

# Inhaltsverzeichnis

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

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

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

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

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

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

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

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