

von Seht, Hauke

## Article

# Regulative raumordnungsbezogene Optionen für eine Beschleunigung (nicht nur) der Energiewende: Ebenen, Verfahrensschritte und Bindungswirkungen

Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning

## Provided in Cooperation with:

Leibniz-Forschungsnetzwerk "R – Räumliches Wissen für Gesellschaft und Umwelt | Spatial Knowledge for Society and Environment"

*Suggested Citation:* von Seht, Hauke (2024) : Regulative raumordnungsbezogene Optionen für eine Beschleunigung (nicht nur) der Energiewende: Ebenen, Verfahrensschritte und Bindungswirkungen, Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning, ISSN 1869-4179, oekom verlag, München, Vol. 82, Iss. 1, pp. 55-67, <https://doi.org/10.14512/rur.1732>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/289546>

## Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

## Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

# Regulative raumordnungsbezogene Optionen für eine Beschleunigung (nicht nur) der Energiewende: Ebenen, Verfahrensschritte und Bindungswirkungen

Hauke von Seht

Received: 8 May 2023 ■ Accepted: 21 September 2023 ■ Published online: 30 October 2023

## Zusammenfassung

Die Dringlichkeit der Energiewende steht im Konflikt mit verzögernden Wirkungen und nicht optimal genutzten Optionen des komplexen, mehrstufigen deutschen Planungssystems. Dies betrifft auch das Recht und die Verfahren der Raumordnung sowie das Zusammenspiel der Raumordnung mit dem Bauplanungs- und Fachrecht. Hier sind grundlegende Reformmöglichkeiten trotz vieler aktueller Gesetzesvorhaben noch nicht ausgeschöpft. Einige raumordnerische Verfahrensschritte und gesetzgeberische Abweichungsmöglichkeiten können ganz gestrichen werden, das Zusammenwirken der Planungs- und Entscheidungsebenen lässt sich schlagkräftiger gestalten und themenbezogen könnten einzelne Hierarchieebenen im Planungssystem ausgelassen werden. Aufbauend auf einer kurzen Analyse der Ausgangslage für die Raumordnung werden in diesem Beitrag zunächst entsprechende generelle

Überlegungen zu solchen weitreichenden Beschleunigungsoptionen und deren Folgen angestellt. Dem folgt die Darlegung konkreter raumordnungsbezogener Optimierungsmöglichkeiten.

**Schlüsselwörter:** Beschleunigung ■ Energiewende ■ Raumordnung ■ erneuerbare Energien ■ Freiraum

## Regulative spatial planning-related options for accelerating (not only) the energy transition: Levels, procedural steps and binding effects

### Abstract

The urgency of the energy transition is in conflict with delaying effects and options that are not optimally used in the complex, multi-stage German planning system. This also applies to the law and procedures of spatial planning, as well as the interaction of spatial planning with construction planning and sectoral law. Here, fundamental reform options have not yet been exhausted, despite many current legislative projects. Some procedural steps and options for legislative deviations can be eliminated altogether, the interaction of planning and decision-making levels can be made more effective, and subject-related certain hierarchical levels in the planning system could be omitted on a topic-specific basis. Based on a brief analysis of the initial situation for spatial planning, this paper first provides corresponding general considerations on such far-reaching acceleration options and their consequences. This is followed by the presentation of numerous specific spatial planning-related optimisation options.

**Keywords:** Acceleration ■ Energy transition ■ Spatial planning ■ Renewable energies ■ Open space

**Anmerkung** Der Autor arbeitet für die Bezirksregierung Düsseldorf als Dezernent in der Regionalplanung. Die Ausführungen sind jedoch seine persönlichen Ansichten. Ein kleinerer Teil der Ausführungen basiert auf seinen Recherchen im Zuge der 2023 erfolgten Berufung in den Ad-hoc-Arbeitskreis „Windenergie an Land“ der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL). Gleiches gilt für Vorbereitungen zur Teilnahme an drei Workshops im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung „Zeitliche Optimierungsmöglichkeiten der Aufstellung / Teilfortschreibung von Regionalplänen“.

✉ **Hauke von Seht**, Bezirksregierung Düsseldorf, Cecilienallee 2, 40474 Düsseldorf, Deutschland  
[hauke.von.seht@gmail.com](mailto:hauke.von.seht@gmail.com)



© 2023 by the author(s); licensee oekom. This Open Access article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International Licence (CC BY).

# 1 Einleitung

## 1.1 Fragestellung

Die Dringlichkeit des Ausbaus der erneuerbaren Energien wird nicht nur durch wissenschaftliche Erkenntnisse zu den Erfordernissen des globalen Klimaschutzes belegt (z. B. IPCC 2023) – Erfordernissen, die auch das Bundesverfassungsgericht in seinem richtungsweisenden Beschluss vom 24. März 2021<sup>1</sup> betont. Der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine hat deutlich gemacht, dass ein rascher und effizienter Ausbau auch aus Gründen der Energiesicherheit nötig und ein entsprechender Erfolg für die ökonomische, fiskalische und soziale Stabilität wichtig ist.<sup>2</sup> Leider trifft der sich daraus ergebende Handlungsbedarf in Deutschland auf ein mehrstufiges planungsrechtliches System, welches in seiner Struktur viel dazu beiträgt, dass die Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien nicht so schnell ausgebaut werden, wie es wünschenswert wäre. Angesichts der Raumrelevanz der nötigen Veränderungen (vgl. Kapitel 1.2) ist hier die Raumordnung von zentraler Bedeutung.

Einzuräumen ist, dass im Jahr 2022 insbesondere im Zuge zweier Artikelgesetze<sup>3</sup> wichtige Weichenstellungen vorgenommen worden sind, die den Ausbau unterstützen sollen. Hinzu kommen 2023 Änderungen durch das Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften (ROGÄndG)<sup>4</sup>, deren Intention in Teilen ebenfalls die Beschleunigung der Energiewende ist.

Ausgangsthese dieses Beitrags ist aber, dass es beim Recht und den Verfahren der Raumordnung sowie dem Zusammenspiel der Raumordnung mit dem Bauplanungs- und Fachrecht weitreichende zusätzliche Möglichkeiten für eine sinnvolle Beschleunigung der Energiewende – und zum Teil auch generell der Planung – gibt. Damit ist nicht einfach die beschleunigte Durchführung beizubehaltender raumordnerischer Verfahrensschritte gemeint, z. B. durch mehr Personal oder Digitalisierung. Stattdessen geht es nachstehend um

grundlegendere regulative<sup>5</sup> Optionen mit zum Teil deutlich mehr Beschleunigungspotenzial.

Zu nennen sind hier Fragen des Erfordernisses einer Einbeziehung mehrerer Entscheidungsebenen, der Begrenzung von Planungsspielräumen auf nachgelagerten Ebenen, der Bindungswirkungen raumordnerischer Festlegungen und der Erforderlichkeit ganzer Verfahrensschritte auf dem Weg zu raumordnerischen Festlegungen. Dieser weitreichende Ansatz macht es notwendig, auch zu erörtern, ob die Dringlichkeit der Energiewende es rechtfertigen kann, gegebenenfalls moderate Einschnitte bei gesetzgeberischen und lokalen Entscheidungsspielräumen, Partizipationsmöglichkeiten sowie der Rechtssicherheit hinzunehmen.

Mit diesem Fokus erfolgt zudem eine kritische Würdigung aktueller Änderungen des raumordnerischen Rechtsrahmens und eine Darstellung von Querbezügen zu benachbarten Rechtsgebieten. Schließlich werden einige frühere verfahrensbezogene Reformvorschläge vor dem Hintergrund der vorstehend genannten, bereits erfolgten Gesetzesänderungen neu bewertet und – soweit aktuell noch sinnvoll – weiterentwickelt. Die Betrachtung beschränkt sich dabei im Kern auf das deutsche Recht. Die energiebezogenen Ausführungen konzentrieren sich auf die Windenergienutzung an Land und die Nutzung der Photovoltaik (PV) im Freiraum.<sup>6</sup> Gründe dafür sind die erwarteten zentralen Rollen im künftigen Energiesystem und ihre bundesweite raumordnerische Relevanz.

## 1.2 Problemlage

Im Rahmen einer Szenarienanalyse, welche die Zielwerte aus § 3 Klimaschutzgesetz<sup>7</sup> genauer betrachtet hat (Kopernikus-Projekt Ariadne 2021), wird ein erheblicher Bedeutungszuwachs der direkten Elektrifizierung prognostiziert. Gemäß den Zielszenarien steigt der Elektrizitätsanteil an der gesamten Endenergie im Zeitraum von 2019 bis 2045 von 18 Prozent auf 40 bis 69 Prozent, überwiegend gedeckt durch eine Wind- und Solarstromproduktion in Deutschland (Kopernikus-Projekt Ariadne 2021: 3, 6; vgl. auch Prognos/Öko-Institut/Wuppertal Institut 2021: 9

<sup>1</sup> BVerfG, Urteil vom 24. März 2021, BvR 2656/18.

<sup>2</sup> Zusatzeffekte wie ein Gewinn an Energiesicherheit durch mehr Erneuerbare Energie zählen zu den vielfältigen positiven Sekundäreffekten von Klimaschutzmaßnahmen (Ekins 1996; von Seht 2001: 209).

<sup>3</sup> Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land (Wind-an-Land-Gesetz) vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353) und Gesetz zur sofortigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für die erneuerbaren Energien im Städtebaurecht vom 4. Januar 2023 (BGBl. I Nr. 6).

<sup>4</sup> Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften (ROGÄndG) (BGBl. 2023 I Nr. 88 vom 28.03.2023).

<sup>5</sup> Entsprechend Einig (2008: 23–25) wird vorliegend davon ausgegangen, dass es sich bei der Raumordnung um Regulierung handelt. Allerdings ist die Raumordnung für die Nutzung erneuerbarer Energien kein geschlossenes Regulierungssystem, sondern es bestehen enge Wechselwirkungen insbesondere mit dem Bauplanungs- und Fachrecht.

<sup>6</sup> Allerdings sind viele Ausführungen auch auf weitere Energietechniken übertragbar, wie z. B. große Solarthermieranlagen.

<sup>7</sup> Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3905) geändert worden ist.

sowie bezüglich prognostizierter internationaler Entwicklungen IEA 2021). Dazu passend sieht das Erneuerbare-Energien-Gesetz 2023<sup>8</sup> in § 4 einen ambitionierten Ausbaupfad für die Wind- und Photovoltaik-Anlagen vor, so dass mit vielen raumbedeutsamen Vorhaben zu rechnen ist – auch bei der Solarenergie<sup>9</sup>. Einige wichtige planungsbezogene Neuregelungen, die diesen Pfad ermöglichen sollen, sind mit dem Windenergieflächenbedarfsgesetz<sup>10</sup> und zugehörigen Änderungen im Baugesetzbuch<sup>11</sup> bereits erfolgt (vgl. auch Schmidt-Eichstaedt 2023) – einschließlich der Einführung begrenzter Privilegierungstatbestände für Solaranlagen in § 35 Abs. 1 Nr. 8 lit. b) und Nr. 9 BauGB. Zudem wurde über den neu gefassten § 2 EEG der Stellenwert der erneuerbaren Energien in Abwägungen – und auch Genehmigungsverfahren<sup>12</sup> – massiv gestärkt.

Angesichts der Größenordnung des anzustrebenden Zubaus regenerativer Wind- und Solaranlagen im Freiraum, teils zu erwartender lokaler Widerstände und bestehender großräumiger Raumnutzungskonkurrenzen wird vor allem die Raumordnung gefragt sein, rasch die geeigneten Standorte für entsprechende raumbedeutsame Vorhaben zu sichern oder zumindest über Festlegungen zu lenken. So ist in fast allen Flächenländern bereits entschieden, dass der Regionalplanung die Aufgabe zukommen soll, die Flächenbeitragswerte gemäß Windenergieflächenbedarfsgesetz umzusetzen.<sup>13</sup> Diese Aufgabe entspricht zugleich ihrer in §

1 ROG<sup>14</sup> formulierten Aufgabe und der Forderung in § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 8 ROG, wonach die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien zu schaffen sind.

Diese Herausforderungen stehen jedoch in einem Spannungsverhältnis zur langen Dauer raumordnerischer Planungsverfahren. Dies betrifft Pläne der Landes- wie der Regionalplanung, die in Teilen – bedingt insbesondere durch die Richtlinie 2001/42/EG zur Strategischen Umweltprüfung (SUP)<sup>15</sup> und die Umsetzung unter anderem im Raumordnungsgesetz – weitgehend gleiche zeitaufwendige Verfahrensanforderungen zu erfüllen haben. Ebenso gibt es infolge der grundgesetzlichen Abweichungskompetenz in der Regel halbjährliche Verzögerungen, bis selbst Neuregelungen im Raumordnungsgesetz rechtlich greifen können (Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG<sup>16</sup>).

Im Vordergrund der kritischen Diskussionen über den Zeitbedarf stehen im Feld der Raumordnung aber die komplexen Verfahren der Regionalplanung (vgl. z. B. BMWSB 2022; Prieb 2023). Bei einer umfangreichen Online-Befragung der deutschen Planungsregionen wurde hinsichtlich abgeschlossener Regionalplanverfahren am häufigsten ein hoher Wert von 5 bis 7 Jahren Verfahrensdauer angegeben (BMWSB 2022: 20). Bei Teilfortschreibungen für die Windenergienutzung/regenerativen Energien bewegte sich die durchschnittliche Zeitdauer trotz geringerer thematischer Breite mit 5,3 Jahren in einem ähnlichen Bereich (BMSWS 2022: 23). Als eine der zentralen Ursachen für lange Planungsprozesse wurden Verfahrensaspekte genannt (BMSWB 2022: 34). Die bedenkliche Ausgangslage wird dadurch verschärft, dass in vielen Fällen nachfolgend bauleitplanerische Verfahren erforderlich sind. Erst dann kann eine Genehmigung bzw. Vorhabenzulassung erteilt werden.

In anderer, gerade aktuell bedeutender Hinsicht kritisch sind aber auch isoliert betrachtet die Längen regionalplanerischer Verfahren. Denn die geplante Änderung der *Renewable Energy Directive* (RED)<sup>17</sup> sieht nach dem Entwurfs-

<sup>8</sup> Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 26. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 202) geändert worden ist.

<sup>9</sup> Gemäß Unterlagen aus dem Gesetzgebungsverfahren ist vorgesehen, dass der Zubau der Solarstromleistung hälftig in der Freifläche erfolgt (Deutscher Bundestag 2022a: 3, 139). Darunter werden schon allein aufgrund der tendenziell mit der Vorhabengröße abnehmenden leistungsbezogenen Kosten auch viele raumbedeutsame Vorhaben sein; vgl. zur Raumbedeutsamkeit von Photovoltaik-Freiflächenanlagen auch von Seht (2023: 195–196).

<sup>10</sup> Gesetz zur Festlegung von Flächenbedarfen für Windenergieanlagen an Land (WindBG – Windenergieflächenbedarfsgesetz) vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 26. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 202) geändert worden ist.

<sup>11</sup> Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 12. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 184) geändert worden ist.

<sup>12</sup> Vgl. z. B. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 3. Februar 2023 – 7 D 298/21.AK, juris Rn. 57–80 OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 7. Februar 2023, juris Rn. 155–167 und OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 16. Mai 2023 – 7 D 423/21.AK, juris Rn. 57–76.

<sup>13</sup> Vgl. <https://www.fachagentur-windenergie.de/aktuelles/detail/umsetzung-der-flaechenbeitragswerte/> (15.09.2023). Bei der Photovoltaik-Nutzung spricht zumindest die Erwartung von mehr raumbedeutsamen Vorhaben dafür, dass Druck in Richtung regionalplanerischer Festlegungen resultiert.

<sup>14</sup> Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88) geändert worden ist.

<sup>15</sup> Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme.

<sup>16</sup> Grundgesetz (GG) für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist.

<sup>17</sup> Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen.

stand vom 19. Juni 2023 in Art. 15c Abs. 1 vor, dass die Mitgliedsstaaten für eine oder mehrere erneuerbare Energien unter anderem sogenannte Beschleunigungsgebiete festlegen und zwar binnen 27 Monaten nach Inkrafttreten der Richtlinienänderung (Council of the European Union 2023: 73).<sup>18</sup> Welche Arten der erneuerbaren Energien dies betrifft, wird von den nationalen Umsetzungen abhängen.<sup>19</sup>

## 2 Handlungsoptionen

### 2.1 Generelles

Ein zentraler Ansatzpunkt für die raumverträgliche Beschleunigung der Energiewende liegt in der Verbesserung des Zusammenspiels und der Rolle der verschiedenen Entscheidungs- und Planungsebenen sowie der einzelnen physischen Elemente des Energiesystems (regenerative Energieanlagen, Leitungen, Speicher etc.). Die Raumordnung kann dabei wichtige Impulse für die Energiewende geben. Je mehr Entscheidungsebenen aber bei der Schaffung des gesetzlichen Rahmens der Raumordnung, in raumordnerischen Verfahren oder im gestuften Planungssystem involviert werden und je aufwendiger oder später die entsprechenden regulativen Prozesse sind bzw. erfolgen, desto länger dauert es tendenziell, bis notwendige Entwicklungen – wie sie in § 4 EEG zum Ausdruck kommen – im Raum realisiert werden. Insoweit ist es sinnvoll, planungsstrukturelle Einsparpotenziale und beschleunigende Steuerungsoptionen gleichermaßen auszuloten.

Dabei muss gerade angesichts des globalen und Generationen übergreifenden Klimawandels – als zentralem Hintergrund der Energiewende und elementarer Herausforderung für die Raumordnung – beispielsweise regulatorisch moderat in – im Kern unstrittige – Partizipationsrechte und ebenbezogene politische Entscheidungsspielräume eingegriffen werden können, wenn nötig. Dies gilt, zumal letztere bei-

den primär (nur) der heutigen Bevölkerung und den heutigen Akteuren in den Planungsgebieten zugutekommen.<sup>20</sup> Zuviel an Beteiligung kann eilige Beschlüsse und notwendigen Wandel auch hemmen (vgl. zum Spannungsverhältnis zwischen Partizipation sowie demokratischen Prozessen einerseits und den Erfordernissen schneller Transformationen sowie Reaktionen der Entscheidungsträger andererseits z. B. Skjølsvold/Coenen (2021: 2) sowie Hofer/Kaufmann (2022: 12); vgl. auch BMWSB (2022: 20–23) zur Dauer regionalplanerischer Beteiligungsverfahren) – während finale Entscheidungen zu strittigen Themen oft ohnehin vor Gericht getroffen werden.

In ähnlicher Weise ist angesichts der Dringlichkeit des Klimaschutzes der Blick auf die rechtliche Prüfung bereits beschlossener Festlegungen zu richten, z. B. Vorranggebiete für die Windenergienutzung. Hier ist es eher zu verneinen, dass es wichtiger ist, noch vor dem Inkrafttreten jeden – oft nachträglich heilbaren oder weniger bedeutsamen – Fehler zu finden, als die Planungen zunächst einmal umgehend wirksam werden zu lassen.<sup>21</sup> Dass rechtsstaatliche Anforderungen zugunsten der Planung zurückgenommen werden, ist dem Planungssystem nicht fremd. Denn der Ansatz findet sich in Planerhaltungsvorschriften<sup>22</sup> wieder, deren gezielte Ausweitung ebenfalls einen Ansatzpunkt für die Beschleunigung der Energiewende (vgl. Agatz 2020: 597) darstellt.

Weitere Felder, bei dem der Klimaschutz im raumordnerischen Kontext zu geänderten Prioritäten führen kann, sind der Föderalismus und die kommunale Planungshoheit. Es gilt beispielsweise zu fragen, ob hier in der Gesamtabwägung der Vor- und Nachteile moderate Einschnitte in bestimmte (Abweichungs-)Rechte der Länder angezeigt sind. Ähnliches trifft für die Frage, ob Festlegungen immer erst über alle Ebenen herunterdekliniert werden müssen, zu. Gleichzeitig gilt es aber auch, die Querbezüge zwischen verschiedenen Schlüsselementen des Energiesystems und die spezifischen Merkmale (z. B. Erzeugungszeiten) der einzelnen Energietechnologien im Blick zu behalten. Denn je sicherer bestimmte Entwicklungen in einem Bereich (z. B.

<sup>18</sup> Solche europarechtlichen und gegebenenfalls ähnlichen nationalen Fristen haben nachvollziehbare Gründe, sind aber gegebenenfalls schwer einzuhalten und heikel. Denn beispielsweise die Regionalplanung muss die Anforderungen der SUP-Richtlinie erfüllen und gegebenenfalls FFH-Vorprüfungen durchführen. Zu enge zeitliche Vorgaben können zudem verfassungsrechtliche Probleme verursachen (vgl. Weininger 2023: 170) und die Abwägungs- und Uplanningmöglichkeiten der Planungsträger einschränken.

<sup>19</sup> Da aber im geplanten Art. 15c Abs. 1(a) unter anderem vorgesehen ist, dass die festzulegenden Gebiete nur solche sind, in denen voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen gegeben sind (Council of the European Union 2023: 73), dürften nicht alle Windenergiegebiete dafür in Frage kommen. Denn bei den heutigen Anlagendimensionen sind oftmals einzelne SUP-Schutzgüter entsprechend betroffen.

<sup>20</sup> Zu den Zwecken der Partizipation (vgl. Innes/Booher 2004: 422; Hofer/Kaufmann 2022: 12) zählt zwar unter anderem auch die Verbesserung der Erkenntnisbasis, wozu auch Aspekte des Klimaschutzes zählen können, aber es gehen darüber erfahrungsgemäß auch sehr stark die Eigeninteressen im Planungsgebiet ein und weniger diejenigen von z. B. kommenden Generationen auf tiefliegenden Südseeinseln.

<sup>21</sup> Vgl. in diesem Kontext auch die Grenzen der Normverwerfung gemäß dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 1. Januar 1991, 1 BvR 929/89, juris Rn. 54.

<sup>22</sup> Hier steht die rechtliche Sicherheit eines für das Gemeinwohl wichtigen Plans gegebenenfalls dem Bestreben nach einer materiellen Richtigkeit gegenüber (Spannowsky 2018: 381).



Windenergieanlagen) zu erwarten sind, desto besser können etwa die davon abhängigen oder im Zuge der weiteren Umsetzung erforderlichen weiteren Elemente (z. B. Leitungen und Speicher) geplant werden.

Das leitet über zu einem eher flankierenden Aspekt, nämlich der Stabilität und Verlässlichkeit einmal getroffener Regelungen. Eine isoliert betrachtet bessere Neulösung kann von den Gesamtauswirkungen her schlechter als bestehende Regelungen sein, wenn sie im ohnehin dynamischen Feld der Energiewende zu unangemessenen Änderungserfordernissen führt.

Zu den verschiedenen Aspekten werden in den weiteren Abschnitten des Kapitels 2 passende, teils exemplarische Fragestellungen beleuchtet und darauf aufbauend Anregungen zur Verbesserung des regulativen Rahmens gegeben. Die Nennung dieser Optionen erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern soll einzelne weiterführende Impulse geben. Dabei orientiert sich die Reihenfolge der Themen an zeitlichen Abfolgen (Ziele, Planungsprozesse, Inkrafttreten und Bindungswirkungen). Zuvor werden jedoch in der gleichen Logik raumordnungsbezogene Optionen des Bundes aufgezeigt, um Verfahren oder Beschlüsse von Planungsträgern von vornherein zu vermeiden. Vorab klarzustellen ist, dass neben den hier im Fokus stehenden regulativen Aspekten auch vielfältige andere Aspekte verzögernd wirken (vgl. BMWSB 2022: 17–31). Beispiele sind begrenzte Planungskapazitäten oder nachlaufende Klageverfahren.

## 2.2 Entlastung hinsichtlich Beschluss- und Verfahrenserfordernissen durch den Bundesgesetzgeber

### 2.2.1 Genehmigung von Windenergieanlagen in Vorranggebieten trotz etwaiger Ausschlusswirkung kommunaler Konzentrationszonenkonzepte

Aufgrund des im Sommer 2022 geänderten Rechtsrahmens und hier insbesondere § 249 Abs. 1 i.V.m. § 245e Abs. 1 BauGB kann spätestens (vgl. auch § 245e Abs. 4 BauGB) ab dem 31. Dezember 2027 in regionalplanerischen Vorranggebieten die Ausschlusswirkung gegenläufiger kommunaler Konzentrationszonen einer Windenergienutzung nicht mehr entgegenstehen. Bis dahin drohen aber je nach Rechtsauslegung<sup>23</sup> weiterhin Verzögerungen für den Fall, dass sich bei der Windenergienutzung regionalplanerische Vorranggebiete mit kommunalen Konzentrationszonenplanungen überlagern und Letztere dort keine Windenergieflä-

chen, sondern eine Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB vorsehen, weil Kommunen noch nicht der Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB nachgekommen sind. Hier sollte daher gesetzgeberisch zeitnah klargestellt bzw. neu geregelt werden, dass innerhalb raumordnerischer Vorranggebiete für die Windenergienutzung die entsprechende etwaige Ausschlusswirkung der Flächennutzungsplanung nicht greift, wie seitens von Seht (2021: 616–617) noch vor dem Windenergieflächenbedarfsgesetz vorgeschlagen – ähnlich auch einer Forderung von Kment (2022: 336). Diese Gesetzesänderung wäre nicht nur ein Beitrag zur Planungsvereinfachung, sondern sie könnte vor allem dazu beitragen, dass zeitnah und zumindest insoweit rechtssicher, mehr Windenergieanlagen genehmigt werden – wichtig angesichts pessimistischer Prognosen zum kurzfristigen Zubau (Deutsche Windguard 2023: 12). Schmitz (2023: 3–4) sieht die Thematik auch nach jüngsten Rechtsänderungen zutreffend als aktuell an und schlägt eine alternative, sinngemäß ähnliche Regelung im Raumordnungsgesetz vor. Da die ursächliche Regelung aber im § 35 Abs. 3 BauGB liegt, wäre eine Regelung im Baugesetzbuch naheliegender.

Diese Thematik weist zudem in Folge der geplanten Änderung der Renewable Energy Directive (vgl. Kapitel 1.2) eine erhöhte Dringlichkeit auf. Ohne eine bundesrechtliche Neuregelung würden raumordnerische Vorranggebiete, in denen gegebenenfalls noch die Ausschlusswirkung kommunaler Konzentrationszonenplanungen nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB greift, kaum als Beschleunigungsgebiete nach dem geplanten neuen Artikel 15c der Richtlinie in Frage kommen. Das gilt gerade auch für die in Artikel 15c Nr. 4 vorgesehene befristete Option der gesonderten Umwandlung bereits planerisch gesicherter Bereiche in Beschleunigungsgebiete. Denn bei einem etwaigen Erfordernis einer nachfolgenden Bauleitplanung zur Beseitigung der Ausschlusswirkung werden die zeitlichen Vorgaben (i. d. R. ein Jahr) für Vorhabensgenehmigungen in Beschleunigungsgebieten kaum einzuhalten sein, welche der geplante neue Artikel 16a der Richtlinie vorgibt.

### 2.2.2 Solarenergienutzung: Ausweitung der Privilegierung auf Vorranggebiete

Bei Photovoltaik-Freiflächenanlagen besteht ebenfalls die Möglichkeit, Bauleitplanverfahren verzichtbar zu machen. In begrenztem Umfang ist dies bereits durch die neue teilräumliche Privilegierung insbesondere in § 35 Abs. 1 Nr. 8 lit. b) und Nr. 9 BauGB geschehen.<sup>24</sup> Prinzipiell ließe sich die Raumkulisse in den Nummern 8 und 9 über die Nennung weiterer, insbesondere vorbelasteter Raumkate-

<sup>23</sup> Vgl. zu den unterschiedlichen juristischen Sichtweisen das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen vom 1. Dezember 2020, VerfGH 10/19, juris Rn. 90–91.

<sup>24</sup> Dies entspricht weitgehend einer seitens von Seht (2020: 262) skizzierten Option. Bei den damaligen Darlegungen wurde jedoch davon ausgegangen, dass im Zuge der Teilprivilegierung auch die

gorien ausweiten, gegebenenfalls auch für verschiedene Anlagenarten. Eine räumlich und systematisch viel weiter gehende und dabei mit einer – raumstrukturell zweckmäßigen – (über)geordneten Steuerung vereinbare Neuregelung wäre es, im Baugesetzbuch eine dauerhafte Privilegierung der Solarenergienutzung (Photovoltaik und Solarthermie) innerhalb dafür festgelegter raumordnerischer Vorranggebiete (und gegebenenfalls entsprechenden Darstellungen in Flächennutzungsplänen) vorzusehen. Damit wären „Änderungen des Flächennutzungsplans und konkretisierende qualifizierte Bebauungspläne als Anpassung an die Ziele der Raumordnung“ (von Seht 2023: 199) nicht mehr notwendig, blieben den Kommunen zur Konkretisierung jedoch möglich.

Ein nennenswerter zusätzlicher Eingriff in die kommunale Planungshoheit (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG) wäre damit – ähnlich wie im Übrigen beim Vorschlag in Kapitel 2.2.1 – nicht verbunden, angesichts der gegebenen Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB. Sehr wohl aber gäbe es eine Entlastung der Planungskapazitäten der Kommunen. Hier geht es nicht nur um den Wegfall bauleitplanerischer Anpassungsverfahren. Wenn es infolge der Anreize des Systems mehr Vorranggebiete gibt, wären Kommunen auch weniger unter Druck, weiteren Investoreninteressen nachzugeben. Vor allem aber gäbe es eine raschere Perspektive auf eine Genehmigung von Vorhaben in Vorranggebieten. Es können in Vorranggebieten für die Solarenergienutzung gegenüber der aktuellen Systematik schlicht zwei der Regionalplanung nachfolgende Planungsstufen eingespart werden, auf denen an der standörtlichen raumordnerischen Grundentscheidung der Regionalplanung ohnehin nichts mehr geändert werden kann.

Dieser Vorschlag wurde im Kern bereits mit flankierenden Maßnahmenoptionen publiziert (von Seht 2023: 196–199), soll hier aber kurz in den Kontext der aktuellen Rahmenbedingungen eingeordnet werden:

Infolge der neu eingeführten Privilegierung der Solarenergienutzung gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 8 lit. b) BauGB im Randbereich von 200 m um Autobahnen und bestimmte Schienenwege dürften kurz- bis mittelfristig sehr viele – auch im Hinblick z. B. auf Genehmigungs- und Installationskapazitäten – neue und – anders als bei der neuen Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB – teils große Vorhaben angegangen werden. Daher kann der Gesetzge-

ber die Zeitdauer bis zur Fertigstellung entsprechender Regionalplanfestlegungen hinnehmen. Dies gilt, selbst wenn es indirekt zum Stopp oder zu Verzögerungswirkungen bezüglich alternativer kommunaler Planungen – jenseits der privilegierten Bereiche – kommen würde, wie es Otto und Wegner (2023: 17) trotz positiver Würdigung zumindest als eine Gefahr des obigen Vorschlags sehen.

Zudem sind auch bei dieser Handlungsoption die geplanten neuen Artikel 15c und 16a der Renewable Energy Directive wichtig. Wird keine innergebietliche Privilegierung eingeführt, würden Vorranggebiete für die Solarenergienutzung ebenfalls kaum als Beschleunigungsgebiete in Frage kommen – wenngleich aus anderen Gründen, als bei den Fallkonstellationen des Kapitels 2.2.1. Denn nach einer Bereichsfestlegung im Regionalplan müsste ansonsten hier die kommunale Bauleitplanung gegebenenfalls erst noch positivplanerisch tätig werden (soweit nicht bereits ein Bebauungsplan für eine Solarenergienutzung lokal vorliegt). Dann aber wird es mehr als kritisch mit Blick auf die Fristen für Vorhabensgenehmigungen im geplanten Artikel 16a der Richtlinie.

### 2.2.3 Privilegierung von aus Windenergiegebieten herausragenden Rotorblättern

Eine weitere Möglichkeit, mit welcher der Gesetzgeber eine Vielzahl von regionalen oder kommunalen Beschlüssen und gegebenenfalls Verfahren vermeiden sowie rasch mehr Spielräume für die Windenergie schaffen kann, betrifft die Thematik der Lage der Rotoren innerhalb oder außerhalb planerisch für Windenergieanlagen gesicherter Flächen. Die Flächenziele des Bundes setzen Rotor-außerhalb-Flächen voraus. Sieht der Regional- oder Bauleitplan dies nicht vor, sind nach § 4 Abs. 3 WindBG entsprechende Abzüge vorzunehmen. Die Plangeber können aber nach § 5 Abs. 4 WindBG per Beschluss bestimmen, dass Rotorblätter nicht innerhalb betreffender Windenergiegebiete liegen müssen, wenn ein bestehender Plan keine Bestimmung zur Frage der Platzierung der Rotorblätter getroffen hat.<sup>25</sup> Tun sie dies, erhöht sich auch die Wahrscheinlichkeit, dass bereits bestehende Planfestlegungen ausreichend für das Erreichen der Flächenziele sind oder zumindest der Ziele des ersten Stichtages nach § 3 Abs. 1 WindBG.

Die Ausgangslage ist aber rechtlich und umsetzungsbezogen kritisch: Zunächst ist je nach Plankonzept fraglich, ob ein einfacher Beschluss angesichts getroffener Abwägungsentscheidungen ausreicht – auch bezogen auf die Erforder-

Möglichkeit einer Einschränkung nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB im betreffenden Teilraum eröffnet wird. Das ist bei der Neuregelung aber nicht erfolgt – möglicherweise angesichts des akuten Bedarfs an mehr erneuerbarem Strom und/oder negativer Erfahrungen mit den komplexen Konzentrationszonenplanungen (vgl. z. B. Schmidt-Eichstaedt 2019; Rück/Zemke 2020). Der Gesetzgeber kann im Falle von Fehlentwicklungen aber nachsteuern.

<sup>25</sup> Sofern geregelt wurde, dass es sich z. B. um Vorranggebiete ohne die außergebietliche Ausschlusswirkung von Eignungsgebieten handelt, wird klar sein, dass es bereits Rotor-außerhalb-Flächen sind.

nisse der Strategischen Umweltprüfung (SUP). Des Weiteren würde es für regionale Planungsträger, die wohl in den meisten Flächenländern am Ende zuständig für die Absicherung der Einhaltung teilträumlicher Flächenziele sein dürften, aufwendig werden, hier den Überblick über etwaige dahingehende kommunale Beschlüsse oder Umplanungen zu behalten. Es müsste eine Art Monitoring dafür geben.

Besser wäre es, wenn der Gesetzgeber in § 249 Abs. 2 S. 1 BauGB ergänzen würde, dass die bedingte Entprivilegierung nicht für Flügel von Windenergieanlagen gilt, deren Maststandort in Windenergiegebieten liegt.<sup>26</sup> Eine solche oder sinnvolle Regelung wäre schon allein naheliegend, weil der Bundesgesetzgeber gemäß § 4 Abs. 3 WindBG „grundsätzlich“ von voll anzurechnenden Rotor-außerhalb-Flächen ausgeht und Rotor-innerhalb-Flächen nur als Sonderfall sieht. Dann aber ergibt es eben keinen Sinn, dass sich Anlagenteile von mit dem Mast in Windenergiegebieten gelegenen Anlagen bei einem Überstreichen des Randes nicht mehr im privilegierten Bereich befinden (die Erfüllung teilträumlicher Flächenziele vorausgesetzt). So aber ist § 249 Abs. 2 BauGB wörtlich genommen („außerhalb“) zu verstehen. Hier könnte höchstens die Rechtsprechung die Privilegierung aufgrund des Rotor-außerhalb-Ansatzes des Bundes räumlich weiter deuten – außer bei Rotor-innerhalb-Flächen.

Mit der vorstehend vorgeschlagenen Ergänzung würden jedenfalls viele rechtlich gegebenenfalls kritische Beschlüsse gemäß § 5 Abs. 4 WindBG oder dahingehende ‚echte‘ Umplanungen von Planungsträgern entbehrlich und der Windenergieausbau entsprechend beschleunigt. Wenn Planungsträger diese räumliche Ausweitung der Privilegierung nicht wollen, könnten sie zudem umplanen und die Flächen um eine übliche Rotorblattlänge reduzieren. Der Eingriff in Entscheidungsrechte von Planungsträgern wäre moderat.

### 2.3 Verfahrensleitende teilträumliche Mindestziele für einzelne erneuerbare Energien stärker und besser nutzen

Die Energiewende beschleunigen kann auch die stärkere oder bessere Nutzung teilträumlicher Mindestvorgaben in Bezug auf einzelne raumbedeutsame erneuerbare Energien (Windenergie- und solare Freiflächenanlagen) als Eingangswerte für nachfolgende raumordnerische Verfahren. Sie sichern eine entsprechende Potenzilausschöpfung für die einzelnen Energieformen ab. Hier geht es zwar um inhaltliche Vorgaben, aber aufgrund des direkten Zusammenspiels

mit Verfahrens- und Ebenenfragen werden diese hier auch thematisiert.

Will man diese Regelungsoption für raumbedeutsame Photovoltaik-Anlagen nutzen, so könnte es die Energiewende zusätzlich beschleunigen und den Verfahrensaufwand reduzieren, wenn die Bundesraumordnung nicht nur quantitative teilträumliche Mindestvorgaben für die Photovoltaik-Nutzung einführt, sondern auch direkt die Regionalplanungsregionen adressiert, anstatt der Länder (vgl. hierzu von Seht (2023: 197–198) und allgemein zur Möglichkeit direkter Vorgaben des Bundes an die Regionalplanung auch von Seht (2021: 614–615), SRU (2022: 21) und Wegner (2022: 12–13)).

Bei der Windenergienutzung hat der Bund mit dem Windenergieflächenbedarfsgesetz aber bereits einen Ansatz über die Länder und in einem Fachgesetz – mit darauf Bezug nehmenden Änderungen im Baugesetzbuch – gewählt, an dessen Umsetzung bereits gearbeitet wird.<sup>27</sup> Daher sollte dieser Grundansatz hier nach Möglichkeit nicht mehr geändert werden.<sup>28</sup> Neben den Beiträgen zur besseren Potenzilausschöpfung und losgelöst von der Frage der Einbindung aller Ebenen, bestehen auch in Bezug auf das Energiesystem als Ganzes klare Vorteile teilträumlicher Mindestvorgaben, die getrennt für einzelne regenerative Energien festzulegen sind. Denn solche Vorgaben tragen

<sup>27</sup> Der 2022 beschlossene Ansatz des Bundes greift insoweit frühere, auf die Windenergienutzung bezogene Anregungen für quantitative raumordnerische Vorgaben des Bundes an die Länder auf (von Seht 2010: 277–278; von Seht 2011: 919; Köck 2012: 8), nutzt dafür aber ein gesondertes Fachgesetz. Zudem sieht die Konstruktion unter anderem eine Entprivilegierung außerhalb der Windenergiegebiete vor für den Fall der teilträumlichen Einhaltung zeitlich gestufter Flächenvorgaben – entsprechend einem Vorschlag seitens von Seht (2021: 614–616).

<sup>28</sup> Allerdings ist zu beobachten, dass die Länder die Werte zum Teil ganz oder – wie auch der Bund – zumindest teilweise pauschal (im Sinne gleicher Anteile an Regionsflächen) herunterbrechen, statt nur nach raumstrukturellen Potenzialen, Funktionen und Restriktionen (vgl. <https://www.fachagentur-windenergie.de/aktuelles/detail/umsetzung-der-flaechenbeitragswerte/> (28.08.2023)). Das kann zur Unterausnutzung der eng begrenzten Optionen (vgl. Guidehouse Germany 2022: 37–38) führen und in anderen Räumen zur Überlastung. Zudem ist es rechtlich bezüglich der Gleichbehandlung raumstruktureller Sachverhalte fragwürdig. In diesem Kontext sei – auch hinsichtlich der Bedeutung korrekter Flächenziele für die Systematik des § 249 BauGB – warnend auf die Rechtsprechung zur Frage der Schaffung substanziellen Raumes (Gatz 2017: 466–468) verwiesen, welche insbesondere die unterschiedlichen räumlichen Möglichkeiten in den Fokus nahm. Gegebenenfalls könnte der Bundesgesetzgeber – neben der fortbestehenden Option einer direkten Adressierung der Regionen – z. B. zumindest für das Erreichen der Werte der 2. Spalte (Stichtag 31.12.2032) der Anlage zum Windenergieflächenbedarfsgesetz noch vorgeben, dass Regionalisierungen nach § 3 Abs. 2 WindBG auf Basis von Potenzialermittlungen erfolgen müssen.

<sup>26</sup> Es handelt sich gegebenenfalls um eine moderate räumliche Erweiterung der Privilegierung, die in gewisser Weise auch zur neuen 2H-Linie des § 249 Abs. 10 BauGB passt.



– gegebenenfalls flankiert durch Änderungen im Erneuerbare-Energien-Gesetz (von Seht 2023: 191–193<sup>29</sup>) – im Falle passender, nach Anlagenarten differenzierter Werte auch zu einer Verteilung der regenerativen Energieanlagen bei, die im Vergleich zu ungesteuerten Entwicklungen weniger Leitungs- und Speicherbedarf zur Folge hat, insbesondere wenn der unterschiedliche zeitliche Produktionsverlauf der einzelnen Energien berücksichtigt wird. Zudem sind Leitungen und Speicher kapazitativ damit besser und frühzeitig – weitgehend in den Dimensionen des Endausbaus – planbar.<sup>30</sup> Dass die Länder und Planungsträger aufgrund der Bindungswirkungen solcher Zielwerte z. B. für Photovoltaik-Freiflächenanlagen weniger Freiheiten bei der Abwägung haben, ist angesichts der aktuellen Herausforderungen hinzunehmen. Zudem erleichtern und beschleunigen klare Mindestwerte auch Verfahren für einzelne erneuerbare Energien, weil Debatten über Zielwerte in der Region nicht geführt werden müssen.

## 2.4 Schlanke Planungsprozesse rechtlich erleichtern: § 9 Abs. 1 ROG auf den Prüfstand stellen

Ein wesentlicher Grund für langwierige Planungen liegt in verfahrensrechtlichen Regelungen. Viele davon basieren auf EU-Recht – ganz zentral hier die in Kapitel 1.2 bereits thematisierte SUP-Richtlinie mit den resultierenden, gegebenenfalls wiederholenden Konsultationserfordernissen<sup>31</sup> –, das in diesem auf den inländischen Rechtsrahmen fokussierenden Beitrag weitgehend als gesetzt angenommen wird. Nicht alle zeit- und ressourcenraubenden Regelungen sind jedoch europarechtlich erforderlich und daher gibt es auch hier Beschleunigungsoptionen. So wurde beispielsweise in Nordrhein-Westfalen im Zuge einer Novellierung des Landesplanungsgesetzes die zuvor regelmäßig verpflichtende Erörterung in § 19 Abs. 3 LPIG<sup>32</sup> nun zumindest als fa-

kultativ festgelegt. Es gibt aber auch im ROG trotz einiger aktueller Verbesserungen durch das ROGÄndG noch Spielraum.

Zu thematisieren ist hier die Einführung der verpflichtenden Anforderungen des § 9 Abs. 1 ROG. Darin geht es um eine bloße frühzeitige Unterrichtung der Öffentlichkeit und öffentlicher Stellen und darum, öffentliche Stellen zur Zulieferung von näher spezifizierten Informationen aufzurufen. Ersteres verursacht zeitlichen und personellen Aufwand sowie – wie bei allen gesetzlich normierten Schritten – rechtliche Risiken und das oft ohne einen nennenswerten Mehrwert für die Planungsträger. Letzteres kann zudem dazu führen, dass Planungsträger viele auszuwertende Materialien erhalten (gegebenenfalls aufgrund des Gesetzeswortlauts auch mehrfach in verschiedenen Änderungsverfahren), die nicht oder nur sehr punktuell relevant sind, was die zuliefernden Stellen aber ohne Planentwurf oft nicht einschätzen können. Dies können beispielsweise kleinteilige kommunale Klimaschutzkonzepte sein, die der Regionalplanung bei der Standortfindung für regenerative Energienutzungen kaum weiterhelfen. Relevante Unterlagen werden Planungsträgern zudem häufig bereits vorliegen oder könnten auch ohne gesetzliche Pflicht angefordert werden. Ferner können wichtige Informationen zu einzelnen Standorten gezielter in der bei Gesamt- oder Teilfortschreibungen zumeist ohnehin mehrfachen Beteiligung nach § 9 Abs. 2 ROG eingebracht werden.

Erhebliche Kritik an § 9 Abs. 1 ROG gab es daher im Zuge eines Workshops im Rahmen eines Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) (BMWSB 2022: 96–97). Mindestens erwogen werden sollte, diese Regelungen auf Gesamtfortschreibungen oder Neuaufstellungen zu beschränken oder – angesichts der Dringlichkeit – Teilfortschreibungen für den Ausbau regenerativer Energien davon auszunehmen. Eine freiwillige Durchführung entsprechender Schritte stünde Planungsträgern auch im Falle einer Streichung offen. Soweit es hier aufgrund des Artikels 10 der Richtlinie 2014/89/EU<sup>33</sup> im maritimen Bereich weitergehende Erfordernisse der Beibehaltung von Teilen der Regelung gibt (Runkel 2018: 338), könnte die Beibehaltung entsprechend klar begrenzt werden.

## 2.5 Inkrafttreten raumordnerischer Regelungen beschleunigen

### 2.5.1 Grundgesetz (Abweichungsgesetzgebung)

Eine andere Stellschraube zur Beschleunigung – nicht nur –

<sup>29</sup> Hier ist auch auf Überlegungen von Franzius (2022: 307) hinzuweisen, der als Idee eine Erzeugungsplanung thematisiert, welche über länderbezogene Vorgaben für zu sichernde Flächen noch hinausgeht.

<sup>30</sup> Vgl. zu den Problemen einer nur reaktiven Leitungsplanung Hermes (2014: 261) und zu den Vorteilen teilräumlicher Zielwerte für die Leitungsplanung von Seht (2023: 191–192).

<sup>31</sup> Priebs (2023: 11) spricht bei Letzterem prägnant von möglichen „Endlosschleifen“. Nicht europarechtlich normiert ist übrigens, dass Planungsträger den geänderten Entwurf (der Verwaltung) vor einer erneuten Beteiligung beschließen müssen. Auch darin liegen Beschleunigungspotenziale.

<sup>32</sup> Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen vom 3. Mai 2005 (GV NRW, S. 430), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Juli 2021 (GV NRW, S. 904) geändert worden ist.

<sup>33</sup> Richtlinie 2014/89/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung.

der Energiewende betrifft die Abweichungsgesetzgebung. Die Raumordnung unterfällt gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG der konkurrierenden Gesetzgebung. Artikel 72 Abs. 3 Nr. 4 GG sieht jedoch die Möglichkeit der Abweichung vor, ähnlich wie bezogen auf Verwaltungsverfahren der Art. 84 Abs. 1 GG.

Erbguth (2019) und Schmitz (2019) haben die schwierigen Rechts- und Abgrenzungsfragen, die mit dieser Kompetenzregelung in der Praxis verbunden sind, ausführlich beleuchtet. Sie betreffen unter anderem auch die Frage der Abgrenzung zwischen der Anwendung der Art. 72 und 84 GG (Erbguth 2019: 202). Die Probleme und Chancen der Abweichungsgesetzgebung können an dieser Stelle nicht umfassend behandelt werden. Zu betonen ist hier jedoch, dass sich auch diese Thematik – trotz Fällen möglicher sinnvoller Abweichungen – verzögernd auf Vorhaben der Energiewende auswirken kann.

Da sind zunächst die von Erbguth (2019) und Schmitz (2019) beleuchteten Prüferfordernisse und rechtlichen Unsicherheiten. Hinzu kommt aber, dass raumordnungsrechtliche Regelungen des Bundes aufgrund von Art. 72 Abs. 2 S. 2 GG regelmäßig erst sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft treten können. Ähnlich ist es in Art. 84 Abs. 1 GG geregelt. Das gibt den Ländern Zeit für etwaige abweichende Regelungen, sorgt aber eben auch für weitere Aufschübe. Da gemäß Art. 72 Abs. 2 S. 3 GG das spätere Gesetz des Bundes oder Landes vorgeht, kann es hier zudem prinzipiell Verzögerungen hinsichtlich der Klärung der dauerhaften Rahmenbedingungen durch ein wechselseitiges, zeitlich aufeinanderfolgendes Außerkraftsetzen (vgl. Erbguth 2019: 200) geben, wenn eine landesgesetzliche Regelung durch eine ROG-Änderung nicht mehr gelten würde und das Land sie daher nach der ROG-Änderung erneut beschließt. Dies kann beispielsweise die nachstehend thematisierten Regelungen zu Zielabweichungen betreffen, die direkt und indirekt für die Energiewende relevant sind. Ebenso könnte es etwaige künftige ROG-Festlegungen zu Mindestflächen für die Solarenergienutzung in den Ländern oder Regionen betreffen.<sup>34</sup> Hier drohen auch verzögernd wirkende Unsicherheiten für Investitionen und Erfordernisse komplexer Recherchen zur in den Ländern künftig geltenden Rechtslage, z. B. seitens länderübergreifend tätiger Projektierer und Planungsbüros. Insoweit ergeben sich bezüglich der Dringlichkeit der Energiewende neue Argumente dafür, die Sinn-

haftigkeit der Abweichungsgesetzgebung auf den Prüfstand zu stellen, zumindest im Bereich der Raumordnung.<sup>35</sup>

### 2.5.2 Genehmigungs- und Anzeigeverfahren

Beschleunigungseffekte für die Energiewende – und gegebenenfalls weitere Planungen – können ferner erreicht werden durch die Streichung landesrechtlicher Regelungen, z. B. § 7 HLPG (Hessisches Landesplanungsgesetz)<sup>36</sup>, nach denen Genehmigungs- oder Anzeigeverfahren für Regionalpläne durchzuführen sind. Alternativ lassen sich solche Regelungen zumindest auf Verfahren zur Gesamtfortschreibung oder Neuaufstellung von Plänen beschränken. Denn angesichts bestehender Möglichkeiten einer gerichtlichen Überprüfung regionalplanerischer Regelungen und der Vorbereitung politischer Entscheidungen durch die fachkundige Verwaltung der Regionalplanungsträger – bei Verfahrensbeilegung der Landesplanung – erscheinen solche Regelungen als nicht zwingend. Als Indiz für die Verzichtbarkeit könnte in den Ländern der Anteil derjenigen Verfahren ermittelt werden, in denen Planungsträger aufgrund negativer Prüfungen in diesem Verfahrensschritt eine Planänderung mit erneuter Beteiligung durchführen mussten. Solche gravierenden Fälle sind in der Planungsregion des Verfassers mindestens in den letzten 15 Jahren nicht aufgetreten.

Anzeige- und Genehmigungsverfahren können im Falle einer konsequenten Umsetzung gegebenenfalls quasi zu anlasslosen Vollprüfungen der Pläne führen. Das ist ein Prüfungsschritt, den es beispielsweise bei Bebauungsplänen in der Regel nicht gibt – außer wenn der Bebauungsplan nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelt ist (§ 10 Abs. 2 i.V.m. § 8 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 S. 2 und Abs. 4 BauGB) – und auch nicht bei Landesentwicklungsplänen oder – ebenbedingt – Plänen des Bundes nach § 17 Abs. 2 oder Abs. 3 ROG. Dabei können gegebenenfalls selbst kleinere Fehler zur Wiederholung von Verfahrensschritten führen. Ob die vorlaufende Fehlerkorrektur dann für das Gemeinwohl wichtiger ist als die rasche Rechtskraft des Plans, ist eine naheliegende Frage. Der hohe Zeitdruck bei der raumordnerischen Kernaufgabe des Klimaschutzes spricht dafür, eine Neugewichtung vorzunehmen.

Dass auch gesetzgeberseitig hier bereits partielle Spielräume gesehen werden, wird durch § 13a LplG BW („Beschleunigung für Pläne und Planänderungen zum Ausbau

<sup>34</sup> Damit fördert der Status quo trotz Raumrelevanz fachgesetzliche Lösungen – wie beim Windenergieflächenbedarfsgesetz – über Kompetenzfelder, bei denen es keine Abweichungsmöglichkeiten gibt (und gegebenenfalls die SUP-Richtlinie nicht greift).

<sup>35</sup> Vgl. hierzu auch das kritische allgemeine Fazit zur Abweichungsgesetzgebung von Erbguth (2019: 202) und das etwas zurückhaltendere Resümee von Schmitz (2019: 210) zur Anwendung im Bereich der Raumordnung.

<sup>36</sup> Hessisches Landesplanungsgesetz (HLPG) vom 12. Dezember 2012 (GVBl. S. 590), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Juli 2023 (GVBl. S. 584) geändert worden ist.

der Windenergie und Freiflächen-Photovoltaik“<sup>37</sup>) deutlich. Dieser sieht in Absatz 2 – inhaltlich befristet durch Absatz 1 – statt der nach § 13 Abs. 1 LplG BW bestehenden Genehmigungspflicht zumindest nur eine Anzeigepflicht für Festlegungen oder Teilpläne in den Bereichen Windenergie und Freiflächen-Photovoltaik vor. Selbst einen solchen Ansatz könnte man weiterentwickeln und zumindest diese Festlegungen und Teilpläne auch von der Anzeigepflicht freistellen – und das gegebenenfalls dauerhaft. Allerdings könnte die Abgrenzung schwierig werden, wenn im Kontext der Änderungen für erneuerbare Energien auch weitere Festlegungen angepasst werden.

Zur Genehmigungsfreistellung von aus dem Flächennutzungsplan entwickelten Bebauungsplänen ist im Übrigen anzumerken, dass in ähnlicher Weise Regionalpläne nach § 13 Abs. 2 ROG generell aus den Plänen für das Landesgebiet zu entwickeln sind, was dann zumindest übertragend auch hier gegen ein Genehmigungserfordernis sprechen würde. Allerdings ist die Regelung in § 13 Abs. 2 ROG für sich genommen schon fragwürdig, denn die Bindungswirkungen nach § 4 ROG könnten ausreichen. Das zusätzliche Entwicklungsgebot nimmt der Regionalplanung hier jedenfalls Flexibilität beim Reagieren auf neue Herausforderungen.

## 2.6 Bindungswirkungen stärken

### 2.6.1 Anpassung an Ziele der Raumordnung und Auswirkungen auf konfligierende Nutzungen

Eine weitere sehr effektive Beschleunigungsoption besteht in der Ausweitung der Anpassungspflichten an die Ziele der Raumordnung, insbesondere bei Vorranggebieten für die Wind- und Solarenergienutzung. Hier normiert § 4 ROG derzeit nur eine Beachtungspflicht und keine Anpassungspflicht, wie sie in § 1 Abs. 4 BauGB enthalten ist. Mit dem neuen § 13 Abs. 1a ROG wird zwar eine Anpassungspflicht manifestiert, aber danach sind nur Raumordnungspläne an Ziele der Raumordnung anzupassen, welche in Raumordnungsplänen gemäß § 17 ROG enthalten sind. Das hilft in Bezug auf die vorstehend genannten Vorranggebiete nicht weiter, auch wenn aus dem Gesetzgebungsverfahren erfreulicherweise klar wird, dass der Gesetzgeber mit einer Anpassungspflicht eine aktive, über die Pflicht zur Anpassung hinausgehende Pflicht begründet sehen will, wie Kment (2022: 333) zutreffend thematisiert.

Zu denken ist bei einer bundes- oder ländersseitigen Erweiterung beispielsweise an eine Anpassungspflicht im Hin-

blick auf die Landschaftsplanung, bestimmte Regelungen der Luftsicherheit (z. B. die Lage von Platzrunden) oder des Grundwasserschutzes (z. B. Anforderungen an Stoffe und deren Menge in Wasserschutzzonen III A). So sollten wasserwirtschaftliche Schutzgebietsverordnungen angepasst werden müssen, wenn deren Regelungen innerhalb eines Windvorranggebietes jedwede marktübliche Windenergieanlage verhindern – auch solche, bei denen in punkto Einsatzstoffen hinreichend Rücksicht genommen wird. Befreiungsmöglichkeiten sind hier gegebenenfalls mitzudenken.

Dies ist insoweit auch keine grundlegend neue Idee, als z. B. § 20 LNatSchG NRW<sup>38</sup> bereits vorsieht, dass Landschaftspläne (im speziellen System der Landschaftsplanung in Nordrhein-Westfalen) zu ändern oder neu aufzustellen sind, sofern es Änderungen der ihnen zu Grunde liegenden raumordnerischen Ziele gab. Damit eine solch breite Anpassungspflicht der Fachplanung rechtlich auch greifen kann, würde dies voraussetzen, dass die fachlichen Belange standörtlich hinreichend in die Abwägung einbezogen wurden und es keine fachrechtlich zwingenden Hinderungsgründe gibt. Im Grunde genommen ist eine entsprechende Erweiterung aber eine logische Ergänzung der Regelungen des § 2 EEG zur besonderen Bedeutung der regenerativen Energien.

Noch weitergehende Optionen bestehen darin, im Fachrecht zu erklären, dass regenerative Energien untersagende, nicht nur ausgestaltende Regelungen aus Fachplänen nicht greifen, wenn die Raumordnung die betreffende regenerative Nutzung standörtlich als Vorranggebiet vorgesehen hat. Dann muss die fachliche Regelung nicht erst angepasst oder die etwaige Option der Befreiung oder Ausnahme – gegebenenfalls auch (mit) auf Basis von § 2 EEG<sup>39</sup> – geprüft werden. Für die Windenergienutzung gibt es eine ähnliche Regelung auch schon in § 26 Abs. 3 BNatSchG<sup>40</sup>, nicht aber für Solarenergiebereiche.

### 2.6.2 Zielabweichung

Gesetzgeberseitig könnte eine Beschleunigung der Energiegewende auch durch die Korrektur oder Rückabwicklung einer Regelung des ROGÄndG erreicht werden. Mit dem dadurch neu gefassten § 6 Abs. 2 ROG gilt, dass einer Zielabweichung

<sup>37</sup> Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg (LplG BW) in der Fassung vom 10. Juli 2003 (GBl. 2003, S. 385), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 7. Februar 2023 (GBl. S. 26, 42) geändert worden ist.

<sup>38</sup> Gesetz zum Schutz der Natur in Nordrhein-Westfalen (Landesnaturaenschutzgesetz – LNatSchG NRW) in der Fassung vom 15. November 2016 (GV. NRW, S. 934), das zuletzt durch das Gesetz vom 1. Februar 2022 (GV. NRW, S. 139) geändert worden ist.

<sup>39</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 29. November 2022 – 22 A 1184/18, juris Rn. 445-447.

<sup>40</sup> Bundesnaturaenschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 8. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2240) geändert worden ist.

chung bei Vorliegen der Voraussetzungen nicht mehr nur zugestimmt werden „kann“, sondern „soll“. Zudem sind antragsberechtigt gemäß der Änderung auch solche „Personen des Privatrechts, deren beantragtes Vorhaben der Planfeststellung oder der Genehmigung mit der Rechtswirkung der Planfeststellung bedarf oder deren beantragtes Vorhaben nach § 4 Absatz 2 zu beurteilen ist“.

Prinzipiell können davon auch regenerative Energievorhaben profitieren. Umgekehrt kann die Neuregelung aber auch eine Abweichung von Standortfestlegungen für regenerative Energienutzungen ermöglichen. Damit steigen die Unsicherheiten und sorgsam abgewogene Standortfestlegungen bzw. -kompromisse etwa bei Windenergiegebieten könnten kippen. Insoweit ist hier auch den allgemeineren Bedenken beispielsweise von Beckmann (2023: 22) zu folgen, der negative Folgen für die Koordinierung und den Konfliktausgleich sieht sowie eine Stärkung partikularer fachlicher Interessen befürchtet. Ähnlich äußert sich Kment (2022: 330).

Belastend für die Energiewende können aber auch die reinen Antragszahlen werden. Denn bei erhöhten Erfolgschancen wird die Zahl der Anträge auf Zielabweichung vermutlich steigen. Letzteres gilt ergänzend auch, weil der Kreis der Antragsberechtigten leider deutlich erweitert wurde und nun beispielsweise auch Rohstoffunternehmen für ihre Planfeststellungen profitieren können. Die zu erwartende Zunahme der Zahl der Anträge gerade auf regionaler Ebene kann die Kapazitäten der Regionalplanung stark in Anspruch nehmen in einer Zeit, in der gerade mit Nachdruck an der Energiewende gearbeitet werden sollte und eine nicht ausreichende personelle Ausstattung gemäß BMWBS (2022: 83) ohnehin als ein aktueller Grund für lange Verfahren gilt.<sup>41</sup>

Dabei sind bezüglich des „sollen“ selbst handwerkliche Fragen offen, wie der Umgang mit tendenziell gegenläufigen Abweichungsanträgen beispielsweise eines Rohstoffunternehmens und eines Trägers der Landschaftsplanung zu

einem kleinen Vorranggebiet für die Windenergienutzung. Wahrscheinlich sind bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 ROG beide positiv zu bescheiden und es geht dann darum, wer etwa über eine erwirkte Planfeststellung für eine Abgrabung oder eine Landschaftsplanfestsetzung als erster Fakten schafft – gegen die Windkraftnutzung.<sup>42</sup>

Insoweit spricht viel für eine Rücknahme oder zumindest Korrektur der Änderung des § 6 Abs. 2 ROG (oder zur Not Abweichungen der Länder). Letzteres könnte beispielsweise eine Beschränkung auf Zielabweichungen zugunsten bestimmter Vorhaben sein, wie sie auch Beckmann (2023: 32) ins Spiel bringt und hier exemplarisch Windenergieanlagen nennt. Denkbar wäre so etwas aber auch für Freiflächensolar-, Geothermie- oder die als Anlass in der Begründung des Gesetzesentwurfs (Deutscher Bundestag 2022b: 22) genannten Einzelhandelsvorhaben.

### 3 Fazit

Die regulativen raumordnungsbezogenen Rahmenbedingungen sind für eine schnelle Energiewende nicht optimal. Es bestehen hier vielfältige Möglichkeiten zur Beschleunigung, die über Ansätze wie Fristverkürzungen (vgl. Erbguth 2023: 511) hinausgehen. So sind Gesetzesänderungen auf Bundesebene möglich, die planerische Beschlüsse und Verfahren unnötig machen. Ebenso können positive Impulse für den Ausbau regenerativer Energien durch eine stärkere und raumgerechtere Nutzung quantitativer verfahrenslenkender Vorgaben gesetzt werden. Einzelne gesetzgeberische Handlungen sowie Schritte in raumordnerischen Planungsverfahren, beispielsweise für den Windenergieausbau, lassen sich einsparen und das Inkrafttreten beschlossener raumordnerischer Regelungen kann vorgezogen werden. Schließlich bestehen Möglichkeiten, die Durchsetzungskraft raumordnerischer Festlegungen zu stärken. Im Ergebnis geht es um raumordnungsbezogene Verbesserungen in einem komplexen Regulierungssystem, das über die Raumordnung hinausreicht.

Die Dramatik des rasanten Klimawandels sowie die ökonomisch gravierenden Risiken für die Energieversorgung und die resultierende Dringlichkeit der Energiewende sprechen dafür, die in diesem Beitrag näher skizzierten Optionen auch zu nutzen.<sup>43</sup> Zudem wird die voraussichtlich

<sup>41</sup> Eine ähnliche belastende indirekte Wirkung kann die Pflicht zur Überprüfung nun aller Raumordnungspläne nach spätestens zehn Jahren entfalten, die sich aus der beschlossenen Änderung des § 7 Abs. 8 ROG ergibt. Damit drohen komplexe Prüfverfahren und bei entsprechend gewonnenen Erkenntnissen zu Handlungsbedarf ein erhöhter Druck auf entsprechende Änderungen, z. B. im Siedlungs-, Freiraum- oder Verkehrsbereich. Dies kann zusammenfallen mit Zeiten, in denen die Träger der Regionalplanung möglicherweise erst die Sicherung von neuen Standorten für regenerative Energievorhaben zum Abschluss bringen wollen würden. Die der Regelung zugrunde liegende Idee, der Flexibilisierung und der Stärkung der Koordinierungsfunktion (Deutscher Bundestag 2022b: 24) könnte insofern im Einzelfall ad absurdum geführt werden. Sollte der Bund die Regelung nicht zurücknehmen oder zumindest in eine Sollregelung abändern, so wäre die von Kment (2022: 331) zu dieser Regelung bereits angesprochene Option der Abweichung der Länder insoweit eher zu begrüßen.

<sup>42</sup> Ergänzend bestehen hier aber auch noch allgemeine Fragen, z. B. der der Zuständigkeit für die Zielabweichungsentscheidung, die auch von Beckmann (2023: 19–21) thematisiert wurden.

<sup>43</sup> Vgl. auch ähnlich begründete Forderungen von Erbguth (2023: 517) nach einer konsequenten rechtlichen Neuausrichtung der Gewichtung des Ausbaus der erneuerbaren Energien.



kommende Fassung der *Renewable Energy Directive* mit engen Fristen unter anderem im geplanten neuen Art. 15c Abs. 1 (vgl. Kapitel 1.2) den entsprechenden politischen Handlungsdruck erhöhen. Zu bedenken ist schließlich, dass jedes wegfallende Verfahren, jeder wegfallende Verfahrensschritt, jede wegfallende Entscheidung tendenziell auch die Ansatzpunkte für verzögernde Klageverfahren verringert.

Im Zuge der Neujustierung sollten erforderlichenfalls auch moderate Einschränkungen bei Aspekten wie Partizipation, ebenenbezogenen Entscheidungsspielräumen und Rechtssicherheit hingenommen werden. Selbst für eine begrenzte Neuordnung des Föderalismus liefern die aktuellen existenziellen Herausforderungen wichtige Zusatzargumente.

**Competing Interests** The author declares no competing interests.

**Acknowledgements** I would like to thank two anonymous reviewers for their helpful comments.

**Funding** This paper received no external funding.

## Literatur

- Agatz, M. (2020): Ein Rechtsrahmen für den Windenergieausbau. In: *Zeitschrift für Umweltrecht* 31, 11, 584–598.
- Beckmann, M. (2023): Über Sinn und Unsinn der Einführung einer Soll-Pflicht zur Gestattung von Zielabweichungen durch Änderung des § 6 Abs. 2 ROG. In: *Bau-recht* 54, 1, 18–32.
- BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (Hrsg.) (2022): Endbericht im MORO „Zeitliche Optimierungsmöglichkeiten der Aufstellung / Teilfortschreibung von Regionalplänen“. Berlin.
- Council of the European Union (2023): Interinstitutional File: 2021/0218(COD), 10794/23. Brüssel. <https://www.consilium.europa.eu/media/65109/st10794-en23.pdf> (15.09.2023).
- Deutsche Windguard (2023): Status des Windenergieausbaus an Land in Deutschland – Jahr 2022. Varel.
- Deutscher Bundestag (2022a): Entwurf eines Gesetzes zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor. Berlin. = Drucksache 20/1630 vom 2. Mai 2022.
- Deutscher Bundestag (2022b): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften (ROGÄndG). Berlin. = Drucksache 20/4823 vom 07. Dezember 2022.
- Einig, K. (2008): Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 35, 1/2, 17–40.
- Ekins, P. (1996): The secondary benefits of CO<sub>2</sub> abatement: How much emission reduction do they justify? In: *Ecological Economics* 16, 1, 13–24. [https://doi.org/10.1016/0921-8009\(95\)00054-2](https://doi.org/10.1016/0921-8009(95)00054-2)
- Erbguth, W. (2019): Abweichungsgesetzgebung: verfassungsrechtliche Grundlagen und allgemeine Rechtsfragen. In: *Zeitschrift für Umweltrecht* 30, 4, 195–203.
- Erbguth, W. (2023): Klimakrise, Energiekrise: Beurteilung und Fortentwicklung neuer materiell-rechtlicher Steuerungsansätze. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 138, 9, 510–517.
- Franzius, C. (2022): Infrastrukturen zwischen Regulierung und Planung. In: *Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft* 11, 9, 302–307.
- Gatz, S. (2017): Die planerische Steuerung der Windenergienutzung in der Regional- und Flächennutzungsplanung. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 132, 8, 461–468. <https://doi.org/10.1515/dvbl-2017-0803>
- Guidehouse Germany (2022): Analyse der Flächenverfügbarkeit für Windenergie an Land post-2030. Ermittlung eines Verteilungsschlüssels für das 2-%-Flächenziel auf Basis einer Untersuchung der Flächenpotenziale der Bundesländer. Berlin.
- Hermes, G. (2014): Planungsrechtliche Sicherung einer Energiebedarfsplanung – ein Reformvorschlag. In: *Zeitschrift für Umweltrecht* 25, 5, 259–270.
- Hofer, K.; Kaufmann, D. (2022): Actors, arenas and aims: A conceptual framework for public participation. In: *Planning Theory*. <https://doi.org/10.1177/14730952221139587>
- IEA – International Energy Agency (2021): Renewables 2021 – Analysis and forecast to 2026. Revised version, December 2021. Paris.
- Innes J. E.; Booher, D. E. (2004): Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century. In: *Planning Theory and Practice* 5, 4, 419–436. <https://doi.org/10.1080/1464935042000293170>
- IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2023): Summary for Policymakers: Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Cambridge. <https://doi.org/10.1017/9781009157926.001>
- Kment, M. (2022): Weitere Beschleunigung und Optimierung des Raumordnungsrechts – ein Zweites Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes kündigt sich an. In: *Umwelt- und Planungsrecht* 42, 9, 329–336.
- Köck, W. (2012): Flächensicherung für erneuerbare Energien durch die Raumordnung. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 127, 1, 3–10.
- Kopernikus-Projekt Ariadne (2021): Deutschland auf dem Weg zur Klimaneutralität 2045. Szenarien und Pfade im



- Modellvergleich. Potsdam. <https://doi.org/10.48485/pik.2021.006>
- Otto, J.; Wegner, N. (2023): Weiterentwicklung der Außenbereichsprivilegierung von PV-Freiflächenanlagen. Konzeptionelle Möglichkeiten zur Stärkung der Flächenbereitstellung und weiterer Steuerungsziele bei Erhalt kommunaler Gestaltungsmöglichkeiten. Würzburg. = Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht 56.
- Priebs, A. (2023): Planungsbeschleunigung in der Regionalplanung – Möglichkeiten und Grenzen. In: *RaumPlanung* 39, 220, 9–13.
- Prognos; Öko-Institut; Wuppertal Institut (2021): Klimaneutrales Deutschland 2045. Wie Deutschland seine Klimaziele schon vor 2050 erreichen kann. Studie im Auftrag von Stiftung Klimaneutralität, Agora Energiewende und Agora Verkehrswende. Berlin.
- Rück, S.; Zemke, R. (2020): Die rechtsfehlerfreie Steuerung der Windenergie – Eine planerische Illusion? In: *RaumPlanung* 36, 208, 78–82.
- Runkel, P. (2018): ROG § 9. Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen. In: Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (Hrsg.): *Raumordnungsgesetz (ROG)*. München, 331–359.
- Schmidt-Eichstaedt, G. (2019): Die harten und weichen Tabuzonen bei der Windenergieplanung und die Beachtlichkeit etwaiger Fehlzuordnungen. In: *Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht* 42, 5, 434–443.
- Schmidt-Eichstaedt, G. (2023): Die Festlegung von Windenergieflächen – Terminkalender und Pflichtenheft. In: *Zeitschrift für Baurecht* 46, 1, 10–17.
- Schmitz, H. (2019): Raumordnerische Gesetzgebung der Länder: ergänzendes, abweichendes und wiederholendes Recht. In: *Zeitschrift für Umweltrecht* 30, 4, 203–210.
- Schmitz, H. (2023): Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften. <https://www.bundestag.de/resource/blob/929516/abf5b9032b87dc3ba475721bb2c88793/Stellungnahme-SV-Dr-Schmitz-data.pdf> (15.09.2023).
- Skjølsvold, T. M.; Coenen, L. (2021): Are rapid and inclusive energy and climate transitions oxymorons? Towards principles of responsible acceleration. In: *Energy Research and Social Science* 79, 102164. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102164>
- Spannowsky, W. (2018): ROG § 11. Planerhaltung. In: Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (Hrsg.): *Raumordnungsgesetz (ROG)*. München, 373–413.
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2022): Klimaschutz braucht Rückenwind: Für einen konsequenten Ausbau der Windenergie an Land. Stellungnahme Februar 2022. Berlin.
- von Seht, H. (2001): Global denken, lokal handeln und profitieren? Auswirkungen kommunaler Klimaschutzmaßnahmen. In: *Raumforschung und Raumordnung* 59, 2–3, 205–215. <https://doi.org/10.1007/BF03184355>
- von Seht, H. (2010): Eine neue Raumordnung: erforderlich für den Klimaschutz. In: *RaumPlanung* 153, 277–282.
- von Seht, H. (2011): Raumordnung für die Windkraftnutzung an Land – Ausbau erfordert neue Rahmenbedingungen. In: *Die Öffentliche Verwaltung* 64, 23, 915–921.
- von Seht, H. (2020): Photovoltaik-Freiflächenanlagen: Ein Hoffnungsträger für die Energiewende – Auswirkungen, gesetzlicher Änderungsbedarf und planerische Handlungserfordernisse. In: *Umwelt- und Planungsrecht* 40, 7, 257–263.
- von Seht, H. (2021): Ausreichend Raum für die Windenergienutzung an Land. Ein Vorschlag für neue regulative Rahmenbedingungen. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 79, 6, 606–619. <https://doi.org/10.14512/rur.128>
- von Seht, H. (2023): Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik. Unterstützungs- und Steuerungsmöglichkeiten der Bundesraumordnung und Landesplanung. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 81, 2, 188–202. <https://doi.org/10.14512/rur.804>
- Wegner, N. (2022): Reformansätze zum Planungsrecht von Windenergieanlagen. Eine rechtliche Einordnung aktueller Reformvorschläge und Handlungsoptionen des Gesetzgebers. Würzburg. = Würzburger Studien zum Umweltenergierecht 26.
- Weininger, A. (2023): Beschleunigung um jeden Preis? Verfassungsrechtliche Implikationen für die Dauer staatlichen Handelns. In: *Umwelt- und Planungsrecht* 43, 5, 167–174.