁷ Die kostengünstige Stromerzeugung sowie die Verteilung der Kosten nach dem Verursacherprinzip sind jetzt normierte Grundsätze im EEG (§ 2 Abs. 3, 4 EEG-2017).

Reibungspunkte werden aber ebenfalls bei der raumplanerischen Förderung der erneuerbaren Energien sichtbar. Neben dem finanziellen Anreiz hat der Gesetzgeber Windenergieanlagen im bauplanungsrechtlichen Außenbereich privilegiert, sodass neben den finanziellen Investitionsanreizen

-
- 5 Mit dem Blick aus dem Ausland auf das Fördersystem in Deutschland: *Nadař*, Energy Policy 2007, 2715, (2718); *Warren/McFadyen*, Land Use Policy 2010, 204, (210) speziell zum Ausschreibungsmodell in Großbritannien: *Pomana*, Förderung erneuerbarer Energien in Deutschland und im Vereinigten Königreich im Lichte des europäischen Wirtschaftsrechts (2011), S. 178; zur Entwicklung in Deutschland: *Müschen*, in: *Mitschang*, Windenergie – Ausbau und Repowering in der Stadt- und Regionalplanung, 2013, S. 1.
 - 6 Mit dem Erfolg hat der Gesetzgeber wahrscheinlich selbst nicht gerechnet. Ansonsten ist nicht zu erklären, warum er nicht von vornherein Kappungsgrenzen oder ähnliche Mechanismen aufgenommen hat. Erst im Zuge der Kostendiskussion und in deren Folge mit umfassenden Novellierung des EEG im Jahr 2014 (Stichwort: „*atmender Deckel*“ und Ausschreibungsmodell) ist er hier aktiv geworden.
 - 7 Vgl. nur: Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 18/1304, S: 1, 88; *Kohls/Wustlich*, NVwZ, 2015, 313, (313); *Kreuter-Kirchhof*, NVwZ, 2015, 1480, (1481); *Lippert/Kindler*, DVBl, 2014, 1235, (1235f.). Die mit der Umstellung auf das Ausschreibungsmodell verbundenen Bedenken drücken sich in Zahlen aus: Das Jahr 2014 gilt als Rekordjahr für die Windbranche. *Jansen/Faulstich/Hahn/Hirsch/Neuschärfer/Pfaffel/Rohrig/Sack/Schuldt/Stark/Zieße*, Windenergie Report Deutschland 2014 (2015), S. 7: Der Anlagenzubau (Brutto) lag bei 1.736 Anlagen, was einer neu installierten Leistung von 4.665 MW entsprach. Das erste Halbjahr 2015 verlief dagegen – gemessen an den Zubauzahlen – ernüchternd. *Deutsche WINDGUARD*, Status des Windenergieausbaus in Deutschland an Land in Deutschland, 1. Halbjahr 2015 (2015), S. 1.

auch diese planerische Privilegierung dazu führte, dass mittlerweile mehr als 27.000 Windenergieanlagen an Land installiert sind.⁸ Die hohe Dezentralität rückt die Energiegestehung nun öfter und näher an den Einzelnen heran und wird in manchen Landesteilen zu einem Massenphänomen.⁹ Daneben kam es zu einer intensiven technischen Weiterentwicklung der erneuerbaren Energieformen, die an dem Höhenwachstum der Windenergieanlagen sichtbar wird. Die Anlagen erreichen mittlerweile eine Gesamthöhe von über 200m und bekommen so eine besondere Prominenz im Landschaftsbild.¹⁰ Es überrascht daher nicht, dass im Zusammenhang mit der Windenergie zunehmend auch von *Akzeptanz* gesprochen wird,¹¹ wobei sich abzeichnet, dass die Erzeugung erneuerbarer Energie generell gewollt ist, die konkrete Errichtung der Anlagen aber auf Protest stößt.¹²

-
- 8 27.797 zum Ende 2016: *Durstewitz/Berkhout/Cernusko/Faulstich/Hahn/Hirsch/Kulla/Pfäffel/Rohrig/Rubel/Spiestersbach*, Windenergie Report Deutschland 2016 (2017), S. 7.
- 9 So schon: *Schmidt*, Wirkung von Raumordnungszielen auf die Zulässigkeit privilegierter Außenbereichsvorhaben (1997), S. 117.
- 10 Zum Trend der wachsenden Anlagen: *Jansen/Faulstich/Hahn/Hirsch/Neuschärfer/Pfäffel/Rohrig/Sack/Schuldt/Stark/Zieße*, Windenergie Report Deutschland 2014 (2015), 35ff.; *Durstewitz/Berkhout/Cernusko/Faulstich/Hahn/Hirsch/Kulla/Pfäffel/Rohrig/Rubel/Spiestersbach*, Windenergie Report Deutschland 2016 (2017), S. 39.
- 11 Sowohl durch den Gesetzgeber auf Bundes- (BT-Drs. 18/1310, S. 1, 6) und Landesebene (BayLT-Drs. 17/2137, S. 1, 6) als auch durch die Literatur (*Albrecht/Zschiegner*, NVwZ 2015, 1254, (1254); *Albrecht/Zschiegner*, NVwZ 2015, 1093, (1094); *Scheidler*, NuR 2014, 673, 673, 674f.); *Scheidler*, UPR 2014, 214, (220); *Raschke*, ZfBR, 2013, 632, (632); *Fülbiel/Grüner/Sailer/Wegner*, Die Länderöffnungsklausel im BauGB und ihre Umsetzung in Bayern, online abrufbar unter: http://www.stiftung-umweltenergierecht.de/fileadmin/pdf_aushaenge/Forschung/WueBerichte_8_BauGBLaenderoeffnungsklausel_Wind_final.pdf, zuletzt geprüft am 24.11.15, S. 3) im Zusammenhang mit der Landesöffnungsklausel zu Mindestabstandsflächen. Siehe zudem: *Bovet/Lienhoop*, ZNER 2015, 227; *Kment*, WiVerw 2014, 49; *Wunderlich*, Akzeptanz und Bürgerbeteiligung für Erneuerbare Energien (2012); bereits früh: *Schmidt*, Wirkung von Raumordnungszielen auf die Zulässigkeit privilegierter Außenbereichsvorhaben (1997), S. 118.
- 12 Zum Protest gegen Windenergieprojekte vgl. nur: *Zilles/Schwarz*, IzR 2015, 669, (669); *Bovet/Lienhoop*, ZNER 2015, 227, (227); *Schneider*, in: *Heckmann/Schenke/Sydow*, Verfassungsstaatlichkeit im Wandel, 2013, 411, (413); *Kment*, RdE 2015, 111, (111); *Kment*, WiVerw 2014, 49, (49); *Hübner/Pohl*, Akzeptanz der Offshore-Windenergienutzung (2014), S. 1; für Baden-Württemberg: *Schmid/Zimmer*, Akzeptanz von Windkraftanlagen in Baden-Württemberg (2012), S. 62.

Die Akzeptanz wird in diesem Zusammenhang eine immer stärkere Wirksamkeitsvoraussetzung des Rechts im Allgemeinen und von Verwaltungsentscheidungen im Speziellen. Sie löst sich zunehmend von ihrem rein gesellschaftlich-demokratischen Ursprung und entwickelt sich zu einem Gegenstand rechtswissenschaftlicher Auseinandersetzungen.¹³ Anknüpfungspunkte findet die Akzeptanz in der Diskussion um die Veränderung des Staates vom souveränen Entscheider hin zu einem Verhandlungsstaat.¹⁴ Die rechtspolitische Diskussion setzt überwiegend am Verfahren an, wobei gerade die Forderungen nach besseren Informationen, einer gestärkten Partizipation der Bürger oder der Einbeziehung Dritter zur Konfliktvermittlung auf dem Argument der Akzeptanzsteigerung fußen. Bei der planerischen Steuerung von Windenergieanlagen ist außerdem erkennbar, dass materielle Konflikte hinter der fehlenden lokalen Akzeptanz stehen, sodass neben verfahrensbezogenen Akzeptanzfaktoren auch materielle Lösungsmechanismen in die Diskussion eingespeist werden.

B. Gang der Untersuchung

An diese einführende Analyse knüpft die vorliegende Untersuchung an, wobei sie den Fokus auf die drei Bereiche Akzeptanz, Windenergienutzung und Raumordnungsplanung legt. Es soll die raumordnungsplanerische Steuerung der Windenergieplanung auf ihren Umgang mit akzeptanzrelevanten Konflikten untersucht werden.¹⁵ Methodisch folgt die Untersuchung dem Ansatz der neuen Verwaltungsrechtswissenschaft¹⁶ und der da-

13 Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. (2006), S. 60; Würtenberger, Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen (1996); Mecking, NVwZ 1992, 354; Würtenberger, NJW 1991, 257; Benda, DÖV 1983, 305.

14 Mangels-Voegt, Kooperative Steuerung in einer diskursiven Umweltpolitik (2002), 48ff.; Schmidt-Aßmann, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, 1997, 9.

15 Zu der „Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft“, die sich von der „dienenden Rolle einer auf Rechtsanwendung fixierten Interpretationswissenschaft emanzipieren und auf Rechtserzeugung und Problemlösung gerichtete Handlungs- und Entscheidungshilfe“ sein soll, siehe: Appel, VVDStRL 2008, 228, (232); Voßkuhle, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts Band I, 2012, 1, (Rn. 15).

16 Dazu: Voßkuhle, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts Band I, 2012, 1.

mit einhergehenden steuerungswissenschaftlichen Entscheidungs- und Handlungswissenschaft.¹⁷ Die planende Verwaltung, die auf der Grundlage eines überwiegend finalstrukturierten Normgefüges planerische Festlegungen trifft, ist bereits im Ausgangspunkt emanzipierter von einer dienenden Rolle des Verwaltungsrechts als die von einer allein auf konditionale Normsätze gestützte, rechtsumsetzende Verwaltung. Die plansetzende Verwaltung hat – im Sinne des steuerungswissenschaftlichen Ansatzes – einen stärkeren Fokus auf Handlungs- und Verhaltensvorgaben.¹⁸

Die Steuerungskraft der Raumordnungsplanung steht im Mittelpunkt der Erkenntnisinteressen dieser Arbeit. Darunter sind die sich aus verfassungs- und einfachgesetzlichen Vorgaben ergebenden Festlegungsmöglichkeiten zur räumlichen Entwicklung, Sicherung und Ordnung durch Träger der Raumordnungsplanung gemeint. Das ist nach § 1 Abs. 1 ROG¹⁹ Steuerungsauftrag Raumordnung. Die Raumordnungsplanung besitzt keinen enumerativ umrissenden Festlegungskatalog, wodurch in den letzten Jahren ihr Themenzugriff und ihre räumliche Steuerungsverantwortung stieg. Freiheit und Bedeutung raumordnerischer Festlegungen führen angesichts vielfältiger räumlicher Gegenwartsaufgaben mittlerweile zwangsläufig zu den Fragen, hinsichtlich welcher Themen, mit welchen Instrumenten und in welcher Intensität die Raumordnungsplanung räumlichsteuernde Festlegungen treffen darf. Ausgangs- und Anknüpfungspunkt für die Analyse der Steuerungskraft sollen Festlegungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit akzeptanzrelevanten Konflikten der Windenergienutzung sein. Im Einzelnen:

Im ersten Kapitel wird zunächst die Realbereichsanalyse²⁰ zur Akzeptanz von Windenergieanlagen vorgenommen. Im ersten Schritt erfolgt eine Annäherung an das Akzeptanzverständnis. Die Akzeptanz ist im Aus-

17 *Voßkuhle*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle*, Grundlagen des Verwaltungsrechts Band I, 2012, 1, (Rn. 15); *Appel*, VVDStRL, 2008, 228, 241ff.

18 *Appel*, VVDStRL, 2008, 228, 241ff.

19 Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Art. 2 Abs. 15 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist (ROG).

20 *Voßkuhle*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle*, Grundlagen des Verwaltungsrechts Band I, 2012, 1, (Rn. 29); zum strukturell schwach ausgeprägten Wirklichkeitsbezug der Verwaltungsrechtswissenschaft: *Appel*, VVDStRL, 2008, 228, (232).

gangspunkt ein sozialwissenschaftlicher Topos.²¹ Innerhalb der Rechtswissenschaft gibt es bislang nur zaghafte Versuche²², ein Akzeptanzverständnis herauszubilden und mit unterschiedlichen akzeptanzbildenden und akzeptanzvernichtenden Faktoren umzugehen. Dennoch wird in der Rechtswissenschaft danach gefragt, inwieweit Gesetze, Urteile und Verwaltungsentscheidungen von den Betroffenen akzeptiert werden.²³ Zu erwähnen sind an dieser Stelle die Untersuchungen *Würtenbergers*, der sich rechtspolitisch dem Akzeptanzbegriff nähererte und die Akzeptanz der Verwaltungsentscheidung als Ziel des Verfahrens betrachtet.²⁴ Außerdem ist die Akzeptanz von Energie- und Infrastrukturprojekten in den Jahren nach dem Bahnprojekt Stuttgart 21 vermehrt in den rechtswissenschaftlichen Fokus geraten. Die vermeintlich höhere Akzeptanz von Maßnahmen wird als Argument für unterschiedliche Reformvorschläge vorgebracht (Stichwort: Öffentlichkeitsbeteiligung).²⁵ Die vorliegende Untersuchung richtet ihren Blick auf die Windenergienutzung und wertet

-
- 21 *Lucke*, Akzeptanz – Legitimität in der "Abstimmungsgesellschaft" (1995); *Lucke*, in: *Pichler*, Rechtsakzeptanz und Handlungsorientierung, 1998, 47, (47); *Lucke*, in: *Kopp/Schäfers*, Grundbegriffe der Soziologie, 2010, 12. Siehe zu Untersuchungen im Zusammenhang mit erneuerbaren Energien: *Schweizer-Ries/Rau/Zoellner/Nolting/Rupp/Keppler*, Aktivität und Teilhabe – Akzeptanz Erneuerbarer Energien durch Beteiligung steigern (2010); *Zoellner/Schweizer-Ries/Rau*, in: *Müller*, 20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien, 2012, 91; *Wüstenhagen/Wolsink/Bürer*, Energy Policy 2007, 2683, (2683); *Wolsink*, Renewable Energy 2000, 49, (49); *Wolsink*, EDI Quarterly 2013, 10, (10).
- 22 *Bovet/Lienhoop*, ZNER 2015, 227; *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. (2006), S. 102f.; *Würtenberger*, in: *Ferz/Pichler*, Mediation im öffentlichen Bereich, 2003, 31; *Weinberger*, in: *Pichler*, Rechtsakzeptanz und Handlungsorientierung, 1998, 73; *Czybulka*, Die Verwaltung 1993, 27; *Würtenberger*, NJW 1991, 257, 258f.).
- 23 *Rommelfanger*, in: *Heckmann/Schenke/Sydow*, Verfassungsstaatlichkeit im Wandel, 2013, 377; *Schmidt*, in: *Heckmann/Schenke/Sydow*, Verfassungsstaatlichkeit im Wandel, 2013, 397; *Würtenberger*, in: *Geis*, Planung – Steuerung – Kontrolle, 2006, 233; *Würtenberger*, in: *Friedrichs/Jagodźinski*, Soziale Integration, 1999, 380; *Klein*, in: *Pichler*, Rechtsakzeptanz und Handlungsorientierung, 1998, 177; *Würtenberger*, Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen (1996); *Mecking*, NVwZ 1992, 354; *Würtenberger*, NJW 1991, 257; *Benda*, DÖV 1983, 305.
- 24 *Würtenberger*, in: *Ferz/Pichler*, Mediation im öffentlichen Bereich, 2003, 31, (38).
- 25 *Brettschneider*, in: *Brettschneider/Schuster*, Stuttgart 21, 2013, 319; *Appel*, in: *Heckmann/Schenke/Sydow*, Verfassungsstaatlichkeit im Wandel, 2013, 341; *Stüer/Buchsteiner*, UPR 2011, 335; *Gradmann/Vohrer*, Akzeptanz der Erneuerbaren Energien in der deutschen Bevölkerung (2010).

vorliegende Studien hinsichtlich akzeptanzrelevanter Konflikte aus.²⁶ Aus dieser Analyse entstehen potenzielle materielle Festlegungsmöglichkeiten, die die Grundlage für die folgenden Kapitel sein sollen. Verfahrensaspekte stehen bei der vorliegenden Arbeit nur im Hintergrund.²⁷

Im Mittelpunkt des zweiten Kapitels steht die Untersuchung der planerischen Standortsteuerung der Windenergienutzung durch die Raumordnungsplanung. Näher analysiert wird der Rechtsrahmen des Steuerungsinstruments²⁸ Raumordnungsplanung, sowie die dazu ergangene Rechtsprechung und Literatur. Die Windenergienutzung treibt neben dem Akzeptanzverständnis auch die Entwicklung der Raumordnungsplanung voran. Die (Konzentrations-)Planung der Windenergienutzung ist mittlerweile ein Kerngegenstand der Raumordnungsplanung und war bereits vielfach Gegenstand von rechtswissenschaftlichen Untersuchungen.²⁹ Sie wurde aus unterschiedlichen Blickwinkeln beleuchtet, sodass sich die Fragestellun-

26 Vergleich zu diesen Untersuchungen nur: *Hübner/Pohl*, Mehr Abstand – mehr Akzeptanz? (2015); *Hübner/Löffler*, Wirkungen von Windkraftanlagen auf Anwohner in der Schweiz: Einflussfaktoren und Empfehlungen (2013); *Wunderlich*, Akzeptanz und Bürgerbeteiligung für Erneuerbare Energien (2012); *Hübner*, in: *Ekardt/Hennig/Unnerstall*, Erneuerbare Energien, 2012, 117; *Schmid/Zimmer*, Akzeptanz von Windkraftanlagen in Baden-Württemberg (2012); *Walter/Krauter/Schwenzer*, Energiewirtschaftliche Tagesfragen 2011, 2; *Hübner/Pohl*, Akzeptanz und Umweltverträglichkeit der Hinderniskennzeichnung von Windenergieanlagen (2010); *Schweizer-Ries/Rau/Zoellner/Nolting/Rupp/Keppler*, Aktivität und Teilhabe – Akzeptanz Erneuerbarer Energien durch Beteiligung steigern (2010); *Gradmann/Vohrer*, Akzeptanz der Erneuerbaren Energien in der deutschen Bevölkerung (2010); *Egert/Jedicke*, Naturschutz und Landschaftsplanung 2001, 373. Außerdem beispielhaft für die Befassung mit Akzeptanzfaktoren und Windenergie: *Bovet/Lienhoop*, ZNER 2015, 227; *Kment*, RdE 2015, 111.

27 Dazu bspw. *Würtenberger*, in: *Pichler*, Rechtsakzeptanz und Handlungsorientierung, 1998, 287.

28 Das Steuerungsinstrument ist ein Bestandteil des steuerungstheoretischen Ansatzes. Die Steuerung setzt zudem ein Steuerungssubjekt, -objekt, -ziel sowie -wissen voraus. Siehe dazu: *Schmidt-Aßmann*, in: *Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem*, Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, 1997, 9, (14); *Voßkuhle*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle*, Grundlagen des Verwaltungsrechts Band I, 2012, 1, (Rn. 20). Zum Steuerungsbegriff auch: *Mayntz*, Soziale Dynamik und politische Steuerung (1997), 188ff.

29 Mit dem Schwerpunkt bei der Windenergie: *Ostkamp*, Planerische Steuerung von Windenergieanlagen (2006); *Fest*, Die Errichtung von Windenergieanlagen in Deutschland und seiner Ausschließlichen Wirtschaftszone (2010); *Gatz*, Windenergieanlagen in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis, 2. Aufl. (2013); siehe außerdem mit starken Bezügen zur Windenergie: *Schmidtchen*, Klimagerechte Ener-

gen bereits stark diversifiziert haben. Ihre Durchdringung haben die Fragen nicht nur der Literatur zu verdanken, sondern vielfach auch der Rechtsprechung. Die Rechtsprechung ist es aber auch, die in den letzten Jahren weitere Fragen, bspw. zum Ablauf des Planungsvorgangs³⁰, aufgeworfen hat. Außerdem ist die Windenergieplanung Gesetzesänderungen auf Bundes- und Landesebene³¹ unterworfen, sodass eine weitergehende Untersuchung spezieller Fragen lohnt.

Im dritten Kapitel liegt der Schwerpunkt auf der Raumordnungsplanung.³² Anknüpfend an den Befund der ersten beiden Kapitel soll nach den Grenzen der Steuerungskraft raumordnungsplanerischer Festlegungen gesucht werden. In einer Bestandsanalyse zeigt die vorliegende Untersuchung den bestehenden Diskurs um die Grenzen der Raumordnung auf.³³ Zur Analyse des Rechtsrahmens wird hier in die verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Vorgaben unterschieden. Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben werden insbesondere die Anforderungen an den Gesetzesvorbehalt herausgearbeitet und dabei die jüngste Rechtspre-

gieversorgung im Raumordnungsrecht (2014); *Wetzel*, Rechtsfragen einer projektbezogenen Raumordnung (2012); *Schmidt*, Wirkung von Raumordnungszielen auf die Zulässigkeit privilegierter Außenbereichsvorhaben (1997).

30 BVerwG, Urt. v. 13.12.2012 – 4 CN 1/11 –, Rn. 10, juris; BVerwG, Urt. v. 11.4.2013 – 4 CN 2/12 –, Rn. 5, juris.

31 Auf Bundesebene fanden Veränderungen u.a. statt durch: Europarechtsanpassungsgesetz Bau, BGBl. 2004 I S. 1359; BauGB-Klimaschutznovelle, BGBl. 2011 I, 1509; sowie die Regelung des § 249 Abs. 3 BauGB, BGBl. 2014, I, 954. In den Ländern gibt es unterschiedlichste Regelungsansätze: Vgl. zur Regelung einer Mindestabstandsfläche in Bayern: Art. 82 Abs. 1 geändert durch Gesetz Bay.GVBl. 2014, 2132-1-I, 763-1-I, 2132-1-I, v. 17.11.2014; Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes- Windenergieplanungssicherstellungsgesetz (WEPSG) – GVBl. Schleswig-Holstein 2015, Ausgabe 4.6.2015, Nr. 7.

32 Nicht unmittelbar erfasst sind davon die raumordnerischen Verträge, § 14 Abs. 2 Nr. 1 ROG. Siehe dazu: *Schreiner*, in: *Pichler*, Rechtsakzeptanz und Handlungsorientierung, 1998, 191.

33 Zu bestehenden Untersuchungen der Steuerungskraft raumordnerischer Zielfestlegungen im Zusammenhang mit raumbedeutsamen Außenbereichsvorhaben vgl. nur: *Schmidtchen*, Klimagerechte Energieversorgung im Raumordnungsrecht (2014); *Bartram*, Die Ziele der Raumordnung (2012); *Wetzel*, Rechtsfragen einer projektbezogenen Raumordnung (2012); *Durner*, Konflikte räumlicher Planung (2005); *Bartlspenger*, Raumplanung zum Außenbereich (2003); *Spiecker*, Raumordnung und Private (1999); *Schmidt*, Wirkung von Raumordnungszielen auf die Zulässigkeit privilegierter Außenbereichsvorhaben (1997); außerdem: *Füßer*, SächsVBl. 2013, 1; *Lieber*, NVwZ 2011, 910; *Rojahn*, NVwZ 2011, 654; *Deutsch*, NVwZ 2010, 1520.