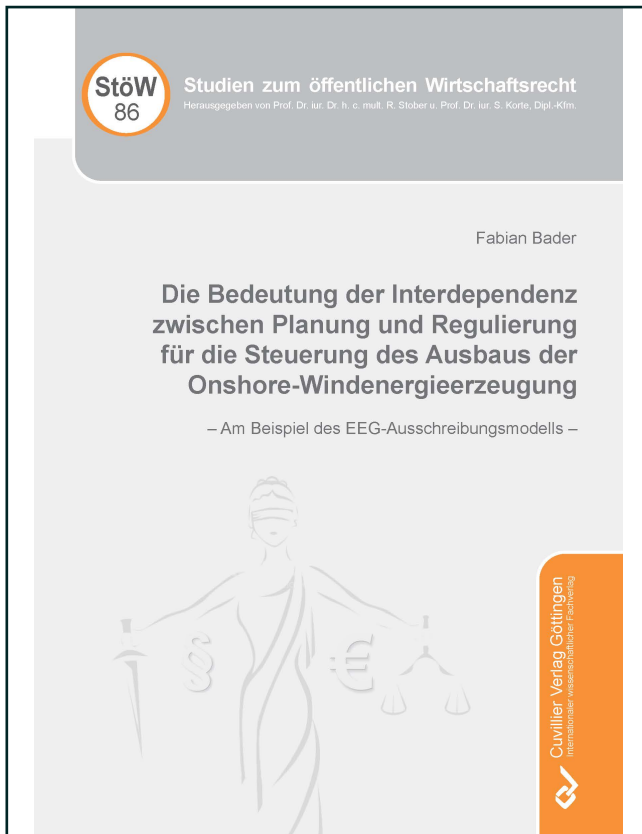




Fabian Bader (Autor)

# **Die Bedeutung der Interdependenz zwischen Planung und Regulierung für die Steuerung des Ausbaus der Onshore-Windenergieerzeugung**

Am Beispiel des EEG-Ausschreibungsmodells



<https://cuvillier.de/de/shop/publications/8508>

Copyright:

Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen, Germany

Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: [info@cuvillier.de](mailto:info@cuvillier.de), Website: <https://cuvillier.de>



# Einleitung

## A. Thematische Hinführung und Untersuchungsgegenstand

Die Energiewende in Deutschland ist eine der gigantischsten Herausforderungen unserer Zeit. Sie verlangt sowohl der Gesellschaft als auch dem Wirtschaftsleben Erhebliches ab. Der Staat steht dabei vor der Herausforderung, die mit der Energiewende verfolgten klima- und umweltpolitischen Ziele mit den Belangen der Versorgungssicherheit und der wirtschaftlichen Vertretbarkeit in Einklang zu bringen.<sup>1</sup> Die Verantwortung des Staates für die erfolgreiche Umstrukturierung der Energiewirtschaft wird mitunter mit dem Schlagwort „*Transformationsverantwortung*“ betitelt.<sup>2</sup> Von zentraler Bedeutung ist dabei der Ausbau der erneuerbaren Energien im Stromsektor. Eine exponierte Rolle nimmt hierbei wiederum die Onshore-Windenergie (Windenergie zu Lande) ein. Bereits in ihrem im Jahre 2010 verabschiedeten Energiekonzept hatte die Bundesregierung konstatiert, dass die Onshore-Windenergie „*kurz- und mittelfristig das wirtschaftlichste Ausbaupotential im Bereich erneuerbarer Energien*“ bietet.<sup>3</sup> Ausgehend von diesem Befund hat die Onshore-Windenergie in den vergangenen Jahren die mit Abstand bedeutendste Rolle unter den Erzeugungsanlagen für erneuerbare Energien (EE-Erzeugungsanlagen) in Deutschland erlangt. Im Jahr 2020 stammten 41,3 % der Bruttostromerzeugung aus erneuerbaren Energien aus der Onshore-Windenergie. Sie hat damit von allen Technologien zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien den bei weitem größten Beitrag zur Stromerzeugung in Deutschland geleistet.<sup>4</sup> Zudem ist der politische Wille vorhanden, der Onshore-Windenergie diese bedeutende Rolle auch in absehbarer Zukunft beizumessen.<sup>5</sup>

Die technischen Rahmenbedingungen für den weiteren Ausbau der Onshore-Windenergieerzeugung stellen sich als komplex dar. Zuzubauende Anlagen müssen sich einfügen in das System der leitungsgebundenen Stromversorgung in Deutschland. Letztere gliedert sich auf in unterschiedliche Stufen einer Wertschöpfungskette: Zunächst erfolgt die Erzeugung von Strom, welcher auf der nächsten Ebene dessen Transport mittels des Betriebs von Energieversorgungsnetzen folgt, bevor die Endkunden schließlich mit

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu das dem Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD zur Einführung von Ausschreibungen für Strom aus erneuerbaren Energien und zu weiteren Änderungen des Rechts der erneuerbaren Energien vom 21.06.2016 zugrunde gelegte „Zieldreieck“ der deutschen Energiepolitik, BT-Drs. 18/8860, S. 146.

<sup>2</sup> *Burgi*, JZ 2013, 745.

<sup>3</sup> BMWi, Energiekonzept 2010 vom 28.09.2010, S. 9, abrufbar unter: [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/energiekonzept-2010.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/energiekonzept-2010.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (zuletzt abgerufen am 17.03.2021); siehe zudem die Unterrichtung des Bundestags durch die Bundesregierung über das genannte Energiekonzept, BT-Drs. 17/3049, S.5.

<sup>4</sup> Die entsprechenden Zahlen zu den Anteilen der einzelnen Erzeugungstechnologien an der Stromerzeugung für das Jahr 2020 sind abrufbar auf der Internetseite des Umweltbundesamtes unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/erneuerbare-energien-in-zahlen#ueberblick> (zuletzt abgerufen am 17.03.2021). Die Photovoltaik folgte demnach gemeinsam mit der Biomasse auf Platz zwei mit deutlichem Abstand und einem Anteil an der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien von jeweils 20,2 %.

<sup>5</sup> Vgl. die technologiespezifischen Ausschreibungsvolumina gemäß § 28 ff. EEG 2021, unter denen für die Onshore-Windenergie die mit Abstand höchsten jährlichen Ausschreibungsvolumen vorgesehen sind.



Strom versorgt werden können.<sup>6</sup> Zwischen den Infrastrukturen der Erzeugungs- und der Transportebene bestehen dabei erhebliche strukturelle Unterschiede. EE-Erzeugungsanlagen im Allgemeinen und Onshore-Windenergieanlagen (Onshore-WEA) im Besonderen zeichnen sich durch eine dezentrale geographische Verteilung aus. Demgegenüber unterteilen sich die Stromnetze in ein grobmaschiges Übertragungsnetz, das dem überregionalen Transport des Stroms dient, und in ein engmaschigeres Verteilernetz, welches der Verteilung des Stroms auf größer oder kleiner bemessene Regionen dient. Das Übertragungsnetz wird als Höchstspannungsnetz (Spannung von 220 oder 380 kV) betrieben. Das Verteilernetz besteht dagegen aus Leitungen des Hochspannungsnetzes (Spannung von 60 oder 110 kV), des Mittelspannungsnetzes (Spannung von 3 bis 30 kV) sowie des Niederspannungsnetzes (230 oder 400 V). EE-Erzeugungsanlagen werden im Gegensatz zu konventionellen Kraftwerken meist nicht an das Übertragungsnetz, sondern an das Verteilernetz angeschlossen, insbesondere Onshore-WEA in der Regel an das Hochspannungsnetz. Das Verteilernetz muss im Zuge der fortschreitenden Energiewende somit zunehmend auch die Funktion eines Aufnahmenetzes wahrnehmen, wozu es ursprünglich nicht konzipiert wurde. Der traditionelle Lastfluss im Stromnetz vom Übertragungs- in das Verteilernetz wird auf diese Weise – insbesondere bei extremen Wetterlagen – mitunter umgekehrt. Daher sind die erneuerbaren Energien zunehmend auf den Ausbau auch des Übertragungsnetzes angewiesen.<sup>7</sup> Neben den unterschiedlichen technischen Rahmenbedingungen divergieren auch die Akteursstrukturen von Erzeugungs- und Transportebene erheblich. Insbesondere die Onshore-Windenergieerzeugung zeichnet sich durch eine heterogene Betreiberlandschaft aus.<sup>8</sup> Auf Ebene der Übertragungsnetze existieren im eklatanten Gegensatz hierzu derzeit lediglich die vier Übertragungsnetzbetreiber 50Hertz, Amprion, TenneT und TransnetBW.<sup>9</sup>

Staatliche regulatorische Eingriffe im Energiesektor konzentrierten sich in der Vergangenheit vor allem auf den Bereich der (Übertragungs-)Netze. Denn diese bilden in ihrem Einwirkungsbereich sog. „natürliche Monopole“, deren Zustand dadurch gekennzeichnet ist, dass die Nachfrage nach der angebotenen Leistung am Markt besser und kostengünstiger durch einen einzigen Anbieter als durch mehrere Wettbewerber angeboten werden kann.<sup>10</sup> In Bezug auf den Stromerzeugungsmarkt war dagegen lange Zeit die Idealvorstellung eines „freien“ Marktes vorherrschend.<sup>11</sup> Zentrales Anliegen staatlicher Regulierung war und ist es, vor diesem Hintergrund zu verhindern, dass die Netzbetreiber ihre Marktmacht missbrauchen. Im vorgelagerten Bereich der Stromerzeugungsebene – der nicht durch monopolistische Strukturen gekennzeichnet ist<sup>12</sup> – soll insbesondere durch Gewährung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs ein funktionierender Wettbewerb sichergestellt werden.

---

<sup>6</sup> Britz, in: Fehling/Ruffert, Regulierungsrecht, § 9 Rn. 27; Ziekow, Öffentliches Wirtschaftsrecht, § 15 Rn. 4 ff.

<sup>7</sup> Zu den technischen Hintergründen im Ganzen Kunz, Renewes Spezial 50/2011, 8 f.

<sup>8</sup> Bruns et al., INER/SUER (Hrsg.), Verbesserte räumliche Steuerung erneuerbarer Energien, S. 11.

<sup>9</sup> Siehe etwa die Internetseite für den Netzentwicklungsplan, abrufbar unter: <https://www.netzentwicklungsplan.de/de/wissen/uebertragungsnetz-betreiber> (zuletzt abgerufen am 14.05.2020).

<sup>10</sup> Leschke, in: Fehling/Ruffert, Regulierungsrecht, § 6 Rn. 54; Schmidt-Preuß, in: Baur et al., FS Kühne (2009), S. 330.

<sup>11</sup> Vgl. Franzius, ZUR 2018, 11 (13).

<sup>12</sup> So zutreffend Leschke, in: Fehling/Ruffert, Regulierungsrecht, § 6 Rn. 99.



Im Hinblick auf die fortschreitende Energiewende rücken jedoch zunehmend auch die Energieerzeugungsstrukturen selbst und damit auch die Onshore-WEA in den Fokus staatlicher Regulierung.<sup>13</sup> In diese Entwicklung reiht sich die Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) aus dem Jahr 2017 ein, mit der der Gesetzgeber gleich mehrere Paradigmenwechsel in Bezug auf die Onshore-Windenergieerzeugung vollzogen hat. Dies betrifft die grundsätzliche Umstellung des Förderregimes von einer preisbasierten auf eine primär mengenbasierte Steuerung durch die Einführung des Ausschreibungsmodells. Der Staat gibt dabei keine fixen Vergütungssätze für die Förderung erneuerbarer Energien mehr vor, sondern die Anlagenbetreiber treten um den Erhalt einer Förderung bei begrenzt vorhandenem Fördervolumen in einen bundesweiten Wettbewerb. Der im Stromerzeugungsbereich zuvor bereits vorhandene Wettbewerb wurde auf diese Weise durch die Etablierung finanzieller Anreize umgestaltet, kanalisiert und in den Kontext der (umwelt-)politischen Ziele des Staates gestellt. Das früher herrschende System der hoheitlichen Festlegung staatlicher Vergütung hat die erneuerbaren Energien zwar aus ihrem Nischendasein herausgeholt. Es zog jedoch auch erhebliche Mehrkosten nach sich. Die zur Kompensation dieser Mehrkosten eingeführte EEG-Umlage wiederum belastete in der Vergangenheit die Verbraucher nicht unerheblich und tut dies nach wie vor.<sup>14</sup> Angesichts dessen soll die finanzielle Förderung durch das Ausschreibungsmodell auf die Höhe und das Ausmaß begrenzt werden, das für einen wirtschaftlichen Anlagenbetrieb notwendig ist.<sup>15</sup> Die Begrenzung des Fördervolumens soll zudem eine effektive Mengensteuerung und damit einen gesamtwirtschaftlich effizienten Ausbau der erneuerbaren Energien gewährleisten.<sup>16</sup> Einen weiteren Paradigmenwechsel hat die EEG-Novelle 2017 im Hinblick auf einen netzsynchroneren Ausbau von EE-Erzeugungsanlagen im Allgemeinen und Onshore-WEA im Besonderen vollzogen. Grundsätzlich ist der Stromsektor vom Prinzip des „nacheilenden Netzausbaus“ geprägt. Es gilt langfristig als günstiger, Stromerzeugungsanlagen an dafür geeigneten Stellen zu errichten und den Ausbau der Stromnetze an diesen Standorten auszurichten. Die daraus resultierende Überforderung für den Netzausbau wird jedoch seit längerem kritisiert.<sup>17</sup> Mit der EEG-Novelle 2017 hat der Gesetzgeber diese Kritik aufgegriffen und Instrumente eingeführt, um insbesondere den Ausbau der Onshore-Windenergie besser mit dem Netzausbau zu „verzahnen“.<sup>18</sup> Zum einen soll die Mengensteuerung mit jährlich begrenzten Ausschreibungsvolumina dazu dienen, die für den Netzausbau benötigte Zeit zu verschaffen. Zudem wurde mit dem sog. Netzausbaugebiet ein speziell auf die Onshore-Windenergie zugeschnittenes räumliches Steuerungsinstrument zur besseren Synchronisation mit dem Netzausbau etabliert. Demnach sollte in Gebieten, in denen die Übertragungsnetze besonders belastet

---

<sup>13</sup> Dies konstatierte bereits einige Jahre zuvor im Hinblick auf die Gesichtspunkte des Umweltschutzes und der Versorgungssicherheit *Britz*, in: Fehling/Ruffert, Regulierungsrecht, § 9 Rn. 5; vgl. auch *Burgi*, in: Gundel/Lange, Energiewirtschaft im Instrumentenmix, S. 1 (8).

<sup>14</sup> *Franzius*, JuS 2018, 28 (29).

<sup>15</sup> BT-Drs. 18/8860, S. 147.

<sup>16</sup> BT-Drs. 18/8860, S. 155.

<sup>17</sup> In diesem Zusammenhang kritisch auf eine Asymmetrie zwischen Erzeugungs- und Netzplanung blickend: *Hermes*, ZUR 2014, 259; *Rodi*, ZUR 2017, 658.

<sup>18</sup> BT-Drs. 18/8860, S. 210. Siehe zudem § 1 Abs. 4 EEG 2021, wonach der Ausbau der erneuerbaren Energien „stetig, kosteneffizient und netzverträglich erfolgen“ soll.

sind, die staatliche Förderung und damit der weitere Zubau von Onshore-WEA temporär begrenzt werden.<sup>19</sup>

Mit der EEG-Novelle 2021 wurde das Ausschreibungsmodell fortentwickelt, was gerade mit Blick auf die Onshore-Windenergie bedeutende Änderungen mit sich brachte. Die mengenbasierte Steuerung erfuhr eine stärker auf produktiven Wettbewerb bedachte Betonung.<sup>20</sup> Auch die räumlichen Steuerungskomponenten wurden fortentwickelt. Weniger ertragreiche Standorte sollen durch eine privilegierte Förderung an Attraktivität gewinnen.<sup>21</sup> Zwar wurde nicht das Ziel eines netzsynchroneren Anlagenbaus, wohl aber der dabei verfolgte Steuerungsansatz aufgegeben bzw. umgekehrt. Statt einer Begrenzung des Zubaus in netzbelasteten Regionen im Norden sollen künftig der Zubau im windschwächeren Süden stärker gefördert und auf diesem Wege die Netze entlastet werden.<sup>22</sup> Mittlerweile erfolgten bereits erste Änderungen des EEG 2021, was die Dynamik und Kurzlebigkeit des Rechtsgebiets verdeutlicht.<sup>23</sup>

Das EEG-Ausschreibungsmodell etabliert eine regulierungsrechtliche Steuerung der Onshore-Windenergie, die den Erfolg der Energiewende sowie die Versorgungssicherheit für die Bevölkerung sicherstellen, sich dabei aber zugleich verstärkt an energiewirtschaftlichen Effizienzkriterien ausrichten soll.<sup>24</sup> Die Erfolgsaussichten dieses Steuerungskonzepts können nicht losgelöst von der planungsrechtlichen Steuerung der Onshore-Windenergie durch die auf Raumordnungs- und Bauleitplanungsebene angesiedelte räumliche Gesamtplanung betrachtet werden. Bereits vor der Einführung des EEG-Ausschreibungsmodells erfüllte die Raumplanung die Funktion, die für den weiteren Ausbau notwendigen Flächen bereitzustellen.<sup>25</sup> Nunmehr ist eine hinreichende planerische Flächenausweisung darüber hinaus die Voraussetzung für einen funktionsfähigen Ausschreibungswettbewerb.<sup>26</sup> Trotz dieses Abhängigkeitsverhältnisses sind die planungsrechtliche und die regulierungsrechtliche Steuerung der Onshore-Windenergie nicht im Rahmen eines übergreifenden Gesamtsystems aufeinander abgestimmt. Einen ersten zarten Ansatz in dieser Richtung hat der mit der EEG-Novelle 2021 eingeführte Bund-Länder-Kooperationsausschuss gebracht.<sup>27</sup> Nach wie vor werden aber die im EEG 2021 enthaltenen Ausbauziele<sup>28</sup> in keiner Form an die planungsrechtliche Ebene übermittelt und es erfolgt keine Verteilung der vorgesehenen Zubauleistung auf die einzelnen Planungsregionen. Die räumliche Gesamtplanung orientiert sich – anders als die EEG-Regulierung – nicht primär an energiewirtschaftlichen Effizienzkriterien und berücksichtigt bei der Zuweisung von Anlagenstandorten

---

<sup>19</sup> Siehe D. VII. 2. a) im 2. Kapitel.

<sup>20</sup> Siehe die Reduzierung des Ausschreibungsvolumens bei drohender Unterzeichnung unter D. IV. 2. d) im 2. Kapitel.

<sup>21</sup> Siehe die Ausweitung der Korrekturfaktoren im Rahmen des Referenzertragsmodells unter D. VII. 1. b) im 2. Kapitel.

<sup>22</sup> Siehe D. VII. 2. b) im 2. Kapitel.

<sup>23</sup> Siehe Art. 11 des Gesetzes zur Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben und zur Regelung reiner Wasserstoffnetze im Energiewirtschaftsrecht, BGBl. I 2021, S. 3026.

<sup>24</sup> Vgl. *Schaefer*, *GewArch* 2017, 401 f.

<sup>25</sup> *Köck*, *DVBl* 2012, 3 (4 f.); *Fest/Fechler*, *NVwZ* 2016, 1050.

<sup>26</sup> *Wegner/Sailer*, *SUER* (Hrsg.), *Übergreifende Entwicklungslinien und aktuelle Herausforderungen im Recht der Windenergie*, S. 34.

<sup>27</sup> Siehe hierzu B. IV. im 4. Kapitel.

<sup>28</sup> Siehe § 1 Abs. 2, § 4, §§ 28 ff. EEG 2021.

auch nicht die dadurch entstehenden Netzausbaukosten.<sup>29</sup> Sie nimmt somit insgesamt den bundesweiten Bedarf an Onshore-WEA unzureichend in den Blick.<sup>30</sup> Dieser Mangel an gegenseitiger Abstimmung von planungs- und regulierungsrechtlicher Ebene ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die räumliche Gesamtplanung als bloße „Angebotsplanung“ ausgestaltet ist, die die Entscheidung über eine Realisierung von Onshore-WEA auf den „angebotenen“ Flächen letztlich den Vorhabenträgern anheimstellt.<sup>31</sup> Eine Energiefachplanung, die insbesondere den bundesweiten Bedarf neu hinzuzubauender Onshore-WEA planerisch festlegt und dabei gleichsam auf die EEG-Regulierung abstimmt, existiert nicht.<sup>32</sup> Dies offenbart wiederum deutliche Unterschiede zur Netzebene, für welche im Jahr 2011 eine staatlich angeleitete Netzausbau-bedarfsplanung etabliert wurde. In deren Rahmen wird über die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und den vordringlichen Bedarf bestimmter Stromleitungsvorhaben verbindlich entschieden.<sup>33</sup>

Es kann die These aufgestellt werden, dass die Steuerung des Ausbaus der Onshore-Windenergie durch zwei grundsätzlich autonome und unabhängig voneinander funktionierende Regelungsregime erfolgt. Gerade der mit der EEG-Novelle 2017 eingeführte und im EEG 2021 fortentwickelte Ausschreibungswettbewerb wirft interessante Fragen bezüglich der Wechselwirkungen mit der für die Steuerung der Onshore-Windenergie maßgeblichen räumlichen Gesamtplanung auf. Diese Wechselwirkungen aufzuarbeiten, ist das Anliegen dieser Arbeit. Hierfür sollen die unterschiedlichen Intentionen und Steuerungsinstrumente beider Ebenen eingehend beleuchtet und dabei die wesentlichen Unterschiede und Reibungspunkte herausgearbeitet werden. Dabei wird weniger ein steuerungstheoretischer<sup>34</sup> als vielmehr ein primär analytischer Ansatz verfolgt. Im Zuge dessen wird auch der Frage nachgegangen werden, ob sich das EEG-Ausschreibungsmodell dogmatisch allein als Regulierungs- oder zugleich auch als Planungsinstrument einordnen lässt. Darüber hinaus soll untersucht werden, inwieweit sich im Rahmen der Rechtsanwendung Verflechtungen zwischen den grundsätzlich selbständig nebeneinander bestehenden Regelungsregimen ergeben und auf welche Weise sie dabei ineinandergreifen. Auch hierbei soll das EEG-Ausschreibungsmodell den Ausgangs- und Ankerpunkt der Betrachtung bilden. Nicht zuletzt dessen räumliche und mengenbasierte Steuerungsinstrumente werfen interessante Fragen bezüglich der Wechselwirkungen mit der Planungsebene auf. Zentral wird ferner die Frage sein, inwieweit das Ausschreibungsmodell aufgrund der Bedeutung der EEG-Förderung für einen wirtschaftlichen Anlagenbetrieb Rückwirkungen auf die Flächenausweisung im Rahmen räumlicher Gesamtplanung entfaltet. Wo ein

---

<sup>29</sup> *Franzius*, ZUR 2018, 11 (13).

<sup>30</sup> Es wird gar konstatiert, dass Raumordnungs- und Bauleitplanung blind dafür seien, wo im Lande welche Kapazitäten installiert werden sollen: *Rodi*, ZUR 2017, 658.

<sup>31</sup> *Wegner/Sailer*, SUER (Hrsg.), Übergreifende Entwicklungslinien und aktuelle Herausforderungen im Recht der Windenergie, S. 28; *Wegner/Sailer*, ZNER 2019, 80 (83); in Bezug auf Bebauungspläne siehe auch *Köck*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts II, § 37 Rn. 76; *Spitz*, Planung von Standorten für Windkraftanlagen, S. 99.

<sup>32</sup> *Bruns et al.*, INER/SUER (Hrsg.), Verbesserte räumliche Steuerung erneuerbarer Energien, S. 33.

<sup>33</sup> Siehe §§ 12a ff. EnWG.

<sup>34</sup> Zu einer umfassenden steuerungstheoretischen Analyse der Fördermaßnahmen für Onshore-WEA im EEG 2017 siehe etwa *Lieblang*, Das EEG 2017 - Eine systematische Analyse, S. 43 ff.

hinreichender Bezug zur Ebene der Onshore-Windenergieerzeugung besteht, sollen schließlich in gebotenen Umfang auch die Wechselwirkungen zwischen Planung und Regulierung auf der Netzebene untersucht werden.

## B. Stand der Forschung und wissenschaftliche Relevanz

Die Thematik der Wechselwirkungen zwischen Planung und Regulierung wurde in der wissenschaftlichen Aufarbeitung zwar bereits aufgegriffen. Eine rechtswissenschaftliche Monographie, die sich diesem Thema mit Fokus auf das EEG-Ausschreibungsmodell und speziell im Hinblick auf die Onshore-Windenergie widmet, existiert bis dato soweit ersichtlich jedoch nicht.

Dies mag u.a. damit zusammenhängen, dass der Fokus wissenschaftlicher Betrachtungen im Zusammenhang mit dem Thema Regulierung oftmals noch auf der Netzebene liegt. *Schmitt* etwa hat sich in seiner Monographie vertieft mit der Bedarfsplanung von Infrastrukturen in ihrer hybriden Funktion als Regulierungsinstrument beschäftigt und dabei insbesondere auch dogmatische Wechselbezüge zwischen Planung und Regulierung aufgezeigt.<sup>35</sup> Er hat sich hierbei jedoch auf die Netzinfrastrukturen als Betrachtungsgegenstand fokussiert. Vertiefte Diskussion um dogmatische Wechselbeziehungen zwischen Planung und Regulierung wurden und werden ferner im Zusammenhang mit dem vom *BVerwG* entwickelten Institut des „Regulierungsermessens“ geführt. Erstmals ins Leben gerufen hat das *BVerwG* dieses Institut im Telekommunikationsrecht.<sup>36</sup> Der im Bereich Energiewirtschaftsregulierung zuständige *BGH* hat die Rechtsprechung des *BVerwG* später mehr oder weniger in diesen Bereich übertragen.<sup>37</sup> Die in diesem Zusammenhang geführte Diskussion betrifft die (abstrakte) Frage, ob das Institut des Planungsermessens bzw. der planerischen Gestaltungsfreiheit in das Regulierungsrecht übertragen werden kann.<sup>38</sup> Diese Diskussion wird an geeigneter Stelle der vorliegenden Arbeit in gebotenen Umfang zwar aufzugreifen sein. Da sie jedoch aus einem anderen Kontext heraus entstanden ist und darüber hinaus bislang mit Blick auf die Netzebene geführt wurde, wird sie keinen zentralen Untersuchungsgegenstand der Arbeit darstellen.

Soweit Onshore-WEA selbst als Regelungsgegenstand betrachtet wurden, existiert eine Vielzahl an Arbeiten, die ausschließlich bzw. primär aus planungsrechtlicher Perspektive verfasst sind.<sup>39</sup> Soweit dabei Wechselbezüge zum EEG behandelt wurden, bezog sich dies primär auf die darin enthaltenen umweltpolitischen Zielsetzungen und nicht auf das EEG in seiner Funktion als Regulierung der EE-Erzeugung und Onshore-Windenergieerzeugung.<sup>40</sup> *Ramtke*<sup>41</sup> hat in seinem Werk einen Gesamtüberblick so-

---

<sup>35</sup> *Schmitt*, Bedarfsplanung als Regulierungsinstrument, S. 94.

<sup>36</sup> *BVerwG*, Urteil vom 28.11.2007 – 6 C 42/06 –, NVwZ 2008, 575.

<sup>37</sup> *BGH*, Beschluss vom 21.01.2014 – EnVR 12/12 –, RdE 2014, 276; *BGH*, Beschluss vom 22.07.2014 – EnVR 59/12 –, RdE 2014, 495.

<sup>38</sup> Für einen Dogmatiktransfer etwa *Durner*, VVDSrL 70 (2011), 398 (429); a. A. aufgrund kategorialer Unterschiede zwischen Regulierung und räumlicher Gesamtplanung *Gärditz*, NVwZ 2009, 1005 (1008).

<sup>39</sup> Um nur einige Beispiele zu nennen: *Ostkamp*, Planerische Steuerung von Windenergieanlagen; *Blessing*, Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen; *Spitz*, Planung von Standorten für Windkraftanlagen; *Kindler*, Zur Steuerungskraft der Raumordnungsplanung.

<sup>40</sup> Siehe etwa *Spitz*, Planung von Standorten für Windkraftanlagen. Er formuliert insgesamt die These, dass