

Steuerung der Windenergie durch Raumordnung

Jana Bovet

Aktuelle Rechtsprechung als Herausforderung für die Planung

Bei der Festlegung von Gebieten für Windenergie müssen die Planungsträger eine Vielzahl an Vorgaben beachten. Im vorliegenden Beitrag wird insbesondere mit Blick auf die Rechtsprechung aufgezeigt, welche Anforderungen an die Planung gestellt werden. Mit zwei Urteilen aus den Jahren 2012 und 2013 hat das Bundesverwaltungsgericht seine seit Anfang der 2000er Jahre getroffenen Grundsatzentscheidungen zur Steuerung der Windenergie zu einer ständigen Rechtsprechung verfestigt und ausdifferenziert. Diese gerichtlichen Anforderungen einer rechtssicheren Festlegung von Windenergiegebieten werden in dem vorliegenden Beitrag dargestellt und kritisch hinterfragt, da sie komplex sind und in der Praxis zu Unsicherheiten und Schwierigkeiten führen.

1 Einleitung

Auf Bundesebene wird angestrebt, den Anteil der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern bis zum Jahr 2050 auf mindestens 80 % zu steigern (vgl. § 1 Abs. 2 EEG). Der größte Anteil daran soll durch den Ausbau von Onshore-Windenergie geleistet werden.¹ Differenzierungen für eine Umsetzung dieses Zieles gibt es nicht, weshalb unklar ist, wie das Gesamtziel auf die Bundesländer umzulegen ist oder wie hoch der Anteil der verschiedenen Energiequellen (Wasserkraft, Windenergie, Sonnenenergie, Biomasse, Geothermie) sein soll. Nach den Ausbauzielen, die sich die Bundesländer gesetzt haben, wird bereits im Jahr 2023 in der Summe ein Windenergieausbau an Land von über 80 GW erreicht, was bei einem derzeitigen Ausbaustand von etwa 32 GW fast einer Verdreifachung der installierten Leistung in den kommenden zehn Jahren entspricht.² Der Ausbau wird – unabhängig, ob er gemäß der Bundesstrategie oder der strafferen Zielsetzung der Länder erfolgt – in den nächsten Jahren auf alle Fälle zu einem steigenden Flächenbedarf für Windenergieanlagen führen.

Die Flächen für Windenergie werden sowohl in Regionalplänen als auch in kommunalen Bauleitplänen ausgewiesen. Die Planungsträger müssen dabei eine Vielzahl an Vorgaben und Rahmenbedingungen be-

achten, wie etwa das Fachrecht (insbesondere Natur- und Artenschutz), flankierende Pläne, Windenergieerlasse, gesellschaftliche Akzeptanz, evident fehlende Flächenverfügbarkeit und Vorgaben der Rechtsprechung. Trotz oder gerade wegen der vielfältigen Vorgaben und der umfangreichen Rechtsprechung herrscht Unsicherheit bei den Planungsträgern. In der Praxis zeigt sich dies unter anderem an der Vielzahl gerichtlicher Verfahren gegen Festlegungen und sachliche Teilpläne zur Windenergie.³

Im vorliegenden Beitrag werden insbesondere die Anforderungen der Rechtsprechung bei der Steuerung der Windenergie durch die Raumordnung betrachtet und kritisch hinterfragt. Dazu wird zunächst die gesetzliche Ausgangslage für die Steuerung von Windenergieanlagen dargestellt (2.). Der darauffolgende Abschnitt (3.) stellt das planungsmethodische Konzept mit seinen Anforderungen für die Festlegung von Windenergiegebieten vor, das die Rechtsprechung in den letzten 15 Jahren entwickelt und präzisiert hat. Dass diese Methodik in der Praxis nicht einfach zu handhaben ist, wird am Beispiel der Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den sogenannten harten und weichen Tabuzonen aufgezeigt. Es wird darüber hinaus ein Vorschlag für eine alternative Planungsmetho-

Dr. Jana Bovet
ist stellvertretende Leiterin
des Departments Umwelt-
und Planungsrecht im
Helmholtz-Zentrum für
Umweltforschung (UFZ)
jana.bovet@ufz.de

dik gemacht, der diese Schwierigkeiten vermeidet. Im nächsten Abschnitt (4.) werden drei aktuelle obergerichtliche Urteile zum Anlass genommen, die Diskussion um die rechtliche Einschätzung raumordnerischer Gebietskategorien aufzugreifen. In diesem Zusammenhang wird insbesondere die Frage nach der innergebietlichen Wirkung von Eignungsgebieten und deren Steuerungskraft für die Windenergie diskutiert. Der Beitrag nimmt anschließend kurz zu dem Thema Repowering in der Regionalplanung Stellung (5.), bevor er mit einem Fazit endet (6.).

2 Gesetzliche Ausgangslage

Ausgangspunkt für die planerische Steuerung der Windenergie ist § 35 BauGB, wonach Windenergieanlagen im Außenbereich zulässig sind, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Die einem Vorhaben möglicherweise entgegenstehenden Belange werden in Absatz 3 der Regelung beispielhaft aufgeführt. Dazu zählen unter anderem sich widersprechende (fach)planerische Darstellungen, Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Bodenschutzes oder des Hochwasserschutzes. Öffentliche Belange stehen einer Windenergieanlage aber in der Regel auch dann entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist. Wenn also in einem Flächennutzungs- oder Raumordnungsplan eine gebietliche positive Letztentscheidung zu Windkraftanlagen getroffen wurde, müssen die Anlagen in den festgelegten Gebieten realisiert werden und können nicht außerhalb dieser Gebiete errichtet werden. Die Planung hat von dieser Steuerungsoption – Planvorbehalt genannt – vielfach Gebrauch gemacht und in kommunalen Flächennutzungsplänen sowie auf der Ebene der Regionalplanung in integrierten oder sachlichen Teilplänen entsprechende Gebietsfestlegungen getroffen.

3 Konzept zur Festlegung von Gebieten

Anforderungen der Rechtsprechung

Die methodische Festlegung von Windenergiegebieten ist sehr komplex: Die Planungsträger (Gemeinden bzw. Regionalplanung) müssen dabei eine Vielzahl an rechtlichen und tatsächlichen Vorgaben und Rahmenbedingungen beachten. Die Rechtsprechung beschreibt diese Anforderungen als „schlüssiges planerisches Gesamtkonzept“, „das der Windenergie in substantieller Weise Raum verschafft“; dies gilt gleichermaßen für die Flächennutzungs- wie auch für die Regionalplanung.⁴

In der überwiegenden Praxis versuchen die Planungsträger diesen Anforderungen mithilfe der Ausschlussmethode gerecht zu werden. Dabei handelt es sich um eine Prüfungsabfolge, die vom Bundesverwaltungsgericht entwickelt und im Laufe der Zeit präzisiert wurde. Sie gliedert die Suche nach geeigneten Windenergiegebieten in mehrere Abschnitte: *„In einem ersten Arbeitsschritt sind diejenigen Bereiche als ‚Tabuzonen‘ zu ermitteln, die für die Nutzung der Windenergie nicht zur Verfügung stehen. Die Tabuzonen lassen sich in ‚harte‘ und ‚weiche‘ untergliedern. Der Begriff der harten Tabuzonen dient der Kennzeichnung von Teilen des Planungsraums, die für eine Windenergienutzung, aus welchen Gründen immer, nicht in Betracht kommen, mithin für eine Windenergienutzung ‚schlechthin‘ ungeeignet sind, mit dem Begriff der weichen Tabuzonen werden Bereiche des Gemeindegebiets erfasst, in denen nach dem Willen des Plangebers aus unterschiedlichen Gründen die Errichtung von Windenergieanlagen ‚von vornherein‘ ausgeschlossen werden ‚soll‘. Die Potenzialflächen, die nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen übrig bleiben, sind in einem weiteren Arbeitsschritt zu den auf ihnen konkurrierenden Nutzungen in Beziehung zu setzen, d. h. die öffentlichen Belange, die gegen die Ausweisung eines Landschaftsraums als Konzentrationszone sprechen, sind mit dem Anliegen abzuwägen, der Windenergienutzung an geeigneten Standorten eine Chance zu geben, die ihrer Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB gerecht wird.“⁵*

Sollte in Bereichen des Planungsraums eine abschließende Beurteilung mithilfe der Ausschlussmethode nicht möglich sein, können einzelne Flächen von der Entscheidung ausgenommen werden („Weißflächen“).⁶ Davon wird in der Praxis insbesondere Gebrauch gemacht, wenn aufgrund des Planungsmaßstabes oder fehlender Daten eine abschließende Beurteilung nicht möglich ist (z. B. bei militärischem Radar oder bei Hinweisen zum Artenschutz).⁷ Die Ausschlusswirkung des Planvorbehalts erstreckt sich dann nicht auf die Weißflächen, weil über diese keine abschließende Entscheidung getroffen wurde.⁸

Die Planungsträger müssen die abschneidende Ausarbeitung des Planungskonzepts hinreichend nachvollziehbar gestalten und – nicht zuletzt aus Gründen des Rechtsschutzes – dokumentieren.⁹ Dabei ist nicht nur darzulegen, welche Erwägungen dazu führen, bestimmte Standortzuweisungen vorzunehmen, sondern auch, welche Gründe ausschlaggebend sind, den übrigen Planungsraum davon freizuhalten.¹⁰

Die identifizierten Standortzuweisungen müssen aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen für den Bau von Windenergieanlagen geeignet sein (Verbot der sog. Alibiplanung).¹¹ Eine solchermaßen verbotene Alibiplanung liegt zum Beispiel vor, wenn Windenergiegebiete auf Flächen ausgewiesen werden, bei denen bereits im Vorfeld klar ist, dass der Grundstückseigentümer diese nicht für den Bau von Windenergieanlagen zur Verfügung stellen wird und das Planungskonzept somit nicht realisierbar ist.¹² Eine über diese Evidenzaspekte hinausgehende Kontrolle zur Flächenverfügbarkeit würde allerdings die Anforderungen an die Tatsachenermittlung überfrachten.¹³

Ob der Windenergie mit den letztlich identifizierten Standortzuweisungen in substantieller Weise Raum verschafft wird, prüft das Bundesverwaltungsgericht anhand des Verhältnisses von Standortflächen und derjenigen Flächen, die nach Abzug der harten Tabukriterien vorlagen. Es nennt aber keinen Wert, den es zu erfüllen gilt.¹⁴ In dieser Bilanz gelten nur solche Flächen als Standortflächen, bei denen gewährleistet ist, dass sich die Windenergie gegenüber anderen Nutzungen durchsetzen kann. Demzufolge dürfen Vorbehaltsflächen aufgrund ihrer

geringen Steuerungskraft nur mittelbar in die Flächenbilanz einbezogen werden (ausführlich zur Problematik der Gebietskategorien siehe Kapitel 4, S. 595 ff.).¹⁵ Entscheidend ist, ob das Verhältnis der gesetzlichen Wertung von Windkraftanlagen als privilegierte Vorhaben im Außenbereich Rechnung trägt. Je kleiner die Fläche der identifizierten Standorte, desto eher muss das Auswahlkonzept hinterfragt und gegebenenfalls geändert werden.¹⁶ Allerdings hebt auch die Rechtsprechung hervor, dass „nicht ausschließlich“ auf dieses Verhältnis abgestellt werden darf und das Ergebnis lediglich Indizwirkung habe.¹⁷

Harte und weiche Tabuzonen

Auch wenn es keine Pflicht zur wörtlichen Verwendung der Begriffe harte und weiche Tabuzonen gibt, müssen sich die Planungsträger die inhaltlichen Unterschiede nach Ansicht der Rechtsprechung bewusst machen und diese auch darlegen.¹⁸ Grund dafür ist, dass hinter dem Begriffspaar unterschiedliche Regime stehen. So seien die harten Tabuzonen dem Erforderlichkeitsgebot und die weichen Tabuzonen dem Abwägungsgebot zuzurechnen.¹⁹ Als Abgrenzungskriterium zwischen harten und weichen Tabuzonen bemüht das OVG Berlin-Brandenburg dabei das Fehlen voluntativer Elemente: Harte Kriterien seien diejenigen, auf die der Plangeber keinen maßgeblichen Einfluss nehmen könne.²⁰

In der Rechtsprechung sind unter anderem folgende Flächen als harte Tabuzonen anerkannt worden: Innengebietsflächen, besiedelte Splittersiedlungen im Außenbereich, Siedlungsflächen, Trassen für Infrastrukturmaßnahmen, Abstände von 50 m und 180 m zu Eisenbahnstrecken, strikte militärische Schutzbereiche, Naturschutzgebiete, Nationalparke und nationale Naturmonumente, Biosphärenreservate und gesetzlich geschützte Biotop.²¹ Abstände zu Siedlungsflächen oder zu FFH- sowie Vogelschutzgebieten werden indes den weichen Tabuzonen zugeordnet.²²

Landschaftsschutzgebiete werden mal als harte, mal als weiche Tabuzone gesehen, abhängig davon, ob eine Ausnahmegenehmigung oder eine Befreiung möglich ist.²³ Dabei spielen der Schutzzweck des

Landschaftsschutzgebietes (§ 26 Abs. 2 BNatSchG) sowie die Landschaftspläne und forstlichen Rahmenpläne eine entscheidende Rolle und müssen in die Erwägung, welche Tabuzone vorliegt, einbezogen werden.²⁴ Vor Kurzem hat der BayVerfGH zudem entschieden, dass Änderungen von Landschaftsschutzverordnungen mit dem Ziel, Flächen für Windkraft zu schaffen, zulässig sind, solange die Verkleinerung von Schutzgebieten oder sonstige Einschränkungen des Schutzstandards nicht dazu führen, dass der mit der Unterschutzstellung verfolgte Zweck nicht mehr gewahrt wäre.²⁵ Das Gericht führt weiter aus, dass weder aus bundesrechtlichen noch aus landesrechtlichen Vorschriften das Gebot folge, auf Flächen in Landschaftsschutzgebieten erst dann zurückzugreifen, wenn außerhalb dieser Gebiete auf dafür geeigneten Flächen keine ausreichende Energiemenge erzeugt werden kann.²⁶

Die Rechtsprechung wertet auch Wälder nicht einheitlich. So gehören zusammenhängende Waldflächen nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts²⁷ und einiger Oberverwaltungsgerichte²⁸ zu den harten Tabuzonen, nach Ansicht des Thüringer OVG²⁹ und des OVG Lüneburg³⁰ zu den weichen Tabuzonen. Während sich der bundesgerichtlichen Entscheidung mangels einer näheren Begründung nicht entnehmen lässt, welche Erwägungen der Zuordnung zugrunde gelegt werden, vertritt der VGH Kassel die Auffassung, Waldgebiete seien als Vorrangflächen für Windenergienutzung schlechthin ungeeignet. Anders hat das Thüringer OVG entschieden: In Thüringen hatten die Regionale Planungsgemeinschaften „Wald größer 10.000m²“ als harte Tabuzone gewertet, wobei sie sich unter anderem auf Handlungsempfehlungen des (damaligen) Thüringer Ministeriums für Bau und Verkehr bezogen, das Wald in einer Liste von Ausschlusskriterien aufführte. Das OVG Thüringen sah in der Handlungsempfehlung keine verbindliche Planungsvorgabe und hat den Planungsgemeinschaften vorgehalten, dass sie das Kriterium Wald nicht pauschal als harte Tabuzonen hätten heranziehen dürfen. Die Begründung: Es sei nicht ersichtlich, dass der Bau und Betrieb von Windenergieanlagen dort aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht möglich wären. § 9 Abs. 1 S. 2 ThürWaldG würde

einer Windenergienutzung nur in den durch Rechtsverordnung geschützten Wäldern als rechtliches Hindernis entgegenstehen. In den anderen Wäldern könnte eine Änderung der Nutzungsart nach § 10 Abs. 1 S. 1 ThürWaldG beantragt werden. Die Planungsträger hätten aber nicht nur die durch Rechtsverordnung geschützten Wälder als Ausschlussbereiche angesehen, sondern alle Wälder, die größer als 10.000 m² sind.³¹ Auch das OVG Lüneburg ordnet die Wälder in seinem Beschluss vom 23.1.2014 den weichen Tabuzonen zu, begründet diese Entscheidung aber – anders als das Thüringer OVG – nicht.³²

In der Literatur wird daher zu Recht eingewendet, dass die Differenzierung zwischen harten und weichen Tabuzonen in der Praxis sehr schwierig ist. Zum einen ist das Vorliegen eines „voluntativen Elements“ kein offensichtliches Unterscheidungskriterium. So können auch die von der Rechtsprechung als harte Tabukriterien erwähnten Festlegungen sehr wohl mit einem voluntativen Element verbunden sein, weil den Gemeinden zum Beispiel bei Natura-2000-Gebieten im Rahmen der Verträglichkeitsprüfung nach § 34 Abs. 8 BNatSchG ein Beurteilungsspielraum verbleibt. Auch die unterschiedliche Einordnung von Wald verdeutlicht die Schwierigkeit. So rechnet der VGH Kassel Waldgebiete zu den harten Tabuzonen, weil sie „für Windenergienutzung schlechthin ungeeignet“ sind, schränkt diese Absolutheit aber gleich wieder ein, mit der Begründung, dass „Waldgebiete wegen ihrer vielfältigen ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Funktionen **in der Regel zu erhalten sind**“ [Hervorhebung durch die Verf.]. Zum anderen zeigt die Auswertung der Rechtsprechung, dass die Entscheidung, ob harte oder weiche Tabuzonen vorliegen, im Grunde eine Fülle von detaillierten Einzelprüfungen anhand von Landesrecht, Fachplänen und tatsächlichen Gegebenheiten voraussetzt, die der Planungsträger gar nicht leisten kann.³³

Alternative Planungsmethodik

Auch die Rechtsprechung erkennt an, dass die Abgrenzung zwischen harten und weichen Tabuzonen schwierig ist, hält aber an der Trennung fest.³⁴ Nach Ansicht des

Bundesverwaltungsgerichts stellt eine fehlende Differenzierung zwischen harten und weichen Tabuzonen sogar einen Fehler im Abwägungsvorgang dar. Die beschriebenen Schwierigkeiten und Unwägbarkeiten im Planungsprozess geben aber Anlass, über eine alternative Planungsmethodik nachzudenken. Solche Überlegungen sind weiterführend, da die Ausschlussmethode gesetzlich nicht zwingend vorgeschrieben ist und das Bundesverwaltungsgericht offen gelassen hat, ob die Prüfungsreihenfolge als zwingend zu verstehen ist.³⁵ Andere Gerichte bezeichnen die Ausschlussmethode zwar als „*alternativos*“³⁶ – diese Auffassung ist angesichts des weiten Abwägungs- und Ermessensspielraums der Planung jedoch zu bezweifeln.³⁷ Es obliegt nicht der Rechtsprechung, ein sachgerechtes Ausweisungsverfahren festzulegen.³⁸

Vielmehr erweist es sich – in den Worten von Hendl/Kerkmann – „*unter planungspraktischen Gesichtspunkten als verfehlt, den Trägern der Raumordnungs- und Flächennutzungsplanung die Pflicht aufzuerlegen, bereits im ersten Arbeitsschritt die harten Tabuzonen zu bezeichnen*“ und „*in planungsrechtlicher Hinsicht (...) um eine Überspannung der gesetzlichen Anforderungen*“.³⁹ Sie schlagen daher vor, zwar an der Aufschlüsselung zwischen weichen und harten Tabuzonen festzuhalten, für die Zuordnung aber allein darauf abzustellen, ob Befreiungen oder Ausnahmen nicht in Betracht kommen, weil das Rechtsregime sie nicht vorsieht (= harte Tabuzone) oder sie nicht zu erwarten sind (= weiche Tabuzone). Die Zuordnung ist darzulegen und zu dokumentieren, wobei keine Einzelfallprüfung zu der Frage durchgeführt werden muss. Eine präzisere Prüfung ist in diesem ersten Schritt nicht erforderlich. Sie muss nur dann erfolgen, wenn der Planungsträger bei der Abschlusskontrolle seiner Planung feststellt, dass der Windenergie nicht substanziell Raum verschafft wurde. In diesem Fall muss geprüft werden, ob die Bewertung der weichen Tabuzonen modifiziert werden kann, um mehr Standorte für Windenergie zu erhalten.⁴⁰ Mit dieser Vorgehensweise wird die Differenzierung zwischen harten und weichen Tabuzonen nicht aufgegeben, aber praxisnah gestaltet, denn die Differenzierung wird anhand des Merkmals, ob eine Befreiung oder Ausnahme vorhanden

oder nicht zu erwarten ist, getroffen. Auf die Bewertung einer konkreten Anlage einschließlich Größe, Leistung und genauer Standort kommt es hingegen nicht an.⁴¹

In der Literatur gibt es einige praktikable Vorschläge, um die Frage, ob der Windenergie substanziell Raum verschafft wird, mithilfe von materiellen Kriterien zu beantworten.⁴² Die Rechtsprechung prüft dies anhand des Verhältnisses von Standortflächen und denjenigen Flächen, die nach Abzug der harten Tabukriterien vorlagen, nennt aber keinen Wert, den es zu erfüllen gilt (siehe oben 3.)⁴³ Tyczewski beschreibt die Aufgabe der Planungsträger daher als ein „*Antizipieren des richterlichen Bauchgefühls*“.⁴⁴ An dieser Stelle etwas mehr Planungs- und Rechtssicherheit zu schaffen, ist aus Sicht vieler Planer erstrebenswert. Köck spricht sich deshalb dafür aus, Orientierungswerte für Windenergie im ROG zu implementieren, die der Planung zugrunde gelegt werden müssen, von denen aber bei entsprechender Begründung abgewichen werden kann.⁴⁵ Bei entsprechender Umsetzung in den Landesplanungsgesetzen hätten Planer einen hilfreichen Anhaltspunkt, der flexibel handhabbar ist.

4 Gebietliche Festlegungsmöglichkeiten

Gebietskategorien

Für die Festlegung von Windenergiegebieten hat der Bundesgesetzgeber unterschiedliche Gebietskategorien in § 8 Abs. 7 ROG bestimmt: Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete sowie Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten. Vorranggebiete sind solche, die für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind. Als Vorbehaltsgebiete werden Gebiete bezeichnet, in denen bestimmten raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen ist. Eignungsgebiete sind Gebiete, in denen bestimmten raumbedeutsamen Maßnah-

men oder Nutzungen, die städtebaulich nach § 35 des Baugesetzbuchs zu beurteilen sind, andere raumbedeutsame Belange nicht entgegenstehen. Diese Maßnahmen oder Nutzungen sind an anderer Stelle im Planungsraum jedoch ausgeschlossen. Ein Vorranggebiet kann mit der Ausschlusswirkung von Eignungsgebieten ausgestattet werden.

Die bundesrechtliche Regelung des § 8 Abs. 7 ROG ist direkt in den Ländern anzuwenden, sodass alle Regionalplanungsträger die Möglichkeit haben, von diesen Gebietskategorien Gebrauch zu machen.⁴⁶ Einige Bundesländer haben auf Grundlage der Abweichungskompetenz auch eigene Gebietskategorien in ihr Landesplanungsgesetz eingefügt, insbesondere sogenannte „Ausschlussgebiete“. In ihnen sind bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen (z.B. § 11 Nr. 7 LPlG BW, Art. 14 Abs. 2 Nr. 3 BayLPlG, § 6 Abs. 2 Nr. 3 LPlG Rh-Pfalz, § 3 Abs. 2 SaarlPlG) oder die grundsätzliche Verknüpfung von Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten (§ 12 Abs. 2 LPlG NRW, § 2 Abs. 2 S. 2 SächsLPlG) ausgeschlossen. Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern haben darüber hinaus speziell für Windenergiegebiete landesrechtliche Regelungen getroffen: In Baden-Württemberg dürfen Standorte für regional bedeutsame Windkraftanlagen gemäß § 11 Abs. 7 LPlG BW nur als Vorranggebiete festgelegt werden. In Mecklenburg-Vorpommern wiederum sind gem. § 8 Abs. 2 LPlG in den regionalen Raumentwicklungsprogrammen insbesondere Eignungsgebiete für Windenergienutzung auszuweisen.

Die Festlegung für eine bestimmte Gebietskategorie entscheidet darüber, ob der sogenannte Planvorbehalt nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB (s. oben 2) ausgelöst wird, da dieser eine Ausweisung durch ein Ziel der Raumordnung voraussetzt. Nur wenn ein Windenergiegebiet als Raumordnungsziel vorliegt, führt dies zu einem Ausschluss der Windenergie außerhalb der Standortzuweisungen. Ziele der Raumordnung sind gem. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen Festlegungen in Raumordnungsplänen. Diese Bindungswirkung fehlt den davon

abzugrenzenden Grundsätzen der Raumordnung, die Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen sind (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG). Welche Rechtsnormqualität die verschiedenen Gebietskategorien haben, wird nachfolgend untersucht.

Rechtsnormqualität der Gebietskategorien

Vorbehaltsgebiete weisen einer Nutzung bei einer Abwägungsentscheidung lediglich ein besonderes Gewicht zu, sodass diese Gebietsfestlegung keinen Letztentscheidungscharakter hat und mangels Kombinationsmöglichkeit mit der Ausschlusswirkung nicht geeignet ist, den Planvorbehalt auszulösen.⁴⁷ Demgegenüber weisen Vorranggebiete einer bestimmten Nutzung eine innergebietliche Zielwirkung zu, da sie die vorrangige Nutzung als unüberwindbare Letztentscheidung qualifizieren.⁴⁸ Außergebietliche Zielwirkung – in dem Sinne, dass eine Nutzung außerhalb des festgelegten Bereichs ausgeschlossen ist – haben Vorranggebiete allerdings nur, wenn sie mit der Wirkung von Eignungsgebieten verbunden werden.⁴⁹

Die Frage nach der Wirkung von Eignungsgebieten ist seit Langem strittig und hat durch drei aktuelle obergerichtliche Entscheidungen⁵⁰ wieder Auftrieb bekommen. Die Gerichte kamen in ihren Urteilen über die Steuerungsmöglichkeit und -wirkung von Windeignungsgebieten zu der Einschätzung, dass die Voraussetzungen eines schlüssigen gesamtplanerischen Konzeptes, das der Windenergie substanziell Raum gebe, nicht mit „unkommentierten“ Festlegungen von Windeignungsgebieten zu erfüllen sind.

In Eignungsgebieten stehen raumbedeutsamen Maßnahmen oder Nutzungen, die städtebaulich nach § 35 des Baugesetzbuchs zu beurteilen sind, anderen raumbedeutsamen Belangen nicht entgegen. Die Maßnahmen oder Nutzungen sind an anderer Stelle im Planungsraum jedoch ausgeschlossen. Gesetzgeberisches Ziel bei der Einführung dieser Gebietskategorie war es, unerwünschten Entwicklungen privilegierter Vorhaben im Außenbereich durch landesplanerische Konzentrationsanord-

nungen entgegenzuwirken.⁵¹ Eignungsgebiete haben also immer eine doppelte Steuerungswirkung: Zum einen wird die Eignung des Gebietes für eine bestimmte Maßnahme oder Nutzung festgestellt. Zum anderen wird die Unzulässigkeit dieser Maßnahme oder Nutzung außerhalb des Gebietes getroffen und so die Konzentration auf einer Teilfläche des Planungsraumes erreicht.⁵² Unstrittig ist, dass Eignungsgebiete hinsichtlich der nutzungsbezogenen Ausschlusswirkung Zielqualität haben.⁵³ Gestritten wird hingegen über die innergebietsliche Wirkung von Eignungsgebieten.⁵⁴

Die Meinung, wonach Eignungsgebiete innergebietslich eine Grundsatzwirkung haben, stützt sich auf den Wortlaut des § 7 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 ROG 1998,⁵⁵ wonach mit Eignungsgebieten lediglich die Eignung der betreffenden Fläche festgestellt werden soll. Ein Vorrang sei mit dieser Festlegung nicht verbunden, weshalb eine landesplanerische Letztentscheidung fehle.⁵⁶ Würde man dem Eignungsgebiet innergebietslich eine Zielwirkung beimessen, so wäre die Regelung des § 8 Abs. 7 S. 2 ROG zur Kombination von Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten zudem überflüssig.⁵⁷

Die Sichtweise, wonach hinsichtlich der Entscheidung über die Eignung des Gebietes eine Letztentscheidung und damit eine innergebietsliche Zielwirkung vorliege, beruft sich auf die Entstehungsgeschichte der Regelung: Die in das Gesetz aufgenommene Kopplungsmöglichkeit von Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten musste nur deshalb geschaffen werden, weil die Einführung von Eignungsgebieten in den süddeutschen Ländern auf Ablehnung stieß, aber auch dort eine Steuerungsmöglichkeit über den Planvorbehalt des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB geschaffen werden sollte.⁵⁸

Der Ansicht einer innergebietslichen Grundsatzwirkung von Eignungsgebieten ist zuzugestehen, dass das Wortverständnis „Eignung“ für eine Grundsatzwirkung streitet. Allerdings wird damit die inner- und außergebietsliche Wirkung der Gebietsfestlegung getrennt. Eine solche Janusköpfigkeit der Festlegungswirkung sieht das Gesetz nicht vor. Vielmehr heißt es in § 3 Abs. 1 ROG, dass Festlegungen mit verbindlicher Vorgabe (Ziel der Raumordnung) oder als

Festlegungen mit Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen (Grundsatz der Raumordnung) getroffen werden. Eine Kombination dieser Wirkungen in einer Festlegung ist dem Gesetz fremd. Das Eignungsgebiet ist damit sowohl inner- als auch außergebietslich als Ziel der Raumordnung zu qualifizieren.⁵⁹

Das Argument, bei der Annahme einer innergebietslichen Zielwirkung von Eignungsgebieten bestünde kein Unterschied zwischen diesem und einem Vorranggebiet mit Ausschlusswirkung, greift nicht. Wird ein Eignungsgebiet für Windenergie festgelegt, so wird damit bestimmt, dass der für das Gebiet geeigneten „Windenergie“ kraft Gesetzes andere raumbedeutsame Belange nicht entgegenstehen. Nicht ausgeräumt sind indes die nicht-raumbedeutsamen Belange, da innerhalb des Eignungsgebietes – insoweit sind die Wirkung von Eignungs- und Vorranggebiet identisch – nach wie vor § 35 Abs. 3 BauGB gilt. An ihm kann die Zulässigkeit von Windkraftanlagen durchaus noch scheitern, wenn kleinräumige Belange (z. B. Vogelschutz) durchschlagen.⁶⁰ Der Unterschied zwischen einem Eignungsgebiet und einem Vorranggebiet mit Ausschlusswirkung liegt darin, dass in ersterem privilegierte raumbedeutsame Vorhaben grundsätzlich zulässig sind, während in einem Vorranggebiet andere raumbedeutsame Vorhaben nicht zugelassen werden können, soweit diese mit den vorrangigen Nutzungen nicht vereinbar sind.

Die eingangs erwähnten Urteile halten sich bei der Einschätzung, ob Eignungsgebiete innergebietsliche Zielwirkung haben, zurück („kann dahin gestellt bleiben“⁶¹). Die Urteile sahen aber einen Abwägungsfehler darin, dass das gesamtplanerische Steuerungskonzept allein auf Eignungsgebieten beruht, diese aber nicht sicherstellen können, dass sich in den Gebieten die privilegierte Nutzung gegenüber anderen Nutzungen durchsetzt. Nur wenn die innergebietsliche Durchsetzung der Windenergie für Eignungsgebiete textlich bestimmt wird, könne die planerische Durchsetzungswirkung herbeigeführt werden.⁶² In die gleiche Richtung geht die Begründung im Urteil des OVG Berlin-Brandenburg, wonach der Planungsträger eine „möglicherweise bezweckte innergebietsliche Steuerungswirkung (...) dadurch selbst konterkariert und

*im Ergebnis ausgehöhlt (hat), dass sie sich einer eigenen Abwägung von Belangen, die bereits auf der Ebene der Regionalplanung erkennbar waren, bewusst enthalten und die Konfliktbewältigung weitgehend auf die kommunale Bauleitplanung bzw. das immissionsschutzrechtliche Anlagengenehmigungsverfahren verlagert hat.*⁶³

Einsatzmöglichkeiten von Eignungsgebieten

Die in diesem Beitrag beschriebene eingeschränkte Steuerungswirkung macht Eignungsgebiete aber nicht untauglich für ein regionalplanerisches Windenergiekonzept. So kann die Regionalplanung der Windenergie durch eine Ausweisung von Vorranggebieten mit Ausschlusswirkung substantiell Raum verschaffen und durch eine Ausweisung von Eignungsgebieten mögliche ergänzende Flächenpotenziale aufzeigen.⁶⁴ Aber auch durch textliche Ergänzung können Eignungsgebiete aufgewertet werden, was zum Beispiel in Mecklenburg-Vorpommern passiert. Da die regionalen Planungsträger dort gesetzlich angehalten sind, Eignungsgebiete für Windenergienutzung auszuweisen (siehe S. 596), ist dies kein Zufall. In den Regionalen Raumentwicklungsprogrammen Mecklenburgische Seenplatte, Mittleres Mecklenburg/Rostock und Westmecklenburg wird die Festlegung von Windeignungsgebieten durch den Hinweis ergänzt, dass andere Nutzungen innerhalb der Eignungsgebiete für Windenergieanlagen nur dann zulässig sind, wenn sie den Bau von Windenergieanlagen nicht ausschließen oder einschränken⁶⁵. Damit wird die Durchsetzungskraft des Gebietes im Vergleich zum gesetzlichen Grundmodell erhöht und die Ausschlusswirkung erzielt. Ob die textliche Ergänzung in den Regionalen Raumentwicklungsprogrammen Vorpommern diese Anforderungen allerdings erfüllt, ist zweifelhaft. Es wird nämlich auch darauf verwiesen, dass innerhalb der Eignungsgebiete im Flächennutzungsplan eine flächenmäßige Ausformung stattfinden kann, wenn die teilweise Einschränkung begründet wird und das Ziel der Windenergienutzung erhalten bleibt.

5 Repowering in der Regionalplanung

Die Frage nach der Zulässigkeit von regionalplanerischen Festlegungen für Repowering – dem Ersetzen älterer Windanlagen durch modernere, leistungsfähigere Anlagen – ist ein Thema, das bisher eher die Literatur als die Rechtsprechung beschäftigt hat, da bisher nur wenige Pläne Aussagen zum Repowering treffen.⁶⁶ Es ist aber zu erwarten, dass sich dies in den nächsten Jahren ändern wird. Die Planungsträger können die energiepolitischen Ziele nur erreichen, wenn sie Repowering-Strategien verfolgen und entsprechende Festlegungen treffen. Auch als Anreiz für das Entfernen von alten Anlagen außerhalb der festgelegten Konzentrationszonen und für eine effektive Flächennutzung ist Repowering erforderlich. Eine gezielte Repowering-Strategie setzt vor allem eins voraus: Es kann auf eine die Genehmigungsbehörde bindende Weise bestimmt werden, dass der Bau von Windkraftanlagen in einem Gebiet nur dann zulässig ist, wenn der Rückbau einzelner im Plan bezeichneter Altanlagen in engem zeitlichen Zusammenhang mit der Neuerrichtung erfolgt.⁶⁷

Aufgrund ihres Eingriffs in die Eigentums-garantie nach Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG ist für eine solchermaßen bedingte Repowering-Festlegung eine Ermächtigungsgrundlage erforderlich.⁶⁸ Die Ansicht, die dazu auf § 35 Abs. 3 S. 2 BauGB verweist,⁶⁹ verkennt, dass es sich bei dieser baurechtlichen Vorschrift nicht um eine Ermächtigungsgrundlage handelt. Vielmehr macht sie raumordnerische Festlegungen lediglich zu einem im Genehmigungsverfahren zu beachtenden Gegenstand.⁷⁰ Mangels bundesrechtlicher Regelungen müssen die Länder in ihren Planungsgesetzen entsprechende Ermächtigungsgrundlagen schaffen. In den beiden Bundesländern Sachsen und Thüringen ist das bereits geschehen: Auf der Grundlage von § 2 Abs. 1 S. 1 SächsLPlG und § 2 Abs. 2 S. 1 ThürLPlG können bedingte Festlegungen in den Plänen erfolgen. Ganz spezifische Regelungen enthält das vor Kurzem beschlossene Landesentwicklungsgesetz Sachsen-Anhalt (LEnG LSA). Die Entwicklung der Windenergiekapazität ist dort gemäß § 4 Nr. 16 a) LEnG LSA auf ein Repowering bestehender Anlagen zu konzentrieren.

Das Gesetz legt dazu fest, wann von Repowering gesprochen werden darf und insbesondere, in welchem örtlichen Ausmaß Alt- und Neuanlage stehen dürfen: Eine neue Anlage darf errichtet werden, wenn sie mindestens zwei Altanlagen ersetzt, die sich in demselben Landkreis oder in derselben kreisfreien Stadt wie der Standort der neuen Anlage befinden. Darüber hinaus muss sich der Bauherr gegenüber der Genehmigungsbehörde ausdrücklich dazu verpflichten, die Altanlagen einschließlich ihrer Fundamente frühestens ein Jahr vor und spätestens bis zu der Inbetriebnahme der neuen Anlagen vollständig abzubauen.

Allerdings bestehen kompetenzrechtliche Bedenken hinsichtlich solcher landesrechtlichen Vorschriften, da bodenrechtlich wirkende Repowering-Maßnahmen nicht auf die Abweichungskompetenz der Länder gestützt werden können. Insofern ist die Regionalplanung bei der Umsetzung von Repowering auf raumordnerische Verträge angewiesen oder auf eine Absicherung auf der Ebene der Bauleitplanung über § 249 Abs. 2 BauGB.⁷¹

6 Fazit

Bei der Ausweisung von Windenergieflächen in Regionalplänen und in kommunalen Bauleitplänen müssen die Planungsträger eine Vielzahl an Vorgaben und Rahmenbedingungen beachten, wie etwa das Fachrecht, flankierende Pläne und Vorgaben der Rechtsprechung. Die von der Rechtsprechung gesetzten Anforderungen eines schlüssigen Planungskonzeptes, das der Windenergie substanziell Raum verschafft, bringt wenig Klarheit. Zum einen bereitet die Abgrenzung zwischen den harten und weichen Tabuzonen Schwierigkeiten, da das von der Rechtsprechung formulierte Unterscheidungskriterium ei-

nes voluntativen Elements nicht eindeutig ist. Auch bei den zu den harten Tabuzonen gezählten Festlegungen besteht ein Beurteilungsspielraum. Des Weiteren setzt die Unterscheidung eine Fülle von detaillierten Einzelprüfungen von Landesrecht, Fachplänen und tatsächlichen Gegebenheiten voraus, die die Regionalplanung gar nicht leisten kann. Daher wird für eine alternative Planungsmethodik plädiert, die im ersten Planungsschritt auf eine präzise Unterscheidung zwischen den harten und weichen Tabukriterien verzichtet und das Kriterium des „substanziell Raum verschaffen“ mit materiellen Kriterien unterlegt.

Die Frage nach der innergebietlichen Wirkung von Eignungsgebieten ist seit Langem strittig. Die besseren Argumente streiten für eine innergebietliche Zielwirkung, da dem ROG eine Aufteilung in inner- und außergebietliche Wirkung fremd ist. Auch unter dieser Annahme besteht aufgrund der unterschiedlichen innergebietlichen Zielorientierung (Eignung vs. Vorrang) ein Unterschied zwischen Eignungsgebieten und Vorranggebieten mit Ausschlusswirkung. Allerdings kann mit Eignungsgebieten grundsätzlich nicht das Erfordernis nach „substanziellem Raum“ erfüllt werden, weil die Durchsetzung der Windenergienutzung in Eignungsgebieten nicht gewährleistet ist. Anders ist die Festlegung eines Windeignungsgebietes zu bewerten, wenn in den Plänen ergänzende textliche Formulierungen getroffen werden, die dazu beitragen, dass sich die Windenergie durchsetzen wird.

Eine regionalplanerische Absicherung von Repowering ist auf der Grundlage von raumordnerischen Verträgen oder auf der Ebene der Bauleitplanung möglich. Hinsichtlich regionalplanerischer Festlegungen bestehen aufgrund der bodenrechtlichen Wirkung kompetenzrechtliche Bedenken.

Literatur

- Albrecht, Eike; Zschiegner, André, 2015: Repowering als Zielfestsetzung in der Regionalplanung: ist das rechtlich zulässig? *Umwelt- und Planungsrecht* (35), S. 128–136.
- Bartlsperger, Richard, 2000: Raumordnungsgebiete mit besonderer Funktion (Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete). In: *Landesplanung, Akademie für Raumforschung und (Hrsg.), Zur Novellierung des Landesplanungsrechts aus Anlass des Raumordnungsgesetzes 1998*. Hannover, S. 119–158.
- Bielenberg, Walter; Erbguth, Wilfried; Söfker, Wilhelm: *ROG-Kommentar, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Kommentar und Textsammlung (Loseblatt)*.
- BMWi, 2010: *Energiekonzept 2010*, Berlin, 32 S.
- Bovet, Jana; Kindler, Lars, 2013: Wann und wie wird der Windenergie substanziell Raum verschafft? Eine kritische Diskussion der aktuellen Rechtsprechung und praktische Lösungsansätze. *Deutsches Verwaltungsblatt* (128), S. 488–496.
- Cholewa, Werner; Dyong, Hartmut; Heide, Hans-Jürgen von der: *ROG, Raumordnung in Bund und Ländern: Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes und Vorschriftensammlung aus Bund und Ländern (Loseblatt)*.
- Fest, Phillip, 2012: Die Windenergie im Recht der Energiewende. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (31), S. 1129–1134.
- Fischer-Hüftle, Peter, 2012: *Windenergieanlagen und Landschaftsschutz. Bayerische Verwaltungsblätter* (143), S. 709–715.
- Gatz, Stephan, 2009: *Rechtsfragen der Windenergienutzung. Deutsches Verwaltungsblatt* (124), S. 737–748.
- Grotfels, Susan, 2000: *Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete in der Raumordnung (§ 7 Abs. 4 ROG)*. In: *Erbguth, Wilfried/Oebbecke, Janbernd/Rengeling, Hans-Werner/Schulte, Hans (Hrsg.), Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag*. München, S. 369–383.
- Hendler, Reinhard; Kerkmann, Jochen, 2014: *Harte und weiche Tabuzonen – Zur Misere der planerischen Steuerung der Windenergienutzung. Deutsches Verwaltungsblatt* (129), S. 1369–1376.
- Hentschel, Anja, 2010: *Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen*. In: *Forum Energierecht* 16. Baden-Baden, 656 S.
- Köck, Wolfgang, 2010: *Planungsrechtliche Anforderungen an die räumliche Steuerung der Windenergienutzung : unter besonderer Berücksichtigung des Repowering. Zeitschrift für Umweltrecht* (21), S. 507–512.
- Köck, Wolfgang, 2012: *Flächensicherung für Erneuerbare Energien durch die Raumordnung. Deutsches Verwaltungsblatt* (127), S. 3–10.
- Köck, Wolfgang; Bovet, Jana, 2008: *Windenergieanlagen und Freiraumschutz*. In: *Siedentop, Stefan; Egermann, Markus (Hrsg.): Freiraumschutz und Freiraumentwicklung durch Raumordnungsplanung. Bilanz, aktuelle Herausforderungen und methodisch-instrumentelle Perspektiven*. Hannover, S. 172–190.
- Lutz, Jana, 2012: *Repowering-Steuerung aus planungsrechtlicher Perspektive*, Baden-Baden, 255 S.
- Münkler, Laura, 2014: *Flexible Steuerung durch Konzentrationsflächenplanung. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (33), S. 1482–1488.
- Nagel, Paul Bastian; Schwarz, Tim; Köppel, Johann, 2014: *Ausbau der Windenergie: Anforderungen aus der Rechtsprechung und fachliche Vorgaben für die planerische Steuerung. Umwelt- und Planungsrecht* 2014 (34), S. 371–382.
- Otto, Christian-W., 2013: *Sicherung des Repowerings in der Regional- und Bauleitplanung*. In: *Mitschang, Stephan (Hrsg.), Windenergie – Ausbau und Repowering in der Stadt- und Regionalplanung*, Frankfurt, S. 47–57.
- Otto, Christian-W., 2015: *Rechtsprobleme des Repowerings, Umwelt- und Planungsrecht*, S. 244–248.
- Runkel, Peter, 1998: *Das Konzept des Gesetzgebers für die „Raumordnungsgebiete“*. In: *Jarass, Hans D. (Hrsg.), Raumordnungsgebiete (Vorbehalts-, Vorrang- und Eignungsgebiete) nach dem neuen Raumordnungsgesetz: Symposium des Zentralinstituts für Raumplanung am 28. September 1998 in Münster*. Münster, S. 7–25.
- Scheidler, Alfred, 2011: *Errichtung von Windkraftanlagen in naturschutzrechtlich festgesetzten Schutzgebieten. Natur und Recht* (33), S. 848–856.
- Scheidler, Alfred, 2013a: *Aktuelle Rechtsprechung zur Errichtung und zum Betrieb von Windkraftanlagen. Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht* (11), S. 214–222.
- Scheidler, Alfred, 2013b: *Die Tabuzonenproblematik bei der Ausweisung von Konzentrationsflächen für die Windenergienutzung. Natur und Recht* (35), S. 869–873.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd, 2012: *Zur Methodik und Wirkung der Festlegung von Eignungsgebieten für die Windkraftnutzung durch die Regionalplanung. Landes- und Kommunalverwaltung* (22), S. 481–488.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd, 2013: *Repowering in der Regionalplanung – Welche Festlegungen sind in Regionalplänen zugunsten des Repowering zulässig oder sogar geboten? Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht* (36), S. 639–647.
- Schmidtchen, Marcus, 2014: *Klimagerechte Energieversorgung im Raumordnungsrecht*, Tübingen, 396 S.
- Schrödter, Wolfgang; Schrödter, Hans; Breuer, Rüdiger, 2015: *BauGB-Kommentar, Baugesetzbuch*, Berlin, 2587 S.
- Spannowsky, Willy; Runkel, Peter; Goppel, Konrad, 2010: *Raumordnungsgesetz (ROG) Kommentar*, München, 556 S.
- Spiecker, Margarete, 2001: *Die raumordnerische Steuerung von Kiesabgrabungen durch Eignungsgebiete i.S. des § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 ROG. Bayerische Verwaltungsblätter* (132), S. 673–682.
- Thyssen, Bernd, 2011: *Rückenwind? – Bewältigung der Herausforderungen in Genehmigungsverfahren zum Ausbau der Windenergie. Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshande* (1), S. 134–145.
- Tyczewski, Thomas, 2014: *Konzentrationszonen für Windenergieanlagen rechtssicher planen – Illusion oder Wirklichkeit? Baurecht* (45), S. 934–947.
- Wegner, Nils, 2015: *Aktuelle Entwicklungen in der Rechtsprechung zur Planung von Windkonzentrationszonen. Zugleich Besprechung der Urteile des OVG Schleswig vom 20.1., Zeitschrift für Umweltrecht*, S. 468–477.
- Wetzel, Melanie, 2011: *Rechtsfragen einer projektbezogenen Raumordnung*, Berlin.

Anmerkungen

(1)
BMWl, Energiekonzept 2010, 2010.

(2)
Nagel, et al., UPR 2014 (34), 371.

(3)
Hendler/Kerkmann, DVBl. 2014, 1369 (1370). Regionalplanerische Festlegungen zur Windenergienutzung sind sowohl als sachlicher Teilplan als auch in Form integrierter Festlegungen selbstständig angreifbar (Sächs. OVG, Urt. v. 10.11.2011 – 1 C 17/09; OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 03.04.2013 – 4 K 24/11; Thür OVG, Urt. v. 26.03.2014 – 1 N 676/1).

(4)
BVerwG Urt. v. 13.12.2012 – 4 CN 1.11; BVerwG, Urt. v. 11.4.2013 – 4 CN 2.12; BVerwG, Urt. v. 17.12.2002 – 4 C 15.01; BVerwG, Urt. v. 13.3.2003 – 4 C 4.02; BVerwG, Urt. v. 13.3.2003 – 4 C 3.02. Weitere Nachweise bei Scheidler, NuR 2013b (35), 869; Hendler/Kerkmann, DVBl. 2014, 1369.

(5)
Zuletzt BVerwG Urt. v. 13.12.2012 – 4 CN 1.11 – Rn. 10 m.w.N.

(6)
BVerwG, Beschl. v. 28.11.2005 – 4 B 66.05.

(7)
Nagel, et al., UPR 2014 (34), 371.

(8)
Köck/Bovet, in: Siedentop/Egermann (Hrsg.), Freiraumschutz und Freiraumentwicklung durch Raumordnungsplanung. Bilanz, aktuelle Herausforderungen und methodisch-instrumentelle Perspektiven. 2008 (180); Schmidtchen, Klimagerechte Energieversorgung im Raumordnungsrecht, S. 259.

(9)
Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 02.10.2007 – 8 C 11412/067, openjur Rn. 39; VGH Kassel, Urt. v. 17.03.2011 – 4 C 883/10.N, openjur. Rn. 39ff.; Thür OVG, Urt. v. 26.03.2014 – 1 N 676/12, S. 30.

(10)
BVerwG, Urt. v. 17.12.2002 – 4 C 15.01.

(11)
BVerwG, Urt. v. 17.12.2002 – 4 C 15.01.

(12)
Bayerischer VGH – Beschl. v. 20.04.2012 · Az. 22 CS 12.310 – openjur, Rn. 27.

(13)
Münkler, NVwZ 2014 (33), 1482 (1487); BVerwG, Urt. v. 13.3.2003 – 4 C 3.02.

(14)
BVerwG Urt. v. 13.12.2012 – 4 CN 1.11 – juris, Rn. 18; Gatz, DVBl 2009 (124), 737 (739).

(15)
Hentschel, in: Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, S. 270.

(16)
BVerwG, Beschl. v. 15.09.2009 – 4 BN 25.09, Rn. 8.

(17)
BVerwG, Urt. v. 13.12.2012 – 4 CN 1.11, Rn. 18; BVerwG, Urt. v. 13.07.2006 – 4 C 2.05.

(18)
Hessischer VGH, Urt. v. 17.3.2011 – Az. 4 C 883/10.N – openjur, Rn. 43; BVerwG Urt. v. 13.12.2012 – 4 CN 2.11, Rn. 11; BVerwG, Urt. v. 11.4.2013 – 4 CN 2.12, Rn. 6; Thür OVG, Urt. v. 26.03.2014 – 1 N 676/12, S. 26.

(19)
BVerwG Urt. v. 13.12.2012 – 4 CN 1.11; BVerwG, Urt. v. 11.4.2013 – 4 CN 2.12. S. dazu auch: Hendler/Kerkmann, DVBl. 2014, 1369 (1369).

(20)
OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 24.2.2011 – OVG 2 A 24.09 – juris, Rn. 20, 44 ff.

(21)
BVerwG, 17.12.2002 – 4 C 15.01; OVG Koblenz, Urt. v. 02.10.2007 – 8 C 11412/06. OVG; OVG Münster, Urt. v. 1.7.2013 – 2 D 46/12.NE; OVG-Berlin Brandenburg, Urt. v. 24.2.2011 – OVG 2 A 2.09; OVG Lüneburg, Urt. v. 17.6.2013 – 12 KN 80/12; OVG Lüneburg, Urt. v. 28.01.2010 – 12 KN 65/07. S. dazu auch: Hentschel, in: Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, S. 275 ff., Scheidler, EurUP 2013a (11), 214 (216), Nagel, et al., UPR 2014 (34), 371 (381).

(22)
OVG Münster, Urt. v. 1.7.2013 – 2 D 46/12. NE; OVG Koblenz, Urt. v. 16.5.2013 – 1 C 11003/12; OVG Lüneburg, Urt. v. 8.5.2012 – 12 LB 265/10 ; OVG Bautzen, Urt. v. 10.11.2011 – 1 C 17/09; OVG-Berlin Brandenburg, Urt. v. 24.2.2011 – OVG 2 A 2.09; OVG Koblenz, Urt. v. 16.5.2013 – 1 C 11003/12; OVG Münster, Urt. v. 1.7.2013 – 2 D 46/12.NE; Nagel, et al., UPR 2014 (34), 371.

(23)
OVG Münster, Urt. v. 1.7.2013 – 2 D 46/12. NE; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 24.2.2011 – OVG 2 A 2.09; VGH Mannheim, Urt. v. 09.06. 2005 – 3 S 1545/04; Thür OVG, Urt. v. 26.03.2014 – 1 N 676/1. S. dazu auch: Fest, NVwZ 2012, 1129 (1132f.), der darauf hinweist, dass in Nordrhein-Westfalen Landschaftsschutzgebiete 46 % der Landesfläche einnehmen. A.A.: Scheidler, NuR 2011 (33), 848 (851).

(24)
BVerwG, Beschl. v. 02.02.2000 – 4 B 104.99. Ebenso: Thyssen, I+E 2011, 134 (144), Fischer-Hüftle, BayVBl. 2012, 709.

(25)
Bayerischer VerfGH, Urteil vom 27.09.2013 · Az. Vf. 15-VII-12, openjur. Rn. 96 ff.

(26)
Bayerischer VerfGH, Urteil vom 27.09.2013 · Az. Vf. 15-VII-12, openjur. Rn. 92.

(27)
BVerwG, 17.12.2002 – 4 C 15.01.

(28)
OVG Münster, Urt. v. 1.7.2013 – 2 D 46/12.NE, openjur. Rn. 63; VGH Kassel, Urt. v. 17.03.2011 – 4 C 883/10.N.

(29)
ThürOVG, Urt. v. 26.03.2014 – 1 N 676/12.

(30)
OVG Lüneburg, Urt. v. 23.1.2014 – 12 KN 285/12.

(31)
Thür OVG, Urt. v. 26.03.2014 – 1 N 676/1, S. 32.

(32)
OVG Lüneburg, Urt. v. 23.1.2014 – 12 KN 285/12, openjur. Rn. 25.

(33)
Hendler/Kerkmann, DVBl. 2014, 1369 (1371); Tyczewski, BauR 2014, 934 (944).

(34)
BVerwG, Urt. v. 13.12.2012 – 4 CN 1.11; OVG Münster, Urt. v. 1.7.2013 – 2 D 46/12.NE – juris, Rn. 47.

(35)
BVerwG, Beschl. v. 18.01.2011 – Az. 7 B 19.10, openjur. Rn. 50.

(36)
OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 24.2.2011 – OVG 2 A 2.09, juris Rn. 46; OVG Sachsen, Urt. v. 19.07.2012 – 1 C 40/11 juris Rn. 44; VG Hannover, Ur. V. 24.11.2011 – 4 A 4927/09, openjur. Rn. 55.

(37)
Bovet/Kindler, DVBl. 2013 (128), 488 (491); Scheidler, NuR 2013b (35), 869 (871).

(38)
Bovet/Kindler, DVBl. 2013 (128), 488 (491).

(39)
Hendler/Kerkmann, DVBl. 2014, 1369 (1373).

(40)
Hendler/Kerkmann, DVBl. 2014, 1369 (1374 ff.).

(41)
Wegner, ZUR 2015, 468 (472).

(42)
Ausführlich dazu: Bovet/Kindler, DVBl. 2013 (128), 488 (492f.); Schmidtchen, Klimagerechte Energieversorgung im Raumordnungsrecht, S. 295 ff.

(43)
BVerwG, U. v. 13.12.2012 – 4 CN 1.11, Rn. 18 (m.w.N.).

(44)
Tyczewski, BauR 2014, 934 (946).

(45)
Köck, DVBl. 2012, 3 (9); Bovet/Kindler, DVBl. 2013 (128), 488 (494). S. auch Münkler, NVwZ 2014 (33), 1482 (1487), die vorschlägt, in Landesklimaschutzgesetze und -pläne entsprechende Konkretisierung vorzunehmen.

(46)
Goppel in: Spannowsky, et al., ROG Kommentar (2010), § 8, Rn. 70.

- (47) BVerwG, Urt. v. 13.3.2003 – 4 C 4.02, Dallhammer in: Cholewa, et al., ROG-Kommentar (Loseblatt), § 8, Rn. 181; Rieger in: Schrödter, et al., BauGB-Kommentar (2015), § 35, Rn. 163; Wetzel, Rechtsfragen einer projektbezogenen Raumordnung, S. 179; a.A.: Goppel in: Spannowsky, et al., ROG Kommentar (2010), § 8, Rn. 82.
- (48) Dallhammer in: Cholewa, et al., ROG-Kommentar (Loseblatt), § 8, Rn. 175.
- (49) Hentschel, in: Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, S. 241; Köck/Bovet, in: Siedentop/Egermann (Hrsg.), Freiraumschutz und Freiraumentwicklung durch Raumordnungsplanung. Bilanz, aktuelle Herausforderungen und methodisch-instrumentelle Perspektiven. 2008 (532); Dallhammer in: Cholewa, et al., ROG-Kommentar (Loseblatt), § 8, Rn. 177.
- (50) Schleswig-Holsteinisches OVG Urt. v. 20.1.2015 – 1 KN 6/13; Schleswig-Holsteinisches OVG Urt. v. 20.1.2015 – 1 KN 7/13; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 14.09.2010 – 2 A 1.10.
- (51) Bartlsperger, in: Landesplanung (Hrsg.), Zur Novellierung des Landesplanungsrechts aus Anlass des Raumordnungsgesetzes 1998, 2000, S. 121.
- (52) Hentschel, in: Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, S. 251.
- (53) Hentschel, in: Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, S. 252; Bartlsperger, in: Landesplanung (Hrsg.), Zur Novellierung des Landesplanungsrechts aus Anlass des Raumordnungsgesetzes 1998, 2000, S. 132, 152.
- (54) Ausführlich zum Meinungsstreit mit zahlreichen Belegen: Hentschel, in: Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, S. 253 ff.
- (55) Die Festlegungen nach den Absätzen 2 und 3 können auch Gebiete bezeichnen, (...) die für bestimmte, raumbedeutsame Maßnahmen geeignet sind, die städtebaulich nach § 35 des Baugesetzbuchs zu beurteilen sind und an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen werden (Eignungsgebiete). Siehe dazu auch die Begründung zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung BT-Drs- 13/6392, S. 84.
- (56) Wetzel, Rechtsfragen einer projektbezogenen Raumordnung, S. 174.
- (57) Grotefels, in: Erbguth/u.a. (Hrsg.), Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, 2000, S. 381; Spiecker, BayVBl. 2001 (132), S. 673, (675); Hentschel, in: Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, S. 261.
- (58) Schmidt-Eichstaedt, LKV 2012 (22), 481, Runkel, in: Jarass (Hrsg.), Raumordnungsgebiete (Vorbehalts-, Vorrang- und Eignungsgebiete) nach dem neuen Raumordnungsgesetz: Symposium des Zentralinstituts für Raumplanung am 28. September 1998 in Münster, 1998, S. 24; Dallhammer in: Cholewa, et al., ROG-Kommentar (Loseblatt), § 8, Rn. 185.
- (59) Dallhammer in: Cholewa, et al., ROG-Kommentar (Loseblatt), § 8, Rn. 189; Goppel in: Spannowsky, et al., ROG Kommentar (2010), § 8 Rn. 90; Bielenberg, et al., ROG-Kommentar (Loseblatt), L § 3, Rn. 55; Rieger in: Schrödter, et al., BauGB-Kommentar (2015), § 35, Rn. 154. OVG NRW, Urt. v. 6.09.2007 – 8 A 4566/04, openjur., Rn. 125 zum § 7 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 ROG a.F.
- (60) Cholewa, et al., ROG-Kommentar (Loseblatt), § 8, Rn. 186; a.A.: Münkler, NVwZ 2014 (33), 1482 (1483).
- (61) Schleswig-Holsteinisches OVG Urt. v. 20.1.2015 – 1 KN 6/13, openjur. Rn. 52; Schleswig-Holsteinisches OVG Urt. v. 20.1.2015 – 1 KN 7/13; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 14.09.2010 – 2 A 1.10, openjur. Rn. 46.
- (62) Schleswig-Holsteinisches OVG Urt. v. 20.1.2015 – 1 KN 6/13, openjur. Rn. 51.
- (63) OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 14.09.2010 – 2 A 1.10, openjur. Rn. 47.
- (64) So ausdrücklich: OVG Magdeburg, Beschl. v. 5.7.2006 – 2 R 154/06, juris Rn. 14.
- (65) Vgl. Gliederungspunkt 6.5. in den erwähnten Plänen
- (66) Ausführlich dazu: Lutz, Repowering-Steuerung aus planungsrechtlicher Perspektive.
- (67) Albrecht/Zschiegner, UPR 2015 (35), 128 (130).
- (68) Albrecht/Zschiegner, UPR 2015 (35), 128 (130); Köck, ZUR 2010 (21), 507 (511).
- (69) Schmidt-Eichstaedt, ZfBR 2013, 639 (642); Otto, UPR 2015, 244 (248).
- (70) Albrecht/Zschiegner, UPR 2015 (35), 128 (131).
- (71) Ausführlich dazu: Otto, in: Mitschang (Hrsg.), Windenergie – Ausbau und Repowering in der Stadt- und Regionalplanung, 2013, S. 55; Schmidtchen, Klimagerechte Energieversorgung im Raumordnungsrecht, S. 288 ff.