

## V. Entscheidungen

### Landesverfassungsgericht

**LV S-H Art. 51 II Nr 4, Art. 54; LVerfGG S-H § 3 Nr. 4, § 20 I 2, § 30 I und § 47; LaPlaG S-H § 18 II und III, § 18 a I**

- 1. Die nach § 20 Abs. 1 Satz 2 LVerfGG notwendige Begründung des verfahrenseinleitenden Antrages erfordert im Rahmen einer kommunalen Verfassungsbeschwerde insbesondere die hinreichend substantiierte Darlegung der Beschwerdebefugnis. Erforderlich ist die gesonderte Darlegung einer konkreten rechtlichen Beschwer im Sinne einer eigenen, unmittelbaren und gegenwärtigen Betroffenheit.**
- 2. Das einstweilige Anordnungsverfahren ist ein Nebenverfahren in einem Verfassungsrechtsstreit und setzt ein entsprechendes, auf das gleiche Ziel gerichtetes Hauptsacheverfahren voraus.**

LVerfG S.H., Beschluss vom 17. Juni 2016 – LVerfG 3/15 + LVerfG 1/16 –, V.-G.

A.

Die Beschwerdeführerin, eine im Kreis Dithmarschen gelegene Gemeinde, wendet sich mit ihrer Verfassungsbeschwerde gegen § 18 Abs. 2 und 3 sowie § 18a Abs. 1 Landesplanungsgesetz (LaplaG) in der Fassung vom 22. Mai 2015 (GVOBl S. 132). Sie sieht durch diese Vorschriften ihr Recht auf kommunale Selbstverwaltung aus Art. 54 Abs. 1 der Landesverfassung (LV) und Art. 28 Abs. 2 sowie Art. 3 des Grundgesetzes (GG) verletzt.

I.

Durch die Teilfortschreibung des Regionalplanes für den Planungsraum IV (Schleswig-Holstein Süd-West, Kreise Dithmarschen und Steinburg) zur Ausweisung von Eignungsgebieten für die Windenergienutzung im Jahre 2012 wurden unter Ziffer 5.8.2 bestimmte Räume Dithmarschens als „charakteristische Landschaftsräume“ mit der Folge der Unzulässigkeit der Ausweisung von Eignungsgebieten für die Windenergienutzung bewertet. Hiervon war auch das Gemeindegebiet der Beschwerdeführerin betroffen. Nachdem das Schleswig-Holsteinische Obergericht durch Urteile vom 20. Januar 2015 (u.a. – 1 KN 6/13 –, NordÖR 2015, 261 ff. = ZUR 2015, 498 ff.) die Teilfortschreibungen der Regionalpläne für die Planungsräume I und III in Normenkontrollverfahren für unwirksam erklärt hat, ist der Normenkontrollantrag der Beschwerdeführerin gegen die Teilfortschreibung des Regionalplans für den Planungsraum IV übereinstimmend für erledigt erklärt worden.

Aufgrund der genannten Urteile des Schleswig-Holsteinischen Obergerichtes vom 20. Januar 2015 erachtete die Landesregierung eine Neu-

planung für erforderlich. Zur Absicherung dieser Neuplanung beschloss der Schleswig-Holsteinische Landtag am 22. Mai 2015 mit dem Windenergieplanungssicherstellungsgesetz eine Änderung des Landesplanungsgesetzes, die am 5. Juni 2015 in Kraft trat (GVOBl S. 132). Durch Artikel 1 des Gesetzes wurden in § 18 LaplaG in Absatz 1 die Worte „im Einzelfall“ nach dem Wort „Maßnahmen“ sowie die Absätze 2 und 3 neu eingefügt und außerdem die nach Artikel 2 des Gesetzes am 6. Juni 2017 außer Kraft tretende Vorschrift des § 18a LaplaG.

§§ 18, 18a LaplaG lauten in der seitdem geltenden Fassung wie folgt:

#### § 18

##### **Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen, Anpassung an Ziele der Raumordnung**

(1) Die Landesplanungsbehörde kann raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen im Einzelfall nach Maßgabe des § 14 ROG untersagen.

(2) Abweichend von § 14 Absatz 2 ROG kann die Landesplanungsbehörde gegenüber den in § 4 ROG genannten öffentlichen Stellen auch bestimmen, dass raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen zur Windenergienutzung sowie Entscheidungen über deren Zulässigkeit in einzelnen Planungsräumen befristet allgemein untersagt sind. Die Untersagung ist zulässig, wenn sich ein Raumordnungsplan in Aufstellung befindet, in dem als Ziel der Raumordnung eine räumliche Konzentration der Windenergienutzung bei gleichzeitigem Ausschluss an anderer Stelle im Planungsraum vorgesehen ist, und zu befürchten steht, dass Planungen und Maßnahmen zur Windenergienutzung außerhalb der dafür zukünftig vorgesehenen Gebiete die Verwirklichung der vorgesehenen Ziele der Raumordnung unmöglich machen oder wesentlich erschweren würden. Die Dauer der Untersagung beträgt bis zu zwei Jahre. Die Landesplanungsbehörde kann die Untersagung um ein weiteres Jahr verlängern. Die Landesplanungsbehörde kann allgemein für räumlich abgegrenzte Gebiete des Planungsraums oder im Einzelfall gegenüber den in § 4 ROG genannten öffentlichen Stellen Befreiungen von der Untersagung nach Satz 1 zulassen, wenn und soweit raumbedeutsame Planungen oder Maßnahmen nicht befürchten lassen, dass die Verwirklichung der in Aufstellung befindlichen Ziele der Raumordnung unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert wird.

(3) Vorhaben, die vor dem Eintritt der Wirksamkeit der Untersagung genehmigt worden sind, sowie Unterhaltungsarbeiten und die Fortführung einer bisher ausgeübten Nutzung werden von der Untersagung nicht berührt.

(4) Die Landesplanungsbehörde kann verlangen, dass die Träger der Bauleitplanung ihre Flächennutzungspläne und Bebauungspläne an die Ziele der Raumordnung anpassen.

#### § 18a

##### **Vorläufige Unzulässigkeit von Windkraftanlagen und Ausnahmen**

(1) Die Landesplanungsbehörde hat unverzüglich Verfahren zur Neuaufstellung von Raumordnungsplänen oder zur Fortschreibung bestehender Raumord-

nungspläne einzuleiten, mit denen Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur räumlichen Steuerung der Errichtung von raumbedeutsamen Windkraftanlagen für alle Planungsräume aufgestellt werden. Zur Sicherung dieser Planung sind bis zum 5. Juni 2017 raumbedeutsame Windkraftanlagen im gesamten Landesgebiet vorläufig unzulässig.

(2) Die Landesplanungsbehörde kann allgemein für räumlich abgegrenzte Gebiete des Planungsraums oder im Einzelfall gegenüber den in § 4 ROG genannten öffentlichen Stellen Ausnahmen von der Unzulässigkeit nach Absatz 1 zulassen, wenn und soweit raumbedeutsame Windkraftanlagen nach dem jeweiligen Stand der in Aufstellung befindlichen Ziele der Raumordnung nicht befürchten lassen, dass sie die Verwirklichung dieser Ziele unmöglich machen oder wesentlich erschweren.

(3) § 18 Absatz 2 bleibt unberührt. § 18 Absatz 3 gilt entsprechend.

In der Gesetzesbegründung (Landtags-Drucksache 18/2983 <neu>) heißt es unter anderem:

(...) Durch die dauerhafte Änderung des Landesplanungsgesetzes in § 18 Abs. 2 soll eine ausdrückliche Ermächtigung geschaffen werden, die vorläufige Untersagung nach § 14 Abs. 2 ROG nicht nur individuell gegenüber einzelnen Planungen und Maßnahmen, sondern generell für bestimmte Planungsräume oder das Landesgebiet auszusprechen. Nachdem das Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht die Fortschreibungen der Regionalpläne für zwei Planungsräume für unwirksam erklärt hat, mit denen Ziele der Raumordnung für eine raumverträgliche Steuerung und Konzentration von Windkraftanlagen aufgestellt wurden, ist unabhängig von der Frage der Rechtskraft dieser Urteile eine Neuplanung ratsam. Mit § 18a des Landesplanungsgesetzes soll diese Neuplanung abgesichert werden, indem das Gesetz die vorläufige Unzulässigkeit raumbedeutsamer Windkraftanlagen für den im Gesetz bestimmten Zeitraum feststellt. Angesichts der Bedeutung, der Zahl und des Umfangs der betroffenen Planungen und Maßnahmen erscheint hierfür eine gesetzliche Regelung sachgerecht, um eine Entscheidung dieser Tragweite nicht allein der Verwaltung aufzuerlegen. (S. 4)

(...) Der Entwurf enthält eine das Bundesrecht ergänzende und insoweit davon abweichende allgemeine Regelung, die es der Landesplanungsbehörde zukünftig erlaubt, raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen nicht nur jeweils individuell, sondern ihrer Art nach generell zu untersagen, wenn und solange dies erforderlich ist, um die Neuaufstellung von Zielen der Raumordnung zu schützen. Um den Eingriff möglichst gering zu halten, werden der Landesplanungsbehörde Befreiungsmöglichkeiten eröffnet, aufgrund derer sie während der Neuaufstellung der Pläne solche Planungen und Maßnahmen von der generellen Untersagung ausnehmen kann, die sich nach den sich konkretisierenden Planungen oder wegen der Besonderheiten des Einzelfalls schon vorzeitig als mit den zukünftigen Zielen vereinbar erweisen. Darüber hinaus enthält der Entwurf die Feststellung der vorläufigen Unzulässigkeit raumbedeutsamer Windkraftanlagen im gesamten Landesgebiet, mit der die Neuaufstellung von Zielen der Raumordnung zur Steuerung der Windenergie gesichert werden soll. Hiervon werden Ausnahmen ausdrücklich zugelassen. (S. 5)

Zur Begründung, möglichen Alternativen und Gesetzesfolgen wird insbesondere ausgeführt:

Alternativ könnte auf die Regelungen verzichtet werden. Die Landesplanung könnte dann von § 14 Abs. 2 ROG und § 18 Abs. 1 LaplaG in der geltenden Fassung Gebrauch machen, um dieselbe Regelungswirkung herbeizuführen. Bei umfassenden Neuplanungen wäre damit allerdings aufgrund des nicht eindeutigen Bundesrechts ein erheblicher Verwaltungsaufwand für individuelle Untersagungen verbunden, der durch die Möglichkeit einer generellen Untersagung vereinfacht wird. (...) Das Gesetz schafft keine in der Sache neuen Aufgaben und Befugnisse, sondern ermöglicht es der Landesplanungsbehörde, anstelle einer Vielzahl individueller Untersagungen gemäß § 14 Abs. 2 ROG generelle Untersagungen mit der Möglichkeit von Ausnahmen auszusprechen. Dadurch erhält die Landesplanungsbehörde die Möglichkeit, bei einer Vielzahl von zu untersagenden Planungen und Maßnahmen ihren Verwaltungsaufwand zu verringern, indem sie das Verhältnis zwischen Ausnahme und Regel umkehrt. Für Bürger und Wirtschaft sind damit keine schwereren Eingriffe verbunden, als sie auch nach dem bisherigen Recht zulässig wären. § 18a LaplaG (neu) konkretisiert den nach § 14 Abs. 2 ROG individuell möglichen Eingriff der Untersagung durch eine gesetzliche Anordnung der vorläufigen Unzulässigkeit aller derzeit noch im Genehmigungsverfahren anhängiger Windkraftanlagen. Um unerwünschte Folgen dieser generellen Untersagung abzumildern wird ausdrücklich auf die Ausnahmemöglichkeiten verwiesen (...). (S. 5 f.)

In einem Runderlass des Ministerpräsidenten, Staatskanzlei, – Landesplanungsbehörde – zur Teilfortschreibung des Landesentwicklungsplanes Schleswig-Holstein 2010 und Teilaufstellung der Regionalpläne (Sachthema Windenergie) für die Planungsräume I bis III vom 23. Juni 2015 – StK LPW – Az. 500.99 (ABI 2015, S. 772 ff.) wird unter anderem die Nichtanwendbarkeit der Teilfortschreibung 2012 des Regionalplanes für den Planungsraum IV (Kreise Dithmarschen und Steinburg) festgestellt. Des Weiteren trifft er Aussagen zur Anwendung der Neuregelungen in §§ 18, 18a LaplaG.

## II.

Die beschwerdeführende Gemeinde trägt vor, sie wolle die Entwicklung von Windparkprojekten auf dem Gemeindegebiet fördern. Dort befinde sich bereits östlich der in unmittelbarer Nähe gelegenen Bundesautobahn A 23 ein Windenergiepark. Nunnmehr solle dieser auch westlich der Autobahn um drei oder vier Anlagen erweitert werden. Eine Betreibergesellschaft sei vorhanden. Mit ihrer Verfassungsbeschwerde macht die Gemeinde geltend, § 18 Abs. 2 und Abs. 3 sowie § 18a Abs. 1 LaplaG seien mit Art. 54 LV sowie Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 3 GG unvereinbar. § 18a Abs. 1 Satz 2 LaplaG greife unmittelbar und in unzulässiger Weise in ihre kommunale Planungshoheit ein, indem die Vorschrift den Gemeinden kategorisch untersage, Bauleitplanung zu Gunsten der Windenergie zu betreiben. Den Gemeinden bliebe keinerlei substantieller Raum mehr für eine konkretisierende Fach- und Bauleitplanung zu Gunsten der Windenergie, wenn die Errichtung von Windenergieanlagen für die Dauer von zunächst zwei Jahren ausgeschlossen sei.

Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie sei eine institutionelle Garantie, die als solche nicht beseitigt und auch nicht substantiell beschränkt werden dürfe. Neben der Planungshoheit treffe die Gemeinde auch eine Planungspflicht, die sie – die Beschwerdeführerin – verpflichte, der Windenergie in ihrem Gemeindegebiet Raum zu verschaffen. Das Totalverbot des neuen Landesplanungsgesetzes hindere sie daran. Hieran ändere auch der Ausnahmevorbehalt in § 18a Abs. 2 LaplaG nichts. Nach dem Vorbehalt des Gesetzes obliege es dem Gesetzgeber, selbst zu regeln, unter welchen Voraussetzungen raumbedeutsame Anlagen in den Außenbereichen (nach § 35 Baugesetzbuch <BauGB>) zuzulassen seien. Der Runderlass vom 23. Juni 2015 greife zur Zulassung von Ausnahmen über § 18a Abs. 2 LaplaG in den verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich der kommunalen Planungshoheit und Selbstverwaltungsgarantie ein und widerspreche in entscheidenden Punkten der höchstrichterlichen Rechtsprechung, insbesondere im Hinblick auf die weichen Tabukriterien, namentlich die vorgesehenen Abstandsregelungen.

Der „streitbefangene“ Runderlass vom 23. Juni 2015 kollidiere mit §§ 35, 249 Abs. 3 BauGB und sei daher gemäß Art. 31 GG nichtig. Die Länderöffnungsklausel ermächtige die Länder lediglich zu Abstandsregelungen durch Landesgesetze, nicht aber durch bloße Verwaltungserlasse. Auch genüge der Planungserlass dem rechtsstaatlichen Gebot hinreichender Bestimmtheit nicht, da dieser den Begriff des charakteristischen Landschaftsraums nicht definiere. Schließlich verstoße der Erlass gegen das Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 GG.

Die Beschwerdeführerin beantragt sinngemäß,

festzustellen, dass § 18 Abs. 2 und 3 LaplaG sowie § 18a Abs. 1 LaplaG in der Fassung vom 22. Mai 2015 (GVBl. S. 132) mit Art. 54 LV, Art. 28 Abs. 2 und Art. 3 GG unvereinbar sind.

## III.

1. Die Landesregierung hält die kommunale Verfassungsbeschwerde bereits für unzulässig, jedenfalls für unbegründet.

Die Beschwerdeführerin sei durch den Beschwerdegegenstand nicht selbst und unmittelbar betroffen. § 18 Abs. 3 LaplaG betreffe den Bestand bereits abgeschlossener und umgesetzter Planungen und könne daher nicht in die gemeindliche Planungshoheit eingreifen. § 18a LaplaG entfalte keine unmittelbare Wirkung für die kommunale Bauleitplanung, denn kommunale Bauleitpläne zur Steuerung der Windenergienutzung blieben formell zulässig. Bereits nach seinem Wortlaut komme § 18a Abs. 1 Satz 2 LaplaG lediglich befristet untersagende Wirkung für raumbedeutsame Windkraftanlagen – und damit für konkrete Vorhaben im Sinne des Raumordnungsrechts – zu, nicht hingegen für die gemeindliche Planung zur Steuerung solcher Vorhaben. Der Beschwerdeführerin bleibe es unbenommen, weiterhin Bauleitplanung zur Steuerung der Windenergienutzung zu betreiben. Sie gehe damit zwar das Risiko ein, dass sich ihre Planung gegebenenfalls nicht verwirklichen lasse. Dies folge jedoch nicht aus § 18a LaplaG, sondern vielmehr aus § 1 Abs. 4 BauGB, § 4 ROG und § 18 Abs. 4 LaplaG, da hiernach Bauleitpläne an geänderte Regionalpläne anzupassen seien. Die Untersagungswirkung des § 18 Abs. 2 LaplaG schließlich trete nicht unmittelbar kraft Gesetzes ein, sondern benötige einen Vollzugsakt in Form einer Untersagungsverfügung der Landesplanungsbehörde.

Des Weiteren sei eine Beeinträchtigung der kommunalen Planungshoheit nicht substantiiert dargelegt worden. Zu § 18 Abs. 2 und Abs. 3 LaplaG fehlten jegliche Ausführungen. Da § 18 Abs. 2 LaplaG dieselbe Wirkung wie § 14 Abs. 2 ROG habe, nur dass die Untersagung nach § 18 Abs. 2 LaplaG allgemein und nicht nur individuell ausgesprochen werden könne, hätte dargelegt werden müssen, inwieweit sich aus der Vorschrift ein unverhältnismäßiger Eingriff ergeben könne. Eine Auseinandersetzung mit der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Frage der Rechtfertigungsfähigkeit von Eingriffen in die Planungshoheit finde ebenfalls nicht statt. Geltend gemacht werde lediglich, dass aufgrund § 18a Abs. 1 Satz 2 LaplaG gegenwärtig keine auf Windenergie bezogene Bauleitplanung durchgeführt werden könne, was unzutreffend sei, da § 18a Abs. 1 Satz 2 LaplaG derartige Planungen nicht erfasse. Vielmehr werde ausschließlich die Zulassung von raumbedeutsamen Windenergieanlagen temporär untersagt. Dass eine Bauleitplanung zum jetzigen Zeitpunkt unter Umständen wenig sinnvoll sei, beruhe nicht auf § 18a Abs. 1 LaplaG, sondern auf dem Umstand der Neuaufstellung der Regionalpläne.

Darüber hinaus sei die Verfassungsbeschwerde aber auch unbegründet, weil die durch § 18a Abs. 1 Satz 2 LaplaG bewirkte temporäre Untersagung der Errichtung raumbedeutsamer Windkraftanlagen – eine die Planungshoheit beeinträchtigende Wirkung unterstellt – zur Sicherung der Landesplanung offensichtlich gerechtfertigt wäre.

2. Der Schleswig-Holsteinische Gemeindegtag führt in seiner Stellungnahme im Wesentlichen aus, er habe die angegriffene Änderung des Landesplanungsgesetzes begrüßt. Sie habe im Prinzip die gleiche Wirkung wie eine planungssichernde Veränderungssperre, die durch die zeitliche Befristung der Unzulässigkeit von Windkraftanlagen bis zum 5. Juni 2017 deutlich begrenzt sei. § 18a LaplaG stelle im Ergebnis, insbesondere mit Blick auf die Ausnahmemöglichkeiten des Absatzes 2, den Zustand teilweise wieder her, wie er bei Geltung des Landesentwicklungsplanes beziehungsweise der Regionalpläne bestanden habe. Die angegriffene Vorschrift des § 18a Abs. 1 Satz 2 LaplaG entfalte in erster Linie eine unmittelbare Wirkung für die zuständigen Genehmigungsbehörden des Landes. Gemeindliche Bauleitplanung werde dadurch nicht ausgeschlossen. Sie unterliege ohnehin seit den Urteilen des Oberverwaltungsgerichts vom 20. Januar 2015 dem Risiko der Vergeblichkeit, da das Land durch den Runderlass vom 23. Juni 2015 erklärt habe, auch künftig landesplanerisch den Windkraftausbau steuern zu wollen. Bis zum Abschluss dieser Landesplanung laufe eine Bauleitplanung der Gemeinden Gefahr, dass sie den künftigen landesplanerischen Feststellungen widerspreche und damit nicht wirksam sein könne.

## Aus den Gründen

Das Gericht hat die Verfassungsbeschwerde verworfen. Damit erledigt sich auch der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.

## B.

Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig.

Das Landesverfassungsgericht entscheidet nach Art. 51 Abs. 2 Nr. 4 LV, § 3 Nr. 4 Landesverfassungsgerichtsgesetz (LVerfGG) in Verbindung mit § 47 LVerfGG über Verfassungsbeschwerden von Gemeinden und Gemeindeverbänden wegen der Verletzung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 54 Abs. 1 und 2 LV durch ein Landesgesetz.

Die beschwerdeführende Gemeinde macht eine Verletzung ihrer Rechte aus Art. 54 LV sowie Art. 28 Abs. 2 und Art. 3 GG geltend. Prüfungsmaßstab ist gemäß Art. 51 Abs. 2 Nr. 4 LV, § 47 Abs. 1 LVerfGG jedoch allein Art. 54 Abs. 1 und 2 LV. Zudem können nur Landesgesetze, nicht aber der in der Beschwerdebegründung als ebenfalls „streitbefangen“ bezeichnete Runderlass vom 23. Juni 2015 Gegenstand der kommunalen Verfassungsbeschwerde sein.

In Bezug auf die gemäß Artikel 2 des Windenergieplanungssicherstellungsgesetzes am 5. Juni 2015 in Kraft getretenen Änderungen des Landesplanungsgesetzes ist zwar die Jahresfrist des § 47 Abs. 2 LVerfGG mit der am 4. November 2015 beim Landesverfassungsgericht eingegangenen Beschwerdeschrift eingehalten. Auch verlangt das Landesverfassungsgerichtsgesetz keine Erschöpfung des Rechtsweges vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde

(Urteil vom 3. September 2012 – LVerfG 1/12 –, LVerfGE 23, 361–381 = SchlHA 2012, 431–437 = NVwZ-RR 2012, 913–917, Rn. 29).

Allerdings muss die Beschwerdeführerin einen Sachverhalt darlegen, aufgrund dessen eine Verletzung ihrer Selbstverwaltungsgarantie möglich erscheint (I.). Die Gemeinde muss durch die angegriffene Regelung selbst, unmittelbar und gegenwärtig betroffen sein (II.)

(vgl. zum Ganzen Urteil vom 3. September 2012 – LVerfG 1/12 –, aaO, Rn. 28 mwN).

Der Vortrag muss schlüssig sein und eine Verletzung des geltend gemachten Rechts – hier der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 54 Abs. 1 LV – als möglich erscheinen lassen.

## I.

Grundsätzlich erfordert die nach § 20 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 LVerfGG notwendige Begründung einer kommunalen Verfassungsbeschwerde unter anderem die hinreichend substantiierte Darlegung der Beschwerdebefugnis, das heißt die Darlegung, dass die Beschwerdeführerin in ihrem Recht auf Selbstverwaltung aus Art. 54 Abs. 1 LV verletzt sein kann. Die Beschwerdeschrift muss darstellen, dass die angegriffene Norm auf sie Anwendung findet, wie sie sich auf sie und das von ihr in Anspruch genommene Verfassungsrecht auswirkt und insbesondere, dass ihre Rechtsposition unmittelbar rechtlich und nicht nur mittelbar faktisch betroffen ist

(vgl. Hömig, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz – Kommentar – Band 2, § 92 BVerfGG Rn. 23 mwN <2011>).

Dabei ist hinsichtlich jeder angegriffenen Norm konkret darzulegen, wie sie das geltend gemachte Recht – hier die kommunale Selbstverwaltungsgarantie – betrifft

(i.d.S. auch LVerfG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 21. Januar 2015 – LVG 77/10 –, Juris Rn. 46 <zum kommunalen Finanzausgleich>).

Diese Voraussetzungen sind in Bezug auf die behauptete Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie durch § 18 Abs. 2 und Abs. 3 sowie § 18a Abs. 1 Satz 1 LaplaG nicht erfüllt. Denn die Beschwerdebegründung geht lediglich auf § 18a Abs. 1 Satz 2 LaplaG ein, während § 18 Abs. 2 und Abs. 3 sowie § 18a Abs. 1 Satz 1 LaplaG nur im Antrag selbst Erwähnung finden.

Zur Erfüllung des Darlegungserfordernisses genügt es nicht, in einem Schriftsatz pauschal auf einen Aufsatz (von Bringewat in NordÖR 2016, 240 ff.) Bezug zu nehmen, der die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Neuregelungen in §§ 18, 18a LaplaG nicht nur im Hinblick auf die Planungshoheit der Gemeinden in den Blick nimmt. Darüber hinaus ist der Schriftsatz erst nach Ablauf der Jahresfrist des § 47 Abs. 2 LVerfGG eingegangen.

Ausführungen zu § 18 Abs. 2 LaplaG wären jedoch insofern besonders naheliegend – und erforderlich – gewesen, und zwar innerhalb der Jahresfrist, als die Vorschrift – abgesehen davon, dass sie im Gegensatz zu § 14 Abs. 2 ROG nicht lediglich eine individuelle, sondern eine allgemeine Untersagung ermöglicht – gleichlautend mit § 14 Abs. 2 ROG ist. Im Übrigen hätte sich die Beschwerdeschrift damit auseinandersetzen müssen, dass sich die nach § 18 Abs. 2 LaplaG mögliche Untersagung – anders als diejenige nach § 14 ROG – lediglich auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen zur Windenergienutzung (und nicht auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen im Allgemeinen) bezieht und darüber hinaus § 18 Abs. 2 Satz 5 LaplaG – anders als § 14 ROG – eine Befreiungsregelung vorsieht, die unter Umständen geeignet sein könnte, eventuelle Beeinträchtigungen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zu kompensieren.

Eine rechtliche Betroffenheit der Beschwerdeführerin in ihrem Selbstverwaltungsrecht in Gestalt der Planungshoheit kann sich aus § 18 Abs. 3 LaplaG nicht ergeben. Die Vorschrift betrifft ausschließlich Genehmigungsverfahren für raumbedeutsame Windkraftanlagen, nicht jedoch Planungsverfahren und hat mithin keine Auswirkungen auf die Planungshoheit der Beschwerdeführerin. Sie stellt eine Bestandsschutzregelung für Vorhaben und Anlagen dar, für die bereits eine Genehmigung ergangen ist (vgl. Landtags-Drucksache 18/2983 <neu>, S. 8). Vor diesem Hintergrund wäre eine gleichwohl behauptete Beschwerdebefugnis in Bezug auf § 18 Abs. 3 LaplaG gesondert darzulegen gewesen, zumal die Beschwerdeführerin ausschließlich einen Eingriff in ihre Planungshoheit rügt.

Ähnliches gilt für § 18a Abs. 1 Satz 1 LaplaG, dessen Adressat die Landesplanungsbehörde ist und nicht die Gemeinde. Die Landesplanungsbehörde – und nicht die Gemeinde – wird verpflichtet, unverzüglich Verfahren zur Neuaufstellung von Raumordnungsplänen oder zur Fortschreibung bestehender Raumordnungspläne einzuleiten, mit denen Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur räumlichen Steuerung der Errichtung von raumbedeutsamen Windkraftanlagen für alle Planungsräume aufgestellt werden. Hier hätte dargestellt werden müssen, wie sich diese nicht an die Gemeinden adressierte Regelung auf die Planungshoheit der Gemeinden auswirken kann.

## II.

Die Beschwerdebegründung enthält zwar Ausführungen zu § 18a Abs. 1 Satz 2 LaplaG. Jedoch fehlt der Beschwerdeführerin gleichwohl die Beschwerdebefugnis. Sie kann durch die Vorschrift nicht unmittelbar in ihrem kommunalen Selbstverwaltungsrecht in Gestalt der Planungshoheit aus Art. 54 Abs. 1 LV betroffen sein, weil die Vorschrift nicht die Bauleitplanung der Gemeinden regelt.

1. Nach Art. 54 Abs. 1 LV sind die Gemeinden berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung zu erfüllen, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen. Die Vorschrift sichert den Gemeinden damit, ebenso wie Art. 28 Abs. 2 GG, einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zu eigenverantwortlicher Führung der Geschäfte in diesem Bereich

(vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 2001 – 2 BvK 1/00 –, BVerfGE 103, 332 ff., Juris Rn. 89).

Das kommunale Selbstverwaltungsrecht schützt über die gemeindliche Planungshoheit auch das Recht der Gemeinde, eigenverantwortlich ihr territoriales Gebiet zu beplanen, so dass Eingriffe des Gesetzgebers in die Planungshoheit der Gemeinden grundsätzlich das kommunale Selbstverwaltungsrecht verletzen können.

2. Die Beschwerdeführerin sieht sich durch § 18a Abs. 1 Satz 2 LaplaG in ihrer Planungshoheit verletzt. § 18a Abs. 1 Satz 2 LaplaG kann aber nach Wortlaut, Systematik und Entstehungsgeschichte nicht als planungsrechtliche Vorschrift verstanden werden. Die zu den neuen Regelungen in §§ 18, 18a LaplaG ergangenen Erlasse der Landesregierung stehen diesem Ergebnis nicht entgegen.

a) Bereits die Überschrift sowie die systematische Stellung des § 18a LaplaG sprechen dagegen, dass § 18a Abs. 1 Satz 2 LaplaG die Planungshoheit von Gemeinden unmittelbar betrifft. Denn während § 18 LaplaG bereits nach seiner Überschrift – sowie nach seinem Inhalt – auch (raumbedeutsame) Planungen betrifft, regelt § 18a LaplaG nach seiner Überschrift nur die „vorläufige (Un-)Zulässigkeit von Windkraftanlagen und Ausnahmen“, betrifft also ausschließlich das Genehmigungsverfahren.

Dies verdeutlicht auch der Wortlaut des § 18a LaplaG – insbesondere des § 18a Abs. 1 Satz 2 LaplaG. Denn hiernach sind „(z)ur Sicherung dieser Planung (...) bis zum 5. Juni 2017 raumbedeutsame Windkraftanlagen im gesamten Landesgebiet vorläufig unzulässig.“ Dies spricht – neben der systematischen Stellung des § 18a LaplaG im Verhältnis zu § 18 LaplaG – dafür, dass es sich mit Ausnahme des Absatzes 1 Satz 1 bei § 18a LaplaG um eine genehmigungsrechtliche und nicht planungsrechtliche Vorschrift handelt, die die Zulässigkeit von Windkraftanlagen, nicht hingegen die Planung derselben und damit die Planungshoheit der Gemeinden betrifft.

b) Bestätigt wird dieses Ergebnis durch die Entstehungsgeschichte des § 18a LaplaG. Zwar folgt aus der Gesetzesbegründung (Landtags-Drucksache 18/2983 <neu>), dass der Gesetzgeber offensichtlich davon ausgeht, dass § 18a LaplaG die Regelung des § 18 Abs. 2 LaplaG vorwegnimmt und damit auch die Planung betrifft. So heißt es in der Gesetzesbegründung (S. 9 unter 4.) unter anderem:

§ 18a LaplaG nimmt als gesetzliche Regelung die Anwendung des neuen § 18 Abs. 2 durch die Landesplanungsbehörde auf die in § 18a Abs. 1 Satz 1 LaplaG und unter A. I. dieser Begründung genannte Neuplanung vorweg.

§ 18 Abs. 2 LaplaG ermöglicht nach seinem Satz 1 aber nicht ausschließlich die (befristete allgemeine) Untersagung von Planungen, sondern auch die Untersagung von raumbedeutsamen „Maßnahmen zur Windenergienutzung sowie Entscheidungen über deren Zulässigkeit in einzelnen Planungsräumen“. Es handelt sich bei § 18 Abs. 2 LaplaG sowohl um eine planungsrechtliche als auch um eine genehmigungsrechtliche Vorschrift. Liest man die Gesetzesbegründung vor diesem Hintergrund, bleibt die Planungshoheit der Gemeinden unberührt und es geht im Einklang mit dem Wortlaut und der Systematik des § 18a LaplaG nur um die vorläufige Unzulässigkeit von Windkraftanlagen, deren allgemeine Anordnung durch die Landesplanungsbehörde § 18 Abs. 2 LaplaG ermöglicht und die durch § 18a LaplaG (vom Gesetzgeber) vorweggenommen worden ist.

Dementsprechend werden in der weiteren Gesetzesbegründung (Landtags-Drucksache 18/2983 <neu> S. 9 unter 4.) zu § 18a Abs. 1 Satz 2 LaplaG ausschließlich dessen Auswirkungen auf das „jeweilige Genehmigungsverfahren der einzelnen Windkraftanlage“ beschrieben, nicht aber solche auf die Bauleitplanung von raumbedeutsamen Windkraftanlagen durch die Gemeinden:

Zur Sicherung dieser Planung sind zunächst für einen Zeitraum von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes raumbedeutsame Windenergieanlagen gemäß § 18a Abs. 1 Satz 2 LaplaG vorläufig unzulässig. Das Gesetz trifft keine Regelung über das jeweilige Genehmigungsverfahren der einzelnen Windkraftanlage, sondern normiert nur deren zeitlich begrenzte, raumordnerische Unzulässigkeit. Die Wirkung ist an diejenige einer baurechtlichen Veränderungssperre angelehnt und trifft keine Aussage über die endgültige raumordnerische Zulässigkeit oder Unzulässigkeit einer Anlage. Diese Aussage bleibt den schlussabgewogenen Raumordnungsinstrumenten der Landesplanung vorbehalten.

c) Diesen Gedanken aus der Gesetzesbegründung nimmt der gemeinsame Beratungserlass der Staatskanzlei, des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten und des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein vom 2. Februar 2016 (veröffentlicht auf der Internetseite der Landesregierung) auf Seite 7 unter 5. auf. Darin geht es um die „Sinnhaftigkeit“

nicht aber um eine etwaige Unzulässigkeit einer Bauleitplanung:

Die Gemeinden können in der Phase, in der WKA gemäß § 18a LaplaG unzulässig sind und nur in Ausnahmefällen zugelassen werden können, Bauleitplanungen zur gemeindlichen Steuerung der Windenergienutzung nur noch unter bestimmten Voraussetzungen sinnvoll auf den Weg bringen oder bereits begonnene Planungen weiterbetreiben. (...)

Weiter heißt es auf Seite 8 des Erlasses:

Die Landesplanungsbehörde empfiehlt daher, eine bereits begonnene Bauleitplanung nicht vor Neuaufstellung der Teilregionalpläne Wind weiterzuführen, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung von der gemeindlichen Planung berührt werden und die Verwirklichung der zukünftigen Ziele damit unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden würde.

Insofern wird auf die Regelung des § 1 Abs. 4 BauGB abgestellt, nach der Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind. Auch später in Kraft tretende Ziele der Raumordnung lösen, sofern sie nicht bereits als sonstige Erfordernisse der Raumordnung in der Abwägung als in Aufstellung befindlich zu berücksichtigen waren, eine Anpassungspflicht im Sinne einer Planänderung aus

(Runkel in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 1 Abs. 4, Rn. 69 <2009>; Battis in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 13. Aufl. 2016, § 1 Rn. 32; OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 4. April 2012 – 1 LB 7/12 –, NordÖR 2013, 518, Juris Rn. 53; vgl. auch § 4 ROG, § 18 Abs. 4 LaplaG).

Dass eine Bauleitplanung zum jetzigen Zeitpunkt unter Umständen wenig sinnvoll ist, beruht nicht auf § 18a Abs. 1 Satz 2 LaplaG, sondern auf dem Umstand der Neuaufstellung der Regionalpläne, mit denen Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur räumlichen Steuerung der Errichtung von raumbedeutsamen Windkraftanlagen festgelegt werden sollen. Bis zum Inkrafttreten der neuen Regionalpläne haben diese zwar keine Bindungswirkung

(vgl. Battis, aaO, § 1 Rn. 40; sowie OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 10. November 2015 – OVG 10 A 7.13 –, BauR 2016, 617, Juris Rn. 55),

ihre in Aufstellung befindlichen Ziele der Raumordnung sind aber als öffentlicher Belang von der Gemeinde nach § 1 Abs. 7 BauGB in die Abwägung einzustellen und zu berücksichtigen, sobald sie inhaltlich hinreichend konkretisiert sind und zu erwarten ist, dass sie sich zu verbindlichen, den Wirksamkeitsanforderungen genügenden Zielfestlegungen im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG verfestigen

(vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Januar 2005 – 4 C 5/04 –, BVerwGE 122, 364 ff., Juris Ls. 2, Juris Rn. 27 f.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 10. November 2015 – OVG 10 A 7.13 –, aaO, Juris Rn. 56 mwN).

Den Gedanken der Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB nimmt zwar auch der Runderlass vom 23. Juni 2015 (StK LPW – 500.99; ABI S. 772 <777>) auf, spricht aber zugleich § 18a LaplaG Wirkungen in Bezug auf die Aufstellung gemeindlicher Bauleitpläne zu, wenn es dort unter VI. heißt

Für die gemeindliche Bauleitplanung besteht die bundesrechtlich normierte Pflicht zur zwingenden Beachtung der Ziele der Raumordnung gemäß § 1 Abs. 4 Baugesetzbuch (...). Dies schließt auch die Pflicht zur Anpassung geltender Bauleitpläne ein. Ansonsten erfasst § 18a LaplaG auch die Aufstellung von gemeindlichen Bauleitplanungen.

Ähnlich könnte der gemeinsame Beratungserlass vom 2. Februar 2016 verstanden werden, nach dem die Landesplanungsbehörden auch für Bauleitplanverfahren der Gemeinden Ausnahmeprüfungen gemäß § 18a Abs. 2 LaplaG durchführen:

5.1 Prüfung der Ausnahmezulässigkeit im Rahmen der gemeindlichen Bauleitplanung

Eine gemeindliche Bauleitplanung wird auf Ausnahmefähigkeit gemäß § 18a Abs. 2 LaplaG geprüft. Denn nach § 18a Abs. 2 LaplaG kann die Landesplanungsbehörde gegenüber den in § 4 ROG genannten öffentlichen Stellen Ausnahmen von der generellen Unzulässigkeit raumbedeutsamer Windkraftanlagen zulassen. Zu den in § 4 ROG genannten öffentlichen Stellen zählen auch die planenden Gemeinden (...). § 18a nimmt als gesetzliche Regelung die Anwendung des

neuen § 18 Abs. 2 LaplaG vorweg, um die Neuplanung der Landesplanungsbehörde zu sichern (vgl. Landtags-Drucksache 18/2983, Begründung zur Art. 1 Nr. 2). Da § 18 Abs. 2 Satz 1 ausdrücklich „raumbedeutsame Planungen“ der in § 4 ROG genannten öffentlichen Stellen zur Windenergienutzung erfasst, ist davon auszugehen, dass auch die Regelung in § 18a Abs. 2 LaplaG raumbedeutsame Planungen zur Windenergienutzung und damit die Bauleitplanung der Gemeinden in Bezug auf raumbedeutsame Windkraftanlagen umfasst. (...)

Die genannten Auswirkungen des § 18a LaplaG werden in den beiden Erlassen zwar nur auf § 18a Abs. 2 LaplaG und nicht auf § 18a Abs. 1 Satz 2 LaplaG bezogen. Allerdings können die Ausführungen auch dahingehend verstanden werden, dass zur Sicherung der Neuplanung nach § 18a Abs. 1 Satz 2 LaplaG nicht nur raumbedeutsame Windkraftanlagen bis zum 5. Juni 2017 vorläufig unzulässig sind, sondern gleichermaßen Bauleitplanungen, mit denen die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung raumbedeutsamer Windkraftanlagen geschaffen werden sollen, wie dies die von der Beschwerdeführerin beigefügte Stellungnahme der Landesplanungsbehörde (nach den Vorgaben des § 11 LaplaG) im Rahmen ihrer Beteiligung im Aufstellungsverfahren für die Bauleitplanung einer anderen Gemeinde ausdrücklich festhält.

Indes kommt weder dieser Stellungnahme noch den Erlassen, sollten sie entsprechend gemeint gewesen sein, und dem in diese Richtung deutbaren Kostenbeschluss des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts vom 10. September 2015 – 6 A 190/13 – (SchlHA 2016, 194 ff.) eine unmittelbare Rechtswirkung in Bezug auf eine von der Beschwerdeführerin beabsichtigte Bauleitplanung zu. Erlasse stellen bloße norminterpretierende Auslegungshilfen für die an der Bauleitplanung und dem Baugenehmigungsverfahren beteiligten Behörden dar. Allein rechtlich ausschlaggebend ist indes die Gesetzeslage nach § 18a Abs. 1 Satz 2 LaplaG. Danach sind bis zum 5. Juni 2017 raumbedeutsame Windkraftanlagen im gesamten Landesgebiet vorläufig unzulässig; dass dies auch für die Planung derselben gilt, hat der Gesetzgeber nicht geregelt.

### C.

In Folge der Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerde hat sich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung erledigt.

Der Antrag gibt dem Gericht jedoch Anlass zu folgendem Hinweis:

Das Landesverfassungsgericht kann nach § 30 Abs. 1 LVerfGG „im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln“. Dieser Zustand ist der Sachverhalt, der die verfassungsrechtliche Meinungsverschiedenheit in der Hauptsache ausgelöst hat

(BVerfG, Beschlüsse vom 23. Juni 1958 – 2 BvQ 3/58 –, BVerfGE 8, 42 ff., Juris Rn. 8; vom 19. Dezember 1967 – 2 BvQ 2/67 –, BVerfGE 23, 42 ff., Juris Rn. 38; Graßhof in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz – Kommentar –, Band 1, § 32 BVerfGG Rn. 168 <2002>).

Bei dem Verfahren über eine einstweilige Anordnung handelt es sich um ein Nebenverfahren in einem Verfassungsrechtsstreit; zwischen Haupt- und Nebenverfahren besteht eine innere Sachbezogenheit

(BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 1971 – 1 BvR 96/71 –, BVerfGE 31, 87 ff., Juris Rn. 9).

Deshalb setzt der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung grundsätzlich ein entsprechendes Hauptsacheverfahren voraus und ist auf die vorläufige Sicherung der Wirksamkeit und Durchsetzbarkeit der nachfolgenden verfassungsgerichtlichen Entscheidung gerichtet

(BVerfG, Beschluss vom 3. Mai 1994 – 2 BvR 2760/93 u.a. –, BVerfGE 91, 70 ff., Juris Rn. 13; Graßhof, aaO, § 32 BVerfGG Rn. 1).

Die Sicherungsanordnung kann sich nur auf das im Hauptsacheverfahren verfolgte Ziel beziehen

(BVerfG, Beschluss vom 31. März 1992 – 1 BvR 720/90 –, BVerfGE 86, 46 ff., Juris Rn. 11; Graßhof, aaO, § 32 BVerfGG Rn. 159).

Diese Voraussetzung war hier schon nicht erfüllt, weil der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung auf eine andere Begründung als die kommunale Verfassungsbeschwerde gestützt worden ist. Er ist primär mit wirtschaftlichen Nachteilen eines – nicht näher genannten – Anlagenbetreibers von vier Windkraftanlagen begründet worden, die diesen infolge geplanter Änderungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes betreffen, wenn er wegen § 18a Abs. 1 Satz 2 LaplaG die Genehmigung dieser Anlagen nicht mehr in diesem Jahr erhalte. Demgegenüber ist die Verfassungsbeschwerde im Wesentlichen darauf gestützt, § 18a Abs. 1 Satz 2 LaplaG greife dadurch in unzulässiger Weise in die Planungshoheit der Gemeinden ein, dass diesen kategorisch untersagt werde, Bauleitplanung zu Gunsten der Windenergie zu betreiben.

### D.

Das Verfahren ist kostenfrei (§ 33 Abs. 1 LVerfGG). Eine Kostenerstattung findet nicht statt (§ 33 Abs. 4 LVerfGG). Eine Entscheidung über die Vollstreckung entfällt (§ 34 LVerfGG). Der Beschluss ist einstimmig ergangen.