

<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>IX</b>
<i>Erster Teil: Grundlagen</i> .....	<b>1</b>
<b>§ 1 Einführung</b> .....	<b>1</b>
<b>I. Problemstellung</b> .....	<b>3</b>
1. Änderung des § 18 Abs. 2 LaplaG a.F.....	3
2. Erlass des § 18 a LaplaG.....	4
<b>II. Gang der Untersuchung</b> .....	<b>5</b>
<b>III. Das Windenergieplanungssicherungsgesetz</b> .....	<b>7</b>
1. Der neugeschaffene § 18 a LaplaG.....	8
a) § 18 a LaplaG in der Fassung vom 22.05.2015.....	9
aa) Raumbedeutsame Windkraftanlagen als Regelungsgegenstand.....	10
bb) Maßgebliches Genehmigungsverfahren.....	11
b) Regelungsanliegen des schleswig-holsteinischen Landesgesetzgebers...13	
aa) Planerische Steuerung von Windkraftanlagen.....	13
(1) Zulässigkeit nach § 35 Abs. 1 BauGB.....	13
(2) Planvorbehalt nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB.....	14
(a) Raumordnungsrechtliche Steuerung.....	15
(aa) Raumordnung im Verhältnis zur Bauleitplanung.....	16
(bb) Grundsätze und Ziele der Raumordnung als Inhalt der Raumordnungspläne.....	18
(b) Raumplanungsrechtliche Ausweisung eines Planvorbehalts.....	19
(aa) Schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept.....	19
(bb) Wirkung des Planvorbehalts nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB.....	21
bb) Urteil des OVG Schleswigs vom 20.01.2015.....	22
(1) Mangelnde Zielqualität.....	22
(2) Mangel eines gesamträumlichen Planungskonzepts.....	23
(3) Auswirkungen der Entscheidung.....	25
2. Änderung des § 18 Abs. 2 LaplaG.....	27
a) § 18 LaplaG SH in der Fassung vom 22.05.2015.....	28
b) Sicherungsinstrumente des Raumordnungsrechts.....	30
aa) Unbefristete Untersagung nach § 14 Abs. 1 ROG.....	31
bb) Befristete Untersagung nach § 14 Abs. 2 ROG.....	32
cc) Regelungen des WEPSG im Verhältnis zu § 14 Abs. 2 ROG.....	33
3. Beschleunigte Erarbeitung des WEPSG.....	34

4. Novellierung des Raumordnungsgesetzes im Jahr 2017.....	35
<i>Zweiter Teil: Der neugefasste § 18 Abs. 2 LaplaG.....</i>	<i>36</i>
<b>§ 2 § 18 Abs. 2 LaplaG als Abweichung von § 14 Abs. 2 ROG.....</b>	<b>36</b>
<b>I. Der Tatbestand des § 18 Abs. 2 LaplaG.....</b>	<b>37</b>
1. Regelungsgegenstand.....	38
a) Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen zur Windenergienutzung.....	38
aa) Windenergienutzung.....	39
bb) Raumbedeutsamkeit.....	40
b) Entscheidungen über die Zulässigkeit.....	40
2. In Aufstellung befindlicher Raumordnungsplan.....	41
a) In Aufstellung befindlicher Raumordnungsplan i.S.d. § 14 Abs. 2 ROG.....	42
b) Erfordernis der räumlichen Konzentration der Windenergienutzung.....	43
3. Sicherungsbedürfnis der Ziele der Raumordnung.....	43
a) Das Erfordernis eines Sicherungsbedürfnisses nach § 14 Abs. 2 ROG.....	44
b) Das notwendige Sicherungsbedürfnis im Sinne des § 18 Abs. 2 LaplaG... aa) Möglicher Konflikt mit Konzentrationszonen i.S.d. § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB.....	45
bb) Erfordernis einer hinreichenden Konkretisierung.....	47
<b>II. Befreiung nach § 18 Abs. 2 S. 4 LaplaG.....</b>	<b>48</b>
1. Befreiungsgegenstand.....	49
2. Voraussetzungen der Befreiung.....	49
a) Parallelen zu § 14 Abs. 2 ROG.....	49
b) Berücksichtigung gegenläufiger Interessen.....	50
<b>III. Rechtsfolge des § 18 Abs. 2 LaplaG.....</b>	<b>51</b>
1. Wirkung der befristeten Untersagung nach § 18 Abs. 2 LaplaG.....	51
2. Rechtsnatur der befristeten Untersagung nach § 18 Abs. 2 LaplaG.....	52
a) Die Rechtsnatur der Untersagung nach § 14 Abs. 2 ROG.....	52
b) Die befristete Untersagung nach § 18 Abs. 2 LaplaG als Verwaltungsakt.54 aa) Einzelfallregelung durch § 18 Abs. 2 LaplaG..... (1) Untersagung nach § 18 Abs. 2 LaplaG als einheitliche Maßnahme..... (2) Personenbezogene Allgemeinverfügung i.S.d. § 106 Abs. 2 Alt. 1 LVwG.....	55
bb) Außenwirkung der Untersagung.....	58
cc) Rechtsnatur der Untersagung nach § 18 Abs. 2 LaplaG.....	60

**IV. Der abweichende Regelungsgehalt des § 18 Abs. 2 LaplaG.....62**

*Dritter Teil: Verfassungsmäßigkeit des § 18 Abs. 2 LaplaG.....64*

**§ 3 Die abweichende Gesetzgebung nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG.....64**

**I. Die Abweichungsgesetzgebung als Sonderfall der konkurrierenden  
Gesetzgebung.....64**

**II. Auswirkungen der Föderalismusreform 2006 auf das Recht  
der Raumordnung.....65**

**III. Eröffnung der Abweichungsgesetzgebung.....67**

- 1. Gebrauch machen durch den Bundesgesetzgeber.....67
- 2. Eröffnung der Abweichungsgesetzgebung für das Raumordnungsrecht...69

**IV. Formale Anforderungen an die Abweichungsgesetzgebung.....70**

- 1. Formale Gestaltung der Abweichungsgesetzgebung.....70
  - a) Materielle Gesetze.....70
  - b) Delegatorische Regelungen.....71
- 2. Pflicht zur Kennzeichnung abweichender Regelungen.....71
- 3. Vereinbarkeit des § 18 Abs. 2 LaplaG mit den formalen Anforderungen...72

**V. Materieller Inhalt und Grenzen der Abweichungsgesetzgebung.....73**

- 1. Begriff der Raumordnung i.S.d. Art. 72 Abs. 1 Nr. 31 GG.....73
  - a) Entwicklung im Rahmen des Baurechtsgutachtens.....73
  - b) Auswirkungen der Föderalismusreform auf das Raumordnungsrecht.....75
    - aa) Kompetenz kraft Natur der Sache auf Bundesebene.....75
    - bb) Unverändertes Verständnis des Begriffs der „Raumordnung“.....76
  - c) Reichweite des Kompetenztitels aus Art. 72 Abs. 1 Nr. 31 GG.....78
- 2. Gestalterische Grenzen der Abweichungsgesetzgebung.....80
  - a) Abweichungsfeste Sektoren.....81
  - b) Verbot der bedeutungsgleichen Übernahme geltenden Bundesrechts.....82
  - c) Negativgesetzgebung.....82
- 3. Abweichung als gesetzgeberische Handlung.....83
  - a) Begriff der Abweichung.....83
  - b) Erweiterung des Bundesrechts als zulässige Form der  
Abweichungsgesetzgebung.....85
  - c) Disponibilität des Anwendungsvorrangs.....87

<b>§ 4 Vereinbarkeit des § 18 Abs. 2 LaplaG mit</b>	
<b>Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG</b> .....	90
<b>I. Eröffnung der Anwendbarkeit des Art. 72 Abs. 3 S. 1 GG</b> .....	90
<b>II. Wahrung der formellen Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 3 S. 1 GG</b> ...90	
<b>III. Vereinbarkeit des § 18 Abs. 2 LaplaG mit den materiel-</b>	
<b>len Anforderungen der Abweichungsgesetzgebung</b> .....	91
1. Raumordnungsrechtliche Natur der Regelung.....	91
2. Wahrung der materiellen Grenzen des Art. 72 Abs. 3 S. 1 GG.....	93
a) Abweichender Charakter des § 18 Abs. 2 LaplaG.....	93
b) Zulässigkeit der inhaltlichen Gestaltung.....	93
aa) Die gesetzgeberisch intendierte Fortgeltung des § 14 Abs. 2 ROG.....	94
bb) Disponibilität der Unanwendbarkeit des § 14 Abs. 2 ROG.....	96
cc) Auswirkungen der inhaltlichen Gestaltung des § 18 Abs. 2 LaplaG.....	98
c) Zwischenergebnis.....	98
3. Formelle Verfassungsmäßigkeit des § 18 Abs. 2 LaplaG.....	99
<b>IV. Verfassungswidrigkeit des § 18 Abs. 1 LaplaG</b> .....	100
1. Vorrang der Verfassung.....	100
2. Kollision des § 18 Abs. 1 LaplaG mit Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG.....	101
<b>V. Auswirkung der Novellierung des ROG aus dem Jahr 2017</b> .....	103
<b>VI. Zwischenergebnis</b> .....	104
<b>§ 5 Materielle Verfassungsmäßigkeit des § 18 Abs. 2 LaplaG</b> .....	106
<b>I. Wirkung der Untersagung auf verfassungsrechtlich</b>	
<b>garantierte Rechte</b> .....	106
1. Berufsregelnde Wirkung der befristeten Untersagung.....	106
2. Eingriff in Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG.....	107
a) Schutz des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG.....	107
b) Beeinträchtigende Wirkung der Untersagung nach § 18 Abs. 2 LaplaG..	109
3. Einschränkung der Planungshoheit aus Art. 28 Abs. 2 GG.....	110
a) Planungshoheit.....	111
b) Einschränkung der Planungshoheit durch die Untersagung nach	

§ 18 Abs. 2 LaplaG.....	113
<b>II. Vereinbarkeit des § 18 Abs. 2 LaplaG mit der Wesentlichkeitstheorie.....</b>	<b>115</b>
1. Vorbehalt des Gesetzes i.V.m. der Wesentlichkeitstheorie.....	115
2. Vereinbarkeit der Norm mit der Wesentlichkeitstheorie.....	117
<b>III. Vereinbarkeit des § 18 Abs. 2 LaplaG mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.....</b>	<b>118</b>
1. Erforderlichkeit des § 18 Abs. 2 LaplaG.....	119
a) Kriterium der Erforderlichkeit.....	119
b) Fortwährende Anwendung des § 14 Abs. 2 ROG als Alternative.....	119
c) Wirksamkeit des § 18 Abs. 2 LaplaG in Relation zu § 14 Abs. 2 ROG.....	120
2. Angemessenheit der Regelung.....	121
a) Schutzbedürfnis der raumordnungsrechtlichen Belange.....	122
aa) Ziele der Raumordnung.....	122
bb) In Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG.....	123
cc) Schutzbedürftigkeit der raumordnungsrechtlichen Belange im Regelungsbereich des § 18 Abs. 2 LaplaG.....	123
b) Angemessenheit des § 18 Abs. 2 LaplaG.....	125
aa) Untersagung von gefährdenden Windkraftnutzungen.....	125
bb) Untersagung von nichtgefährdenden Windkraftnutzungen.....	126
<b>§ 6 Zusammenfassung der Ergebnisse des dritten Teils.....</b>	<b>128</b>
<b>I. Verfassungsmäßigkeit des § 18 Abs. 2 LaplaG.....</b>	<b>128</b>
1. Formelle Verfassungsmäßigkeit.....	128
2. Materielle Verfassungsmäßigkeit.....	129
a) Vereinbarkeit mit der Wesentlichkeitstheorie.....	129
b) Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.....	129
<b>II. Auswirkungen des § 18 Abs. 2 LaplaG auf das System der Landesplanung.....</b>	<b>130</b>
1. Unanwendbarkeit des § 14 Abs. 2 ROG.....	130
2. Verfassungswidrigkeit des § 18 Abs. 1 LaplaG.....	131
3. Die geänderten Befugnisse der Landesplanungsbehörde nach dem Erlass des § 18 Abs. 2 LaplaG.....	132
<b>III. Bewertung und Lösungsvorschlag.....</b>	<b>133</b>

<i>Vierter Teil: Verfassungswidrigkeit des neugeschaffenen § 18 a LaplaG</i> .....	135
<b>§ 7 Formelle Verfassungswidrigkeit des § 18 a LaplaG</b> .....	136
<b>I. Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers</b> .....	137
<b>II. Regelungsgehalt des § 18 a Abs. 1 S. 2 LaplaG</b> .....	138
1. Regelungsgegenstand.....	139
a) Verständnis in der Rechtsprechung und Wissenschaft.....	139
b) Genehmigung von Windkraftanlagen als Regelungsgegenstand.....	140
2. Regelungswirkung.....	141
a) Verständnis in der Rechtsprechung und Wissenschaft.....	143
aa) Beschluss des VG Schleswig vom 10.09.2015.....	143
(1) § 18 a Abs. 1 S. 2 LaplaG als Akt der Abweichungsgesetzgebung.....	144
(2) Verfassungskonforme Auslegung.....	145
bb) Beschluss des Landesverfassungsgerichts SH vom 17.06.2016.....	146
cc) Urteil des OVG Schleswigs vom 29.03.2017.....	147
dd) Abweichendes Verständnis in der Wissenschaft.....	148
b) Wirkung der vorläufigen Unzulässigkeit raumbedeutsamer Windkraftanlagen.....	148
aa) § 18 a Abs. 1 S. 2 LaplaG als legislative Vorwegnahme des § 18 Abs. 2 LaplaG.....	149
(1) Abweichender Regelungsgegenstand.....	149
(2) Abweichender Regelungszweck.....	150
(3) Gesetzgeberisch intendiertes Verständnis des § 18 a Abs. 1 S. 2 LaplaG.....	152
(4) Zwischenergebnis.....	153
bb) Die anspruchsvernichtende Wirkung des § 18 a Abs. 1 S. 2 LaplaG.....	153
(1) Begriff der vorläufigen Unzulässigkeit.....	154
(a) Planungsrechtliche Bedeutung des Begriffs.....	154
(b) Verwendung im LaplaG.....	155
(2) Systematik des § 18 a LaplaG.....	157
(a) § 18 a Abs. 1 S. 2 LaplaG als Regelung des Landesplanungsgesetzes.....	157
(b) Möglichkeit einer Ausnahmereitelung nach § 18 a Abs. 2 LaplaG.....	157
(c) Zwischenergebnis.....	158
(3) Strukturelle Anlehnung an die Veränderungssperre.....	159
cc) Wirkung des § 18 a Abs. 1 S. 2 LaplaG.....	161
<b>III. Kompetenzrechtliche Einordnung des § 18 a Abs. 1 S. 2 LaplaG</b> .....	162

1. § 18 a Abs. 1 S. 2 LaplaG als Regelung des Raumordnungsrechts.....	162
a) Raumordnungsrecht als Regelungsgegenstand.....	163
b) Zuordnung des § 18 a Abs. 1 S. 2 LaplaG zur Materie der Raum- ordnung.....	164
aa) Vertikale Berücksichtigung planerischer Belange.....	164
bb) Unmittelbare Regelung des planungsrechtlich Zulässigen.....	165
cc) Zwischenergebnis.....	167
2. 18 a Abs. 1 S. 2 LaplaG als Regelung des Bodenrechts.....	168
a) Regelungsbereich des Bodenrechts.....	168
b) Bodenrechtliche Natur des § 18 a Abs. 1 S. 2 LaplaG.....	170
aa) Außenbereichsprivilegierung der Windkraftnutzung.....	170
bb) Entwertung der Privilegierungsentscheidung.....	170
<b>IV. Formelle Verfassungswidrigkeit des § 18 a Abs. 1 S. 2 LaplaG.....</b>	<b>171</b>
1. Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers.....	171
2. Auswirkung der Nichtigkeit des § 18 a LaplaG auf die Steuerung der Windenergienutzung in Schleswig-Holstein.....	173
<b>§ 8 Legislative Sicherung des raumordnungsrechtlichen Planaufstel-     lungsverfahrens.....</b>	<b>174</b>
<b>I. Wirkung des § 18 a Abs. 1 S. 2 LaplaG auf verfassungsrechtlich     garantierte Rechte.....</b>	<b>174</b>
1. Eingriff in die Eigentumsfreiheit aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG.....	174
2. Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG.....	176
<b>II. Verhältnismäßigkeit des § 18 a Abs. 1 S. 2 LaplaG.....</b>	<b>176</b>
1. Sicherung des Planaufstellungsverfahrens als legitimer Zweck.....	177
2. Anordnung der vorläufigen Unzulässigkeit als verhältnismäßiges Mittel..	178
a) Verhinderung der Ansiedelung raumbedeutsamer Windkraftanlagen....	178
b) Verhältnismäßigkeit der angestrebten Sicherungswirkung.....	180
aa) Gewicht der Beeinträchtigung.....	181
bb) Unangemessenheit der entfalteten Regelungswirkung.....	182
cc) Änderung des § 18 a LaplaG vom 05. April 2017.....	183
<i>Fünfter Teil: Zusammenfassung.....</i>	<i>185</i>
<b>§ 9 Ergebnisse der Untersuchung und Ausblick.....</b>	<b>185</b>

## Inhaltsverzeichnis

<b>I. Ergebnisse der Untersuchung</b> .....	185
1. Änderung des § 18 Abs. 2 LaplaG.....	185
2. Der neugeschaffene § 18 a LaplaG.....	186
<b>II. Ausblick</b> .....	186
1. Änderungsbedürftigkeit des § 18 Abs. 2 LaplaG.....	186
2. Gewähr rechtsstaatlichen Handelns.....	187
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	189