



RAUMORDNUNG – EINE KRITISCHE BETRACHTUNG!

Der Beitrag setzt sich anhand ausgewählter planerischer und rechtlicher Aspekte mit der gegenwärtigen Situation der Raumordnung kritisch auseinander und betrachtet dabei insbesondere die Aufgaben der Regionalplanung im Zusammenhang mit der Energiewende.

Die maßgeblichen Rechtsgrundlagen

Rechtsgrundlagen für die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland sind das erst im vergangenen Jahr novellierte Raumordnungsgesetz (ROG) sowie die Landesplanungsgesetze der Länder. Kompetenzrechtlich ist das ROG

seit dem Wegfall der Rahmengesetzgebungskompetenz durch die Föderalismusreform (hierzu etwa: Hoppe 2007: 27) des Jahres 2006 auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG zurückzuführen.

Raumordnung in Europa

Die deutsche Wiedervereinigung sowie die Erweiterungen der Europäischen Union um immer mehr Mitgliedsstaaten haben maßgeblichen Einfluss auf die europäische Raumordnungspolitik genommen und diese grundlegend verändert (im Einzelnen Battis 2014: Rn. 77). Für den Bereich der Raumordnung ist ein eigenständiger und umfassender Kompetenztitel, auch nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nicht verankert, sondern kompetenzrechtlich besteht seit dem Vertrag von Maastricht eine Verknüpfung mit der Umweltpolitik, sodass die Raumordnungspolitik einen Teilaspekt der Umweltpolitik darstellte (Fürst; Ritter 1993: 102).

In den letzten Jahren hat die EU ihre raumordnungspolitischen Anliegen terminologisch dem erst mit dem Vertrag von Lissabon eingefügten neuen Teilziel des „territorialen Zusammenhalts“ zugeordnet. Dazu wurden die raumstrategischen Ansätze des EUREK stärker mit der EU-Strukturfondspolitik verflochten (z. B. durch Interreg- oder ESPON-Programme), um der Politik des territorialen Zusammenhalts Unterstützung zu gewährleisten und damit einer europäischen Raumentwicklung Impulse zu verleihen. Heute sieht Art. 3 Abs. 3 Satz 3 EUV als Ziel der EU die Förderung des territorialen Zusammenhalts vor (siehe Battis; Kersten 2009: 1).



© Yarr65 / Fotolia

„ Der Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume sind durch Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern.“

(§ 1 Abs. 1 Satz 1 ROG)

Das System der räumlichen Planungen in Deutschland

Raumordnung und Landesplanung

Aufgabe der Raumordnung ist es, durch die Aufstellung von Raumordnungsplänen, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen den Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern (§ 1 Abs. 1 Satz 1 ROG). Im Rahmen dieser Aufgabenerfüllung sind vor allem unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen und außerdem Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen (§ 1 Abs. 1 Satz 2 ROG). Leitvorstellung ist dabei eine nachhaltige Raumentwicklung (§ 1 Abs. 3 ROG).

Das „klassische“ Instrumentarium

§ 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ROG verpflichtet die Länder, für ihr Gebiet einen Raumordnungsplan aufzustellen (landesweiter Raumordnungsplan). Bezogen auf die Region, also einen Teilraum eines Bundeslandes, sind die Programme und Pläne eines Landes in Form der „Regionalplanung“ noch einmal räumlich und fachlich konkretisiert. Die Länder haben davon auch mit Ausnahme der Stadtstaaten und des Saarlandes Gebrauch gemacht. Außer in Schleswig-Holstein, wo die Erstellung eine staatliche Aufgabe ist, haben alle Länder den kommunalen Gebietskörperschaften für ihre Planungsregionen in unterschiedlich starkem Umfang die Aufgabe der Regionalplanung übertragen.

Planinhalte

Zunächst enthält § 7 ROG einige allgemeingültige Anforderungen an alle Arten von Raumordnungsplänen, die sozusagen vor die „inhaltliche Klammer“ gezogen sind. Wesentlich ist insoweit, dass in Raumordnungsplänen (ebenso wie in sachlichen oder räumlichen Teilplänen nach § 7 Abs. 1 Satz 3 ROG) für einen bestimmten Planungsraum und einen regelmäßig mittelfristigen Zeitraum Festlegungen als Ziele

und Grundsätze der Raumordnung (und nach § 7 Abs. 1 Satz 4 ROG auch als solche zu kennzeichnende) zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, insbesondere zu den Nutzungen und Funktion des Raums, zu treffen sind (§ 7 Abs. 1 Satz 1 ROG). Raumordnungspläne unterliegen wie alle gesamt-räumlichen Pläne dem Abwägungsgebot (§ 7 Abs. 2 ROG). Die nach § 7 Abs. 1 Satz 1 ROG in den Raumordnungsplänen festzulegenden Ziele und Grundsätze können nach § 7 Abs. 3 Satz 2 insbesondere auch Gebiete in Form von Vorranggebieten, Vorbehaltsgebieten, Eignungsgebieten sowie von Eignungsgebieten für den Meeresbereich sein. Außerdem kann bei Vorranggebieten festgelegt werden, dass sie zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten bzw. von Eignungsgebieten für den Meeresbereich haben (§ 7 Abs. 3 Satz 3 ROG). Hinsichtlich möglicher Planinhalte ist zwischen den Raumordnungsplänen des Bundes und der Länder allerdings zu differenzieren.

a) Raumordnungspläne des Bundes

Seit dem Jahr 2008 erlaubt das ROG dem Bund, Raumordnungspläne für den Gesamtraum und für den küstennahen Meeresbereich, die ausschließliche Wirtschaftszone, aufzustellen (§ 17 Abs. 1 ROG). Diese Pflichtaufgabe hat der Bund mit dem Erlass entsprechender Rechtsverordnungen am 19. Dezember 2009 für die Ostsee und am 22. September 2009 für die Nordsee erfüllt. Außerdem kann das für die Raumordnung zuständige Bundesministerium noch einen weiteren Raumordnungsplan zur Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG nach § 17 Abs. 3 ROG im Einvernehmen mit den fachlich betroffenen Bundesministerien aufstellen, doch liegt ein solcher noch nicht vor.

Schließlich kann das für die Raumordnung zuständige Bundesministerium im Einvernehmen mit den fachlich betroffenen Bundesministerien länderübergreifende Raumordnungspläne für den Hochwasserschutz sowie zu Stand-

ortskonzepten für Häfen und Flughäfen als Grundlage für ihre verkehrliche Anbindung im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung aufstellen. Der Bund hat auch hiervon bislang noch keinen Gebrauch gemacht.

b) Raumordnungspläne der Länder

Ein bundesweit einheitliches Bild zeichnet sich im Hinblick auf die Inhalte der Programme und Pläne auf den Ebenen des Landes sowie der Regionen ab. Als Mindestinhalte eines Raumordnungsplans werden die Festlegungen zur Raumstruktur (§ 13 Abs. 5 Satz 1 ROG) angesehen, insbesondere

- zur anzustrebenden Siedlungsstruktur,
- zur anzustrebenden Freiraumstruktur sowie
- den zu sichernden Standorten und Trassen für Infrastruktur (Verkehrsinfrastruktur, Umschlaganlagen von Gütern, Ver- und Entsorgungsinfrastruktur einschließlich Energieleitungen und -anlagen).

Das „informelle“ Instrumentarium

Hiervon zu unterscheiden ist die informelle Planung als der andere Bereich der Landesplanung, der von einer eher prozesshaften Entstehung geprägt ist und erst in den letzten

Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen hat. Das klassische landesplanerische Instrumentarium geht davon aus, dass seine konzeptionellen Vorgaben auf nachgeordneten Planungsebenen, insbesondere durch die Bauleitplanung und Fachplanung, umgesetzt werden.

Geänderte Rahmenbedingungen mit weitreichenden räumlichen Auswirkungen sowie die rasant zunehmende Globalisierung haben nicht zuletzt auch zu einem erstarkenden Regionalbewusstsein geführt, dem allein mit konzeptionellen Ansätzen in der Form von Plänen und Programmen nicht mehr ausreichend Rechnung getragen werden konnte. Die Landesplanung und insbesondere die Regionalplanung hat das Handeln als notwendiges Instrument erkannt, um die zwischen Planung und Verwirklichung bestehende Kluft zu überwinden. Erreicht werden soll dies durch den Einsatz von informellen Planungen, bei denen „weiche“, nicht formalisierte Instrumente Verwendung finden, wie vertragliche Vereinbarungen, regionale Entwicklungskonzepte, Netzwerke und Kooperationsstrukturen sowie regionale Foren und Aktionsprogramme, aber auch die Durchführung von Raumbeobachtungen und die Bereitstellung der Ergebnisse.

Spannungsfelder und bestehende Defizite

Im Folgenden geht es darum, einzelne Spannungsfelder zu identifizieren, in denen die Raumordnung die an sie gestellten Erwartungen entweder nicht oder nicht vollständig erfüllt hat und die insoweit festgestellten Defizite aufzuzeigen. Die Betrachtungen sind zwar exemplarisch, legen aber die Schwierigkeiten in der Planungspraxis der Raumordnung offen und können auf weitere Sachverhalte übertragen werden.

Das „Kompetenzdebakel“

Schon aus der für die Raumordnung maßgeblichen kompetenzrechtlichen Grundlage lassen sich Probleme ableiten, die bis tief in die planungspraktische Anwendung der raumordnungsrechtlichen Vorschriften zu allgemeiner Verwirrung beitragen. Während nach dem Inkrafttreten der Föderalismusreform zunächst noch die Frage nach dem abweichungsfesten Vorschriftenkern im Mittelpunkt der Diskussionen um die verfassungsrechtliche Neuordnung der Raumordnung in den Kompetenzbereich der konkurrierenden Gesetzgebung stand (vgl. hierzu insbesondere Run-

kel, in: Spannowsky; Runkel; Goppel 2010: § 1 Rn. 28; Hoppe 2007: 146), spielen heute für die Planungspraxis vor allem die mit der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz verbundenen Probleme der Abweichungskompetenz der Länder eine wichtige Rolle. Die insoweit vorgenommene Überführung in die konkurrierende Gesetzgebung erlaubt es dem Bund zwar einerseits, für das Recht der Raumordnung eine Vollregelung zu erlassen, gleichzeitig können die Länder aber andererseits im Rahmen ihrer Abweichungskompetenz materiell wie auch formell von diesen bundesgesetzlichen Regelungen abweichen (vgl. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG sowie Söfker 2009: 167; Hoppe 2007: 147 f.).

Soweit der Bund von seiner Kompetenz im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch macht, hat dies zur Folge, dass entgegenstehendes Landesrecht nicht mehr anwendbar ist, das ROG geht dann den landesrechtlichen Bestimmungen vor. Macht dann umgekehrt wiederum ein Landesgesetzgeber von seiner Abweichungskompetenz Gebrauch, geht das Landesrecht vor, jedenfalls so lange, bis der Bund wieder eine vom betreffenden Landesrecht

abweichende Regelung seinerseits trifft (sog. „Ping-Pong-Effekt“, vgl. Hoppe 2007: 31). Für die praktische Anwendung, aber auch für die Öffentlichkeit sowie für die jeweiligen Entscheidungsträger über Raumordnungspläne auf den unterschiedlichen Ebenen der Raumordnung ist dies zunächst deshalb schwierig, weil Vorschriften oder Vorschriftenteile gewissermaßen automatisch außer Kraft treten, obwohl sie textlich im bestehenden Regelungskanon weiter enthalten sind (Hager 2018: 189 kennzeichnet diesen Zustand als „leere Hülle“). Ein Problem ergibt sich aber auch noch in anderer Hinsicht. Bei der Schaffung des ROG-2008 hat der Bund für den Bereich der „Raumordnung in den Ländern“ aber nur dort, wo es fachlich angebracht war, eine Vollregelung geschaffen und insoweit den Ländern weitgehende Gestaltungsfreiheit für ergänzendes Landesrecht überlassen (vgl. Art. 28 Abs. 3 ROG a. F.). Mit dem Anwendungstichtag am 30. Juni 2009 ist gleichlautendes bzw. abweichendes Landesrecht außer Kraft getreten. Zehn Bundesländer haben in der Folge von ihrer Abweichungskompetenz Gebrauch gemacht und sowohl abweichende als auch ergänzende raumordnungsrechtliche Vorschriften erlassen. Mit dem Inkrafttreten der ROG-Novelle 2017 und dem Anwendungstichtag am 29. November 2017 treten die abweichenden Bestimmungen in den Landesplanungsgesetzen mit Ausnahme von weitergehendem Landesrecht zur Verfahrensbeschleunigung bei Planänderungen, nach Art. 72 Abs. 3 Satz 2 GG vollständig und die ergänzenden Bestimmungen nach Maßgabe des § 27 Abs. 3 ROG außer Kraft. Nicht nur für den Verwaltungsvollzug, auch für die Öffentlichkeit und insbesondere die im Bereich der Raumordnung agierenden privaten Akteure entsteht aus diesem „Kompetenzdebakel“ eine auch mit Mühe kaum mehr zu überblickende Situation im Regelungsgeflecht von raumordnungsrechtlichen Bundes- und Landesvorschriften (sehr kritisch Hager 2018: 190). Wenn die geltende gesetzliche Grundlage schon von denjenigen, die sie anwenden sollen, nicht auf den ersten Blick identifiziert werden kann, braucht es nicht zu verwundern, dass die Ernsthaftigkeit der Aufgabe in Frage gestellt wird. Nachvollziehbarkeit und Transparenz gesetzlicher Regelungen und getroffener Entscheidungen sind aber Grundvoraussetzungen für die Akzeptanz von räumlichen Planungen.

Braucht es eine europareflektierende Bundesraumordnungsplanung?

Auch ohne ausdrücklichen und umfassenden Kompetenztitel dürfte das Bestreben der Europäischen Kommission nach wie vor auf eine weitere Kompetenzarrondierung ausgerichtet sein. Hierfür spricht die aufgrund der Weiterentwicklung der Europäischen Verträge zunehmende Einflussnahme der Fachpolitiken der Europäischen Union auf die Ausgestaltung

und Umsetzung nationaler und regionaler Raumentwicklungspolitiken und insoweit auch auf die räumliche Entwicklung in den Mitgliedstaaten. Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang den Strukturfonds, den Transeuropäischen Netzen und vor allem der Umweltpolitik zu.

Was freilich nach wie vor fehlt, ist der ordnende Rahmen. Die einzelnen raumrelevanten Fachpolitiken stehen weitgehend nebeneinander und unterliegen keiner erkennbaren Koordinierung. Derartige Koordinierungsdefizite führen nicht nur zu Reibungsverlusten im gegenseitigen Verständnis und bei der Akzeptanz raumordnerischer Steuerungsbemühungen, sondern tragen zudem auch noch dazu bei, dass die mitgliedstaatliche Raumordnung, die ihr obliegende Koordinierungsfunktion in Bezug auf die unterschiedlichen sektoralen Raumentwicklungsansätze im eigentlich erforderlichen Maße nicht mehr wahrnehmen kann. Begegnet werden kann einer solchen „versprenkelten“ Raumordnung im Gewande sektoraler Fachpolitiken sowie den Bestrebungen um den territorialen Zusammenhalt nur durch eine koordinierende, das gesamte Territorium der EU umfassende fachübergreifende Konzeption, die einerseits dem Nachhaltigkeitsgrundsatz Rechnung trägt und andererseits einem klaren inhaltlichen und zeitlichen Zielhorizont unterliegt (befürwortend Spannowsky, in: Söfker; Rengeling; Saerbeck 2013: 76). Eine solche am Nachhaltigkeitsgrundsatz ausgerichtete europäische Raumordnungsplanung besteht freilich (noch) nicht. Gleichwohl müssen sich die Mitgliedstaaten der Frage annehmen, ob und mit welchen Instrumenten die Auswirkungen der raumrelevanten Fachpolitiken der Europäischen Union aufgefangen und wirksam mit der deutschen Raumordnung bzw. Raumentwicklung verknüpft werden können. Vielleicht wäre dies ein Argument für einen weiteren Bundesraumordnungsplan (vgl. anschließend), der inhaltlich über die schon vorhandene Möglichkeit zur Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung hinausgeht und europäische Raumordnungs- bzw. Raumentwicklungsansätze mit bundesweiten harmonisiert.

Die partielle Entmachtung der Landesraumordnung

Im Gegensatz zum Raumordnungsplan für die Ausschließliche Wirtschaftszone steht die Aufstellung von Plänen nach § 17 Abs. 2 und 3 ROG im Ermessen des zuständigen Bundesministeriums. Mit der gerade abgeschlossenen Raumordnungsnovelle 2017 hat der Bund seine Kompetenzen diesbezüglich noch einmal erweitert und dabei die Möglichkeit geschaffen, auch für den länderübergreifenden Hochwasserschutz einen Bundesraumordnungsplan aufzustellen. Das Tätigwerden des Bundes steht allerdings nach

wie vor unter der Voraussetzung, dass die Planung für die räumliche Entwicklung und Ordnung des Bundesgebiets unter nationalen und europäischen Gesichtspunkten erforderlich ist. Außerdem ist die bislang beschränkte Bindung an die Bundesraumordnungspläne nach § 17 Abs. 2 Satz 2 ROG a. F. entfallen.

Die Aufstellung von Bundesraumordnungsplänen ist eine besondere Angelegenheit, der die Länder grundsätzlich skeptisch begegnen. Von ihnen wurde daher auch der Kompetenzzuwachs des Bundes in Frage gestellt (im Einzelnen BR-Drs. 655/16 (B) 2016: 7; Goppel 2016: 1306; Hager 2018: 192). Dem ist allerdings entgegenzutreten, denn vor allem das Problem des länderübergreifenden Hochwasserschutzes ist in erster Linie am Kooperationswillen der Länder gescheitert (Erbguth 2016: 233). Der mit der Raumordnungsnovelle 2017 eingeschlagene Weg ist jenseits des um Bundes- und Landeskompentzen sich drehenden Streits nachvollziehbar und grundsätzlich zu befürworten sowie auch im Übrigen aus dem Gesichtspunkt supranationaler Zusammenarbeit notwendig. Auch der Wegfall der eingeschränkten Bindungspflicht für raumbedeutsame Planungen und Maß-

nahmen der Länder ist zu befürworten, denn ein Bundesraumordnungsplan ohne Bindungswirkung für die Länder hätte keinerlei Steuerungskompetenz. Die vorgenommene „Hochzonung“ des länderübergreifenden Hochwasserschutzes ist letztlich eine Folge der Nichtbewältigung von Hochwasserschutzanforderungen durch die Länder in ihren Landesraumordnungs- und Regionalplänen.

Ob ein Bundesraumordnungsplan für den Hochwasserschutz jemals aufgestellt wird und auch die Frage, ob insoweit landesrechtliche Abweichungskompetenzen bestehen, ist offen. Entscheidend ist aber das vom Kompetenzzuwachs des Bundes ausgehende Signal: Die Raumordnung in den Ländern ist ihrer Aufgabe nur in Teilen nachgekommen, der Bund muss nachsteuern.

Vor diesem Hintergrund könnte ein Bundesraumordnungsplan auch für die Herstellung der zum Gelingen der Energiewende erforderlichen Höchstspannungsleitungen aufgestellt werden (auch Erbguth 2016: 233). Denn die Ermittlung raumverträglicher Trassen für den schnellen und leistungsfähigen Ausbau des Stromnetzes ist von der Aufgabenstel-



Foto: Erich Westendarp / pixelio

Die Planung neuer Höchstspannungsleitungstrassen obliegt der Bundesnetzagentur – und nicht der Raumordnung

lung her eine originäre Aufgabe der Raumordnung, die der Landes- und Regionalplanung allerdings genommen und einer Bundesfachplanung nach den §§ 18 ff. NABEG zugeordnet worden ist. Offensichtlich hat der Bundesgesetzgeber die Bewältigung dieser Aufgabe einer bislang nur wenig mit raumordnungsbezogenen Fragen belasteten Behörde mit bis dorthin nicht vorhandener Personal- und Sachkompetenz eher zugetraut, als den einschlägigen Trägern der Raumordnung, die hierfür nicht nur eine Behördenstruktur, sondern vor allem auch ein eigenes Verfahren, nämlich das Raumordnungsverfahren, bereit halten. Wäre es allein um die Erweiterung der Bundeskompetenzen gegangen, hätte der Stromnetzausbau auch einem eigens aufzustellenden Bundesraumordnungsplan überlassen werden können. Offenbar ist aber die Fachplanung durchsetzungs- und leistungsfähiger.

Regionalplanung und Energiewende – ein Dilemma ohne Ausweg!

Mit dem Regionalplan ist im vorliegenden Zusammenhang das zentrale Gestaltungs- und Koordinierungsinstrument der Raumordnung angesprochen. Der Grund hierfür ist, dass die Regionalplanung das Bindeglied zwischen dem Landesraumordnungsplan und der kommunalen Bauleitplanung darstellt. Für die Träger dieser Regionalplanung ist dies bisweilen ein Dilemma, weil die von ihr in Ableitung des Landesraumordnungsplans erwarteten konkreteren Planfestlegungen nicht nur die landesplanerischen Ziele einerseits erfüllen müssen und andererseits direkte Betroffenheiten sowohl bei privaten als auch öffentlichen Vorhabenträgern ausgelöst werden. Exemplarisch werden im Folgenden die Probleme aufgezeigt, die sich für die Regionalplanung bei der Steuerung von Flächen für die Windenergie ergeben.

Die verantwortungsvolle Aufgabe der Regionalplanung im Rahmen der Energiewende

Der Bundesgesetzgeber hat der Raumordnungs- und Bauleitplanung die Aufgabe übertragen, die Standorte für die Errichtung von Windenergieanlagen bereitzustellen (siehe auch § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 8 ROG). Faktisch bestehen allerdings Zweifel, ob die energiepolitischen Ziele durch noch weiteren Zubau im Bereich der Windenergie erreicht werden können (vgl. § 1 Abs. 2 Satz 1 EEG). Immerhin werden 47,9 Prozent der installierten Leistung zur Stromerzeugung durch die Windenergie bereitgestellt (alle Zahlenwerte, vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2017: Erneuerbare Energien in Deutschland – Das Wichtigste im Jahr 2016 auf einen Blick. Zugriff am 04.03.2018: www.erneuerbare-energien.de). Allerdings sinkt die Akzeptanz der Öffentlichkeit für weitere Windenergieanlagen gegenwärtig

drastisch, insbesondere soweit es sich um Windenergieanlagen an Land handelt.

Immer mehr Träger von Regionalplänen und Flächennutzungsplänen sehen sich zu stärker restriktiven Planungen veranlasst, nicht zuletzt auch aus den durch die Windenergieanlagen erzeugten Raumnutzungswiderstände, die von der betroffenen Öffentlichkeit nicht mehr akzeptiert werden. Dem entspricht die Feststellung, dass in den meisten Ländern die Zielvorgaben der Landesregierung noch nicht auf der Grundlage der absehbaren Konzentrationszonenfestlegungen für die Errichtung von Windenergieanlagen durch Regionalpläne abgesichert werden konnten (Einig; Zaspel-Heisters 2015: 587).

Nicht zuletzt hatte auch der Bund den Ländern durch eine befristete Öffnungsklausel (§ 249 Abs. 3 BauGB) die Möglichkeit eingeräumt, die einzuhaltenden Mindestabstände von Windenergieanlagen zu Wohngebäuden bzw. zu Siedlungen und dadurch größere als die eigentlich erforderlichen Abstände festzulegen, wodurch sich die potenziell zur Verfügung stehende Fläche für die Errichtung von Windenergieanlagen deutlich reduziert. Hiervon hat zwar nur Bayern Gebrauch gemacht, doch bestanden auch in Brandenburg, Sachsen und Nordrhein-Westfalen diesbezügliche Bestrebungen (vgl. zu Brandenburg Overwien; Groenewald 2015: 614 f.).

Demgegenüber stehen die Vorhabenträger, die immer intensiver die Ausweisung von Konzentrationszonen sowohl von der Regionalplanung als auch von der Bauleitplanung erwarten. Außerdem ist in diesem Zusammenhang auch auf die nach wie vor hohe Zahl von Raumordnungsplänen, die aufgrund mangelbehafteter räumlicher Steuerung von Windenergieanlagen durch die Gerichte aufgehoben werden, hinzuweisen (zuletzt OVG Lüneburg 2017: 1953 ff.). Sie belegen den auf den Planungsträgern lastenden massiven Druck nachdrücklich (noch von einem Rückgang mangelbehafteter Regionalpläne ausgehend: Einig; Zaspel-Heisters 2015: 587).

Räumliche Steuerung von Windenergieanlagen

Die jeweiligen Planungsträger auf der regionalen und örtlichen Ebene haben durch § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB die Möglichkeit erhalten, über den „Planvorbehalt“ die Privilegierung von Windenergieanlagen auf bestimmte Flächen zu beschränken, diese damit räumlich zu konzentrieren und im Umkehrschluss außerhalb dieser Konzentrationszonen die Privilegierung insofern einzuschränken. Dabei bedingen sich die positive Komponente in Form der Standortausweisung und die negative Komponente in Form des Standort-

ausschlusses (so deutlich OVG Lüneburg 2011: 653; zur Regel-Ausnahme-Formel insbesondere auch BVerwG 2002: 835 f.). Voraussetzung für die Entfaltung der Steuerungswirkung durch die Festlegungen eines Regionalplans oder durch die Darstellungen eines Flächennutzungsplans ist ein „schlüssiges planerisches Gesamtkonzept“ (ebd.: 833 f.), mit dem der privilegierten Nutzung substanziell Raum geschaffen wird (ebd.: 832). Umgekehrt ist es dem Planungsträger versagt, über eine räumliche Verknappung eine Verhinderungsplanung zu betreiben (ebd.: 828).

Für die Ermittlung der Konzentrationszonen steht ein vorgeschriebenes Verfahren nicht zur Verfügung. In der Planungspraxis wird am häufigsten die „Ausschlussmethode“ angewendet (vgl. BVerwG 2009: 83), die folgendermaßen gekennzeichnet ist: Unter Zugrundelegung der räumlichen Gesamtfläche des Plangebietes werden in mehreren Teilschritten Flächen ausgeschieden („harte und weiche Tabuzonen“), bis zuletzt die Flächen übrig bleiben, die als Standorte für Windenergieanlagen grundsätzlich in Frage kommen („Potenzialflächen“, vgl. ständige Rechtsprechung BVerwG 2003: 33 ff.; 2002: 835 f.). Die Potenzialflächen, die nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen übrig bleiben, sind dann in einem weiteren Arbeitsschritt zu den auf ihnen konkurrierenden Nutzungen in Beziehung zu setzen. Das heißt, 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 gerecht wird. Erkennt der Plangeber dabei, dass als Ergebnis seiner Untersuchung für die Windenergienutzung nicht substanziell Raum geschaffen wird, muss er seine Entscheidung für weiche Tabuzonen rechtfertigen und aufzeigen, wie er die eigenen Ausschlussgründe bewertet. Er muss also kenntlich machen, dass er – anders als bei harten Tabukriterien – einen Bewertungsspielraum hat, und die Gründe für seine Wertung offen legen (anschaulich BVerwG 2015: 396 Rn. 8). Diese Forderung ist mit dem schlussendlichen Abwägungsparameter rückgekoppelt, sodass, je kleiner die für die Windenergienutzung verbleibenden Flächen am Ende ausfallen, umso mehr das gewählte methodische Vorgehen zu hinterfragen ist (im Einzelnen hierzu Bovet 2015: 592 f.). Dieser verantwortungsvollen Aufgabe entzieht sich die Regionalplanung zunehmend. Auf zwei in diesem Zusammenhang bedeutende Aspekte wird nachfolgend hingewiesen.

a) Steuerungsverlust durch Mehrebenen-Entscheidungen
Ausgehend von der gesetzlich normierten Möglichkeit zur planerischen Steuerung von Windenergieanlagen sowohl auf der Ebene der Regionalplanung als auch auf der dieser

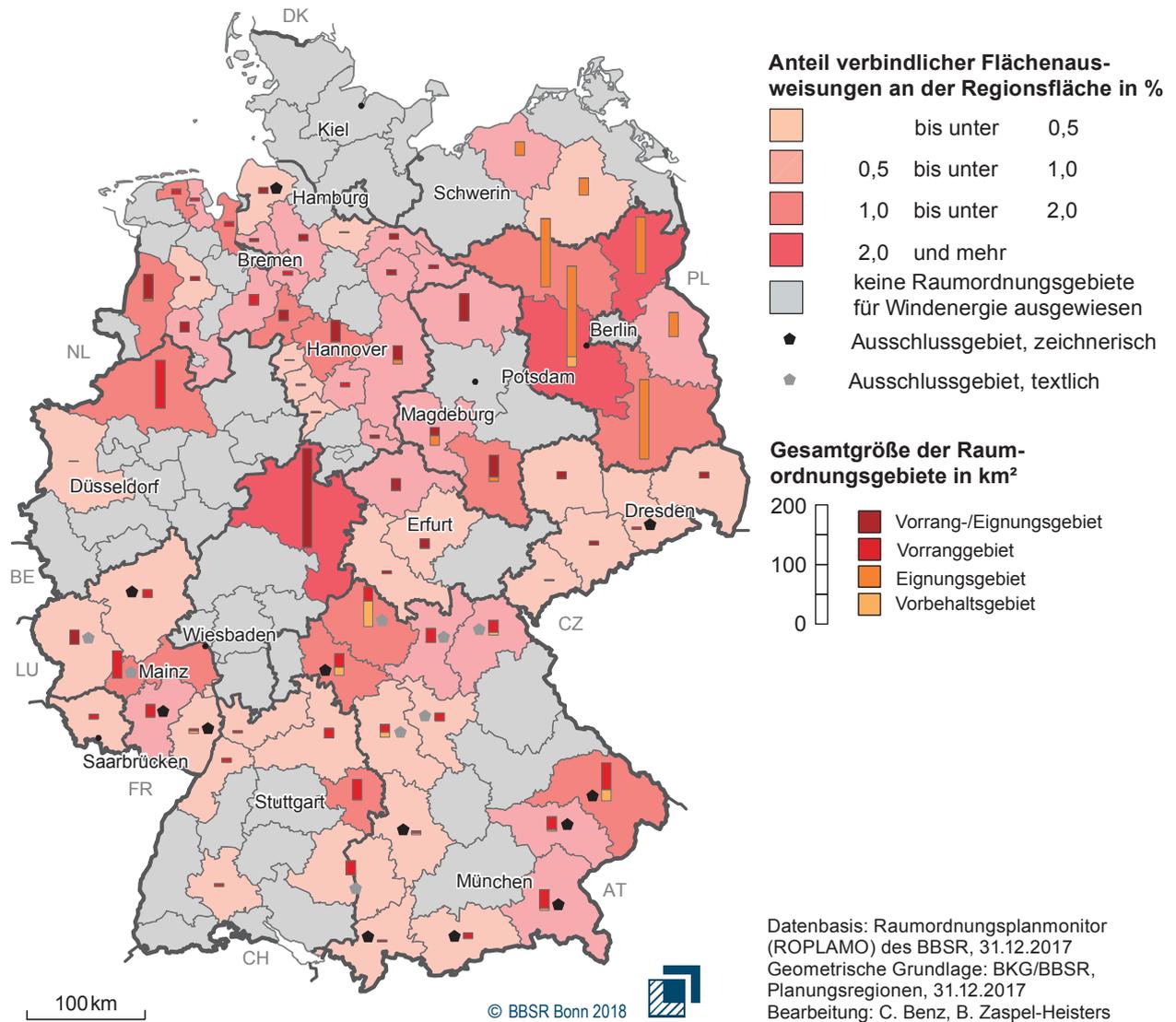
nachfolgenden Stufe der Flächennutzungsplanung, ergeben sich in der planungspraktischen Anwendung in räumlicher, zeitlicher sowie auch in der Anwendung planungsmethodischer Ansätze zwangsläufig Überschneidungen, die aber zu unterschiedlichen Problemlagen führen können. Trotz des gleichen Steuerungsgegenstandes, gleichen methodischen Ansätzen zur Flächenauswahl und gleichem räumlichen Bezug sind die Ergebnisse auf beiden Planungsebenen dennoch unterschiedlich. Zurückzuführen ist dies vor allem auf den Detaillierungsgrad der Planungen, die Auswahl der harten und weichen Tabuzonen zur Bestimmung der Potenzialflächen und letztlich der Konzentrationszonen sowie der Berücksichtigung unterschiedlicher Belange und ihrer Gewichtung im Rahmen der Abwägung auf der jeweiligen Planungsebene. Ein zusätzlicher horizontaler Koordinationsbedarf entsteht aber insbesondere dann, wenn auf beiden Planungsebenen der Planvorbehalt zeitgleich, vor- oder zeitlich nachlaufend zur Anwendung gebracht wird. Dadurch hervorgerufene Doppelsteuerungen führen zu erheblichem personellen, sachlichen, finanziellen sowie zeitlichen Aufwand. Zwar kann der Konflikt mit den üblichen Lösungsansätzen der formellen Beteiligungsverfahren im Rahmen der jeweiligen Planung bewältigt werden, doch spiegeln die in diesen Verfahrensschritten eingebrachten Stellungnahmen und Anregungen der Behörden sowie der Öffentlichkeit letztlich nur die unterschiedlichen Haltungen zum Thema „Windenergie“ wider und führen nur in wenigen Fällen zu einer die Planung tragenden einvernehmlichen Lösung. Eine Konfliktlösung zeichnet sich vielfach nicht ab.

b) Konfliktmanagement als Wunderwaffe?

Angesichts dieser Problematik setzt die Regionalplanung zunehmend auf die schon angesprochenen informellen Instrumente. Angesiedelt sind diese regelmäßig im Vorfeld der zu treffenden planerischen Letztentscheidungen über die Festlegung der Konzentrationszonen im Regionalplan. Dabei gilt die Steuerung durch Regionalplanung gegenüber der Flächennutzungsplanung als vorteilhaft. So kann ein verbindliches überörtliches Konzept für den Außenbereich mehrerer Gemeinden geschaffen werden, das unabhängig vom planerischen Tätigwerden auf der konkreten kommunalen Ebene Wirkung entfaltet und insoweit für Investoren und Anlagenbetreiber ebenso wie für die örtliche Ebene akzeptiert wird, weil problematische Standorte verbindlich ausgeschlossen werden können (Priebis 2013: 140 sowie 244 f.). Daher kommt der Regionalplanung bei der Bereitstellung von Flächen für die Windenergienutzung eine Schlüsselrolle zu (so jedenfalls Wirth; Leibenath 2017: 396). Die Regionalplanung ist aber bei der Ausweisung von Vorrang-, Eignungs- und Ausschlussgebieten in formellen Planänderungs- und -aufstellungsverfahren in vielen Fällen zunehmendem Wider-

1

Verbindliche Flächenausweisungen für Windenergie 2017



stand ausgeliefert; einerseits durch die Windkraftanlagenbetreiber, andererseits durch die von den Anlagen betroffenen Öffentlichkeit (exemplarisch: Overwien; Groenewald 2015: 612 f.). Aus dieser Zwickmühle sollen informelle Konzepte helfen, die in ganz unterschiedlichen Organisationsformen entweder als Beteiligtenworkshop, Modellvorhaben oder als Arbeitskreis (vgl. hierzu den Arbeitskreis Windenergie, der im Rahmen der Fortschreibung des Regionalplans für die sächsische Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge seine Arbeit aufgenommen hat, sich aus Befürwortern und Gegnern

der Windenergie zusammensetzt und insbesondere zum Ziel hat, die Gegner der Windenergie stärker am Verfahren der Gesamtfortschreibung des Regionalplans zu beteiligen stattfinden kann (im Einzelnen hierzu Wirth; Leibnath 2017: 390). Das Ergebnis, das sich im Rahmen eines solchen Konfliktmanagements durch den Arbeitskreis Windenergie für die Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge eingestellt hat, ist ernüchternd. Zwar stellen die beteiligten Planer fest, dass das Ziel des Arbeitskreises erreicht, in dem einerseits Transparenz über das Verfahren (das der Öffentlichkeit regelmäßig nicht

bekannt ist) hergestellt wurde und Windkraftbefürwortern ebenso wie Windkraftgegnern eine moderierte Diskussionsplattform zur Verfügung gestellt wurde. Gleichwohl wurde auch festgestellt, dass sich in den zentralen Grundpositionen der Bürgerinitiativen keine Veränderungen ergeben haben. Vielmehr haben sich die Positionen sogar verfestigt und mit dem gesamtäumlichen Konzept des Planungsträgers sowie auch mit den Zielen der Windkraftbefürworter als unvereinbar gezeigt. Ergebnis ist die Feststellung (vorher schon vorhandener) Konsens- und Dissenspositionen (so einräumend Wirth; Leibenath 2017: 396). Dieses Beispiel ist bei weitem kein Einzelfall in der Planungspraxis der Regionalplanung (so schon Kostka 2008: 597 f.).

Was ergibt sich daraus für die Fortschreibung des Regionalplans Oberes Elbtal/Osterzgebirge? Vielleicht ist es an der Zeit, mal wieder zu planen, denn Regionalplanung im Sinne eines konservativen Planungsverständnisses, bei dem am Schluss des Prozesses ein Plan herauskommen soll, verlangt Entscheidungen. Hier aber wird einem informellen Verfahren die Konsensbildung übertragen und dies mit offenem Ausgang. Wird durch die verfestigten Positionen das nachfolgende formelle Verfahren entlastet? Auf welcher Grundlage werden die erforderlichen Entscheidungen über Konzentrationszonen nun getroffen? Der Bundesgesetzgeber hat der Raumordnung die Kompetenz zur zusammenfassenden, überörtlichen und fachübergreifenden Gesamtplanung verliehen und mit einem Koordinierungs-, Ordnungs- und Entwicklungsauftrag verbunden (BVerwG 2017: Rn. 7). Diese Kompetenz umfasst den Auftrag, einen Ausgleich konkurrierender Ansprüche an die Raumnutzung herbeizuführen, indem Ziele und Grundsätze in den Raumordnungsplänen festgelegt werden. Dabei können informelle Verfahren helfen, solange verfestigte Positionen noch nicht fest liegen.

Verschärfung struktureller Probleme der institutionellen Regionalplanung

Die ohnehin schon seit der Mitte der achtziger Jahre angeschlagene Regionalplanung hat in den letzten Jahrzehnten auch mit strukturellen Problemen zu kämpfen, die sich in Zukunft wahrscheinlich noch verschärfen dürften. Maßgeblichen dafür dürfte der Aufgabenzuwachs und –wandel sein, beginnend mit dem Freiraumschutz Anfang der neunziger Jahre und aktuell in den Bereichen der erneuerbaren Energien, dem Erfordernis, neue Stromtrassen zur Ausgestaltung eines Höchstspannungsnetzes herzustellen sowie der Unterstützung bei der Förderung und Berücksichtigung energiesparender Technologien (Kunzmann 2015: 39). Bewältigt werden sollen die neuen wie die alten Anforderungen durch einen eher kleiner werdenden Personenkreis, der schon auf-

grund seiner geringen personellen Ausstattung nur schwerlich in der Lage sein dürfte, dies zu gewährleisten. Etwa ist in Brandenburg nach 28 Jahren deutscher Vereinigung nur ein rechtskräftiger Regionalplan für eine von insgesamt fünf Regionen aufgestellt worden. Zwar haben alle Regionen Brandenburgs den Versuch zur Aufstellung von Regionalplänen unternommen, doch sind diese – sowie zunächst auch der Landesentwicklungsplan – bislang nicht durch das Nadelöhr der Rechtsprechung gegangen. Der Aufwand, der für einzelne thematische Bereiche der Regionalplanung aufzubringen ist, verhindert Raumnutzungsentscheidungen in anderen Themenfeldern. Das Ergebnis kann nur ein – auch politisch – in Kauf genommenes Defizit in der Aufgabenbewältigungskompetenz sein. Diesbezüglich keineswegs verbessernd stellt sich im Übrigen dann auch noch der Einsatz informeller Instrumente dar, insbesondere wenn es sich um Themenfelder handelt, bei denen die einzelnen sich gegenüberstehenden Positionen als unbeweglich darstellen (z. B. bei der Windkraftnutzung, vgl. oben).

Allerdings ist nicht nur die personelle Ausstattung der Grund, warum ein Regionalplan nicht erstellt wird. Mit der zunehmenden Hinwendung zu informellen Konzepten und dem damit verbundenen Hintanstellen der Erarbeitung von Regionalplänen mit raumordnerischen Letztentscheidungen hat sich zwangsläufig auch die Zahl der Regionalplanerinnen und Regionalplaner im engeren Sinne verringert. Das „Plänemachen“ ist in den Hintergrund getreten und es mangelt an qualifiziertem Personal, das umsetzungsorientiert Entscheidungen in einem weitgehend rechtssicheren Umfang treffen kann. Um informelle Konzepte zu erstellen oder im Bereich der Regionalentwicklung einzelne Projekte durchführen zu können, ist eine planerische Fachkenntnis nicht zwingend erforderlich. In der Folge setzen sich heute die an der Regionalplanung beteiligten Akteure aus einem Portfolio der unterschiedlichsten Berufsgruppen zusammen, partiell sogar ohne Planungskenntnisse und –erfahrungen. Erforderlich ist daher eine qualifizierte Aus- und Weiterbildung.

Was jedenfalls die universitäre Situation angeht, so teilen sich nach wie vor fünf Universitäten mit zwar unterschiedlichen Schwerpunkten innerhalb der einzelnen Studiengänge – die im Übrigen auch unterschiedliche Bezeichnungen tragen – die Raumplanerinnen- und Raumplanerausbildung in Deutschland (kritisch zur Ausbildung vor allem Reiß-Schmidt 2015: 41). Was die Fortbildungssituation betrifft, so ist diese im Bereich der Regional- und Landesplanung im Grunde genommen nicht nur defizitär, sondern nahezu gar nicht existent. Eine berufsbegleitende Fortbildung wäre aber dringend erforderlich, insbesondere in Bezug

auf die Aufgaben, Methoden und Instrumente der Landes- und Regionalplanung und dies bei sich verändernden Aufgabenstellungen und einer neu stetig sich aufstellenden Rechtsprechung. In der bereits angesprochenen neuesten Entscheidung des OVG Lüneburg wird der sachliche Teilplan eines als Satzung beschlossenen Regionalen Raumordnungsprogrammes für unwirksam erklärt, als die ausgewiesenen Vorranggebiete für Windenergienutzung zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten entfalten sollen. Allein den Leitsätzen dieser Entscheidung lassen sich in dreierlei Hinsicht Abwägungsfehler bei der Zuordnung zu „harten“ Tabuzonen (nicht bebaute Gebiete als Siedlungsfläche, dreifacher Gesamthöhenabstand wegen „optisch bedrängender Wirkung“ sowie die Einbeziehung von Waldflächen) im Zusammenhang mit der planerischen Steuerung von Windenergieanlagen feststellen. Das sind Fehler, die in der Kernkompetenz der Regionalplanung anzusiedeln sind, nämlich bei der methodischen Erstellung eines Windkraftkonzepts. Völlig vermeiden lassen sich Fehler bei der Erstellung von Regionalplänen oder Teilplänen nicht, dazu ist ein über Jahre sich erstreckender Planungsprozess zu komplex. Sie können aber durch eine qualifizierte Fort- und Weiterbildung eingeschränkt werden.

Schließlich ist noch hervorzuheben, dass gerade auch die Möglichkeiten des Rechtsschutzes gegen Landesraumordnungspläne zugenommen haben. Dies bezieht sich nicht nur auf die grundsätzliche Normenkontrollfähigkeit gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO oder entsprechend dem Sinn und Zweck der Normenkontrolle gegen Ziele der Raumordnung,

sondern insbesondere auf die Antragsbefugnis von Privatrechtssubjekten nach § 47 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 VwGO, vor allem aufgrund der vorzunehmenden Abwägung zwischen öffentlichen und privaten Belangen und der Öffentlichkeitsbeteiligung (BVerwG 2015: 694 Rn. 13). Dabei hat es das BVerwG als ausreichend für eine Klagebefugnis angesehen, dass ein zielwidriges Vorhaben noch nicht einmal beabsichtigt ist. Folglich können Eigentümer oder sonstige obligatorisch Berechtigte bereits auf der Grundlage eines noch gar nicht konkret beabsichtigen Vorhabens, das in der Ausschlussfläche eines Windkraftkonzeptes künftig realisiert werden soll, von ihrer Antragsbefugnis gegen einen Raumordnungsplan, Gebrauch machen. Und schließlich fallen infolge der Novellierung des UmwRG auch SUP-pflichtige Raumordnungspläne in den Anwendungsbereich von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG (siehe hierzu aber § 48 Satz 2 UVPG, wonach Raumordnungspläne mit Ausweisung von Flächen für die Windenergienutzung oder den Rohstoffabbau von der Normenkontrollfähigkeit ausgenommen sind, aber von einer Inzidenzprüfung erfasst werden).

Konsequente Folge der angeführten Entwicklung dürfte sein, dass das Ansehen der Landes- und Regionalplanung, das im Laufe der Jahre schon gesunken ist, immer weiter sinken wird (so auch Kunzmann 2015: 38). Ihre gesellschaftliche und politische Bedeutung ist ohnehin – und anders als bei der Stadtentwicklung – nur noch gering. Hierzu passt schließlich auch, dass es an einer unabhängigen Fachzeitschrift für Landes- und Regionalplanung fehlt (zu Recht Kunzmann 2015: 38).

Ausblick

Seit einigen Jahren ist die Landes- und Regionalplanung durch einen Wandel geprägt, der sich schlagwortartig und vereinfacht als „von der Planung zur Entwicklung“ darstellen lässt (so Knieling 2017: 155; Diller 2002: 71). Den betroffenen Akteuren wird eine maßgeblichere Rolle der Mitwirkung zugeschrieben, weil dadurch einerseits Planung und Planvollzug enger miteinander verzahnt werden können und andererseits Ressourcen aus dem nichtstaatlichen Bereich stärker eingesetzt werden können und damit der veränderten Aufgaben und Rollen des Staates besser Rechnung getragen werden kann (Knieling: 2017, 156 f.). Letztlich steckt dahinter die Frage, inwieweit die formelle Regionalplanung durch informelle Verfahren ergänzt werden kann, um eine stärkere Umsetzungsorientierung zu erhalten.

Konsequent fortgedacht, wird daher die Zukunft der Regionalplanung auch im Sinne einer „Strategischen Regionalplanung“ gesehen. Eine stärker auf strategische Inhalte und Ziele ausgerichtete Regionalplanung soll insoweit mit Ordnungs- und Entwicklungsaufgaben verzahnt werden (Danielzyk; Priebis 2017: 167), um das Negativimage der verändernden (Regional-)Planung loszuwerden. Weitere Anstrengungen sind hier vor allem in Bezug auf die Wechselwirkungen zwischen einer eher ordnenden und normativen Regionalplanung sowie einer eher entwicklungs- und teilhabeorientierten Raumentwicklung nötig. Bei alledem ist hervorzuheben, dass das engere Verzahnen von Ordnungs- und Entwicklungsaufgaben nicht bedeutet, dass nunmehr auf die formelle Regionalplanung verzichtet werden darf.

Vielmehr stehen Ordnung und Entwicklung nebeneinander. Informelle Planungen können formelle Planungen nicht ersetzen. Gleichwohl kann gegenwärtig der Eindruck gewonnen werden, dass der Entwicklungsaufgabe deutlich mehr Gewicht beigemessen und dabei vergessen wird, dass auch die Koordinations- und Ordnungsaufgabe nach wie vor besteht.

Planung ist letztlich aber ein Prozess, der zu einer Entscheidung führen muss, nämlich dem Plan (Battis 2014: 14). Die Lösung kann nur in einer („Rück“-)Besinnung auf die eigentliche Aufgabe der Regionalplanung bestehen, nämlich ein Planwerk zu erstellen, in dem Festlegungen in Form von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung und unter Berücksichtigung ihrer unterschiedlichen Bindungswirkungen getroffen werden. Raumnutzungsentscheidungen zu treffen, ist eine originäre Aufgabe der Regionalplanung. Allein das „Reden“ über Pläne bzw. Planinhalte ist nicht ausreichend.

Tendenziell rückt die Regionalplanung von dieser Aufgabe seit Jahren immer mehr ab. Der Blick muss wieder stärker auf die Umsetzungsorientierung regionalplanerischer Zielsetzungen gerichtet werden. Nur dann kommt die Regionalplanung wieder ihrer Aufgabe nach, „einen Plan zu machen“.

Ansonsten könnte darüber nachgedacht werden, die räumliche Gesamtplanung von der Aufgabe der Flächenbereitstellung zu entbinden und entweder eine eigens ausgestaltete Fachplanung, ausgestattet mit dem Verfahrensinstrument der Planfeststellung, im weiten Sinne einer Energiebedarfsplanung zu schaffen (etwa Hermes 2014: 259 ff.; Rodi 2017: 658 ff.), wie dies schon aus den Diskussionen um den Höchstspannungsnetzausbau bekannt ist, oder diese Aufgabe künftig der Erstellung eines Bundesraumordnungsplans zu überlassen. Aber noch ist es weder für das eine noch das andere soweit!

Literatur

- Battis, Ulrich; Kersten, Jens, 2009:** Europäische Politik des territorialen Zusammenhalts. Zeitschrift Europarecht (EuR) 2009: 1–23.
- Battis, Ulrich, 2014:** Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht. 6. neubearbeitete Auflage. Stuttgart. 2014.
- Bovet, Jana, 2015:** Steuerung der Windenergie durch Raumordnung. Informationen zur Raumentwicklung (IzR), Heft 6: 591–602.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2017:** Erneuerbare Energien in Deutschland – Das Wichtigste im Jahr 2016 auf einen Blick. www.erneuerbare-Energien.de. [abgerufen am 04.03.2018].
- Bundesrats-Drucksache 655/16 vom 4. November 2016.**
- Danielzyk, Rainer; Prieb, Axel, 2017:** Zukunft der Regionalplanung in: Weith, Thomas; Strauß, Christian (Hrsg.): „Im Plan oder ohne Plan?“. Münster: 164–178.
- Diller, Christian, 2002:** Zwischen Netzwerk und Institutionen. Eine Bilanz der regionalen Kooperation in Deutschland. Leverkusen. 2002.
- Einig, Klaus; Zaspel-Heisters, Brigitte, 2015:** Eine Bilanz der Steuerung der Windenergienutzung durch Raumordnung „nach Fukushima. Informationen zur Raumentwicklung (IzR), Heft 6: 571–589.
- Erbguth, Wilfried, 2016:** Für, nicht gegen eine Erweiterung der Bundesraumordnung im ROG-E 2016 – zu Goppel, DVBI 2016, 1306. Das Deutsche Verwaltungsblatt (DVBl): 233–234.
- Fürst, Dietrich; Ritter, Ernst-Hasso, 1993:** Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriß. 2. Auflage. Düsseldorf. 1993.
- Goppel, Konrad, 2016:** Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes (ROG-E 2016). Das Deutsche Verwaltungsblatt (DVBl): 1306–1307.
- Hager, Gerd, 2018:** Die ROG-Novelle 2017. Zeitschrift Baurecht (BauR) 2018: 188–195.
- Hermes, Georg, 2014:** Planungsrechtliche Sicherung einer Energiebedarfsplanung. Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2014: 259–270.
- Hoppe, Werner, 2007:** Zur Flexibilisierung der Ziele der Raumordnung (§ 3 Nr. 2 ROG) in einem neuen Raumordnungsgesetz. Zeitschrift Baurecht (BauR) 2007: 26–37.
- Hoppe, Werner, 2007:** Kompetenz-Debakel für die „Raumordnung“ durch die Föderalismusreform infolge der uneingeschränkten Abweichungszuständigkeit der Länder. Das Deutsche Verwaltungsblatt (DVBl) 2007: 144–152.
- Knieling, Jörg, 2017:** Governance der Raumentwicklung Neue Formen des Zusammenspiels von öffentlicher Hand, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. In: Weith, Thomas; Strauß, Christian (Hrsg.): „Im Plan oder ohne Plan?“. Münster. 2017: 155–164.
- Kostka, Dieter, 2008:** Moderation und Mediation. In: Fürst, Dietrich; Scholles, Frank (Hrsg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund. 2008: 587–601.

Kunzmann, Klaus, 2015: Germany. Zeitschrift DisP – The Planning Review. 2015/1: 38–39.

Overwien, Petra; Groenewald, Ulrike, 2015: Viel Wind um den Wind. Informationen zur Raumentwicklung (IzR). Heft 6: 603–618.

Priebs, Axel, 2013: Raumordnung in Deutschland. 2013. Braunschweig.

Reiß-Schmidt, Stephan, 2015: Germany. Zeitschrift DisP – The Planning Review. 2015/1: 40–41.

Rodi, Michael, 2017: Das Recht der Windkraftnutzung zu Lande unter Reformdruck. Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR): 658–667.

Söfker, Wilhelm, 2009: Das Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes. Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 2009: 161–169.

Spannowsky, Willy; Runkel, Peter; Goppel, Konrad, 2010: Raumordnungsgesetz Kommentar, München. 2010.

Spannowsky, Willy 2013: Raumordnung in Europa. In: Krautzberger, Michael; Rengeling, Hans-Werner; Saerbeck, Klaus (Hrsg.): Bau- und Fachplanungsrecht, Festschrift für Bernhard Stürer. München. 2013: 59–76.

Wirth, Peter; Leibenath, Markus, 2017: Die Rolle der Regionalplanung im Umgang mit Windenergiekonflikten in Deutschland und Perspektiven für die raumbezogene Forschung. Zeitschrift Raumforschung und Raumordnung (RuR) 75: 389–397.

Rechtsprechung

BVerwG, Urteil vom 17.12.2002 – 4 C 15.01, BauR 2003, 828.

BVerwG, Urteil vom 13.03.2003 – 4 C 4.02, BVerwGE 118, 33.

BVerwG, Beschluss vom 15.09.2009 – 4 BN 25.09, BauR 2010, 82.

BVerwG, Urteil vom 16.04.2015 – 4 CN 6.14, ZfBR 2015, 694.

BVerwG, Urteil vom 18.08.2015 – 4 CN. 7.14, NVwZ 2016, 396.

BVerwG, Beschluss vom 21.12.2017 – 4 BN 3.17, BeckRS 2017, 139151.

OVG Lüneburg, Urteil vom 31.03.2011 – 12 KN 187.98, NuR 2011, 652.

OVG Lüneburg, Urteil vom 13.07.2017 – 12 KN 206.15, BauR 2017, 1953.