



Stiftung
Klimaneutralität

Wie kann die Verfügbarkeit von Flächen für die Windenergie an Land schnell und rechtssicher erhöht werden?

Ein Regelungsvorschlag

Berlin, 28. Januar 2021



Wie kann die Verfügbarkeit von Flächen für die Windenergie an Land schnell und rechtssicher erhöht werden?

Das Gutachten „Klimaneutrales Deutschland“¹ hat aufgezeigt, dass bis 2030 Windenergieanlagen an Land mit einer installierten Leistung von 80 GW benötigt werden. Diese Zahl erhöht sich bis 2050 auf 130 GW. Ende 2020 waren knapp 55 GW installiert.

Im Zuge der Transformation zu einer klimaneutralen Wirtschaft wird die Windenergie zur wichtigsten Energiequelle in Deutschland und damit zur Voraussetzung für Versorgungssicherheit. Ohne sie kann die Versorgung der Mobilitäts-, Gebäude- und Industriesektoren mit CO₂-freier Energie nicht gelingen.

Wir haben durch die Fachagentur Windenergie an Land eine Abschätzung der zukünftig erforderlichen Ausschreibungsmengen und Zubaukorridore vornehmen lassen. Diese kommt zu dem Ergebnis, dass bei einer realistischen Projekt-Realisierungsquote in den 2020er Jahren Ausschreibungsmengen von 6,5 GW pro Jahr erforderlich sind (siehe Anlage).

Der Ausbau der Windenergie an Land ist in den letzten drei Jahren massiv eingebrochen. Einer der wesentlichen Gründe ist ein Mangel an verfügbaren Flächen. Nach aktuellen Schätzungen wird für die Transformation zur Klimaneutralität ein Anteil der Landes- und Gemeindeflächen von durchschnittlich 2 % für die Windenergie benötigt. Hiervon sind wir mit bislang 0,9 % noch weit entfernt.

Stiftung Klimaneutralität hat mit einem Rechtsgutachten untersuchen lassen, welche Änderungen am Planungsrecht erforderlich sind, um der Windenergie an Land in ausreichender Menge qualifizierte Flächen zur Verfügung zu stellen. Das Gutachten wurde von Prof. Martin Kment (Universität Augsburg), einem ausgewiesenen Experten für Umwelt- und Planungsrecht erstellt.

Prof. Kment hat zunächst untersucht, warum die aktuelle Regelungsstruktur des Baugesetzbuches, deren Anwendung in den Kommunen und die dazu ergangene Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte nicht zu einer Bereitstellung von ausreichenden Flächen geführt hat. Er hat sodann Vorschläge für Rechtsänderungen unterbreitet, mit denen zukünftig der Windenergie in ausreichendem Umfang Flächen zur Verfügung gestellt werden können.

Windenergieanlagen sollen im sogenannten Außenbereich errichtet werden. Das sind alle Flächen, die nicht dem beplanten und unbeplanten Innenbereich einer Gemeinde zuzuordnen sind. Die bauplanungsrechtliche Zulassung (im Zuge des Genehmigungsverfahrens nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz) erfolgt auf der Grundlage des § 35 Baugesetzbuch. Dort ist im Absatz 1 Ziffer 5 geregelt, dass Windenergieanlagen zu den Vorhaben gehören, die im Außenbereich zulässig sind, „wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen“. Im § 35 Absatz 3 Satz 3 BauGB hat der Gesetzgeber eine Regelung eingeführt, die sinngemäß besagt, dass Gemeinden mit einem Flächennutzungsplan bzw. die Regionen oder das Land im Wege der Raumordnung sogenannte Konzentrationszonen ausweisen können, die die Errichtung von Windenergieanlagen im

¹ Prognos, Öko-Institut, Wuppertal Institut: Klimaneutrales Deutschland (2020). Studie im Auftrag von Agora Energiewende, Agora Verkehrswende und Stiftung Klimaneutralität.



Außenbereich auf diese ausgewiesenen Flächen beschränkt. Im übrigen Außenbereich sind dann Windenergieanlagen grundsätzlich nicht mehr genehmigungsfähig.

In der Praxis ist die Konzentrationszonenplanung zum Gegenstand zahlreicher gerichtlicher Streitverfahren geworden. Letztinstanzlich hat das Bundesverwaltungsgericht besondere Anforderungen entwickelt, denen sowohl Flächennutzungs- und Regionalpläne als auch Ziele der Raumordnung entsprechen müssen, wenn sie Windenergieanlagen räumlich konzentrieren wollen. Im Kern geht es darum, der Windenergienutzung substanziell Raum zu verschaffen; negativ wirkende Verhinderungsplanungen sind nicht zulässig. Die ursprünglich als Hilfestellung für die Gemeinden und Regionalplangeber entwickelte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat sich allerdings als Bärendienst erwiesen. Viele Planungsträger können die anspruchsvollen Anforderungen des Bundesverwaltungsgerichts nicht erfüllen und scheitern mit ihren Planungen vor den Verwaltungsgerichten.

Vor diesem Hintergrund unterbreiten wir folgenden Vorschlag:

1. Der Gesetzgeber bestimmt mit einer positiv-rechtlichen, politischen Entscheidung den erforderlichen Flächenbedarf für die Windenergienutzung in Deutschland. Nach aktuellen Schätzungen sind dies durchschnittlich 2 % der Landes- und Gemeindeflächen, wenn das Ziel Klimaneutralität zugrunde gelegt wird.
2. Der Gesetzgeber wendet einheitliche Regeln an, mit denen für jede Kommune und jedes Land ein Flächenanteil errechnet wird. Dies ist der Windenergie-Beitragswert. Er wird für alle Kommunen in der Maßeinheit km² in einer Anlage zum Gesetz bestimmt. Diesem Vorschlag liegt die Annahme zugrunde, dass alle Kommunen und alle Länder einen angemessenen Beitrag zur Klimaneutralität leisten und sich niemand dem entziehen sollte.
3. Es gibt keine Pflicht, Konzentrationszonen für die Windenergie zu planen und auszuweisen. Mithin findet keine Übertragung neuer oder zusätzlicher Aufgaben durch den Bund auf die Gemeinden statt.
4. Allerdings werden in Zukunft nur solche Konzentrationszonen, die mindestens dem jeweiligen Windenergie-Beitragswert entsprechen, eine Ausschlusswirkung für Windenergieanlagen im übrigen Außenbereich entfalten. Hierdurch wird ein Anreiz geschaffen, mit einer positiven Planung der Windenergie ausreichend Flächen zur Verfügung zu stellen.
5. Mehrere Gemeinden können durch gemeinsame Flächennutzungspläne oder regionale Flächennutzungspläne ihre Windenergie-Beitragswerte gemeinschaftlich erbringen.
6. Regionale Planungsträger und Länder können mit Hilfe der Raumordnung anstelle der Gemeinden Flächen für die Windenergie ausweisen. Eine Konzentrationswirkung entfalten die Raumordnungspläne (nur) dann, wenn diese Flächen der Summe der Windenergie-Beitragswerte der Kommunen mindestens entsprechen.
7. Es wird ein einfaches und schnelles Prüfverfahren eingeführt, mit dem festgestellt wird, ob eine Gemeinde oder mehrere zusammen, ein Regionalplanträger oder ein Land mit der



Raumordnung für seine Gebietskörperschaften die Windenergie-Beitragswerte mindestens erfüllt. Im Kern geht es bei der Prüfung nur um die Frage, ob die Größe der ausgewiesenen Konzentrationszonen (in km²) dem Windenergie-Beitragswert in der Anlage zum Gesetz mindestens entspricht. Sachkompetente Prüfstelle könnten eine Bundesbehörde oder Landesbehörden werden. Flächennachweise, die nicht innerhalb von drei Monaten bestätigt werden, gelten als genehmigt. Bestätigungen werden zeitlich befristet, um in Zukunft auf Fehlentwicklungen reagieren zu können.

Unabhängig davon, ob Konzentrationszonenplanungen erfolgen oder nicht, bleibt es für alle Windenergieanlagen im Außenbereich bei der Regel des § 35 Baugesetzbuch, dass öffentliche Belange dem Vorhaben am konkreten Standort nicht entgegenstehen dürfen. Es findet also weiterhin eine Prüfung des jeweiligen Einzelfalls im Rahmen des Anlagenzulassungsverfahrens statt.

Dieser Vorschlag soll und kann einen wesentlichen Beitrag zur Beschleunigung des notwendigen Windenergieausbaus leisten. Dennoch bestehen über die rechtssichere und ausreichende Flächenausweisung hinaus eine Reihe weiterer Hemmnisse für den Ausbau der Windenergie, die durch zusätzliche Maßnahmen adressiert werden müssen, u.a. bzgl. der Regelungen zum Artenschutz und zum Genehmigungsrecht. Dazu wird Stiftung Klimaneutralität ebenfalls Lösungsvorschläge erarbeiten und vorstellen.

Bestimmung des Windenergie-Beitragswertes

Für die Bestimmung des Windenergie-Beitragswertes für jede Gemeinde in Deutschland schlagen wir ein rechnerisches Verfahren vor. Dieses ist ausdrücklich nicht als erster Planungsschritt gedacht oder als Vorauswahl möglicher Konzentrationszonen. Es handelt sich lediglich um ein transparentes und objektives Verfahren, das bei der Bemessung des Windenergie-Beitragswertes die unterschiedlichen Gegebenheiten in den Gemeinden angemessen berücksichtigt. Es gibt dicht und dünn besiedelte Gemeinden; und es gibt solche mit mehr und mit weniger Wind. Ein einheitlicher Wert von 2 % der Gesamtfläche für alle Gemeinden wäre kaum zu rechtfertigen. Daher schlagen wir folgendes Verfahren vor:

In einem ersten Schritt wird anhand einer Reihe von Kriterien auf Basis von behördlich verfügbaren Geoinformationen bestimmt, welche Flächen als sogenannte Ausschlussflächen nicht in die Berechnung der Windenergie-Beitragswerte einbezogen werden. In die Liste wurden nur solche Ausschlussflächen aufgenommen, die bundesweit einheitlich aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen der Windenergienutzung verwehrt bleiben und von den Gerichten regelmäßig bestätigt werden.² Nicht in die Liste aufgenommen wurden dagegen Gebietskategorien, denen die

² Absolute Ausschlusskriterien, die in einzelnen Ländern bestehen, wie teilweise Wald- oder Rohstoffabbaugebiete, wurden für die Bemessung der Windenergie-Beitragswerte mangels bundeseinheitlicher Anwendbarkeit nicht einbezogen. Ungeachtet dessen sind derartige Restriktionen für die jeweiligen Planungsträger selbstverständlich in den Flächenausweisungsprozess einzubeziehen.



Rechtsprechung keinen generellen Ausschluss zubilligt.³ Die im Ergebnis der Berechnung der Windenergie-Beitragswerte zugrunde gelegten Ausschlussflächen sind:

1. Siedlungsflächen mit Wohnnutzung sowie Wochenend- und Ferienhausgebiete (je zzgl. 400 m Abstandszone);
2. Flächen für Sport, Freizeit und Erholung, Kleingärten und Friedhöfe;
3. Flughäfen, Landeplätze, Segelflugplätze;
4. Zivile Flugsicherungseinrichtungen (zzgl. 600 m Abstandszone);
5. Bundesfernstraßen, Bundesstraßen sowie Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen (zzgl. 50 m Abstandszone);
6. Eisenbahnstrecken (zzgl. 50 m Abstandszone);
7. Bundeswasserstraßen (zzgl. 50 m Abstandszone);
8. Hochspannungsfreileitungen (zzgl. 100 m Abstandszone);
9. Militärische Sperrgebiete und Liegenschaften;
10. Weltkulturerbe (Kernzone);
11. Wasserschutzgebiete und Heilquellenschutzgebiete, jeweils Zone 1 (Radius von 50 m um Fassungsbereich);
12. Fließgewässer erster Ordnung und stehende Gewässer (ab 1 ha, § 61 BNatSchG) (zzgl. 100 m Abstandszone);
13. Überschwemmungsgebiete gemäß § 76 WHG und Flutungspolder;
14. Naturschutzgebiete (§ 23 BNatSchG);
15. Nationalparke (§ 24 BNatSchG) und nationale Naturmonumente (§ 23 BNatSchG);
16. Biosphärenreservate (Kern- und Pflegezone);

Die jeweiligen Flächen werden für jede Gemeinde identifiziert und unter Berücksichtigung von Überschneidungen wird die rechnerische Ausschlussfläche bestimmt.

In einem zweiten Schritt wird für jede Gemeinde eine Restfläche als Differenz aus Gemeindefläche und rechnerischer Ausschlussfläche ermittelt. Eine von Stiftung Klimaneutralität beauftragte Analyse des Fraunhofer-Instituts für Energiewirtschaft und Energiesystemtechnik (IEE) zeigt, dass die Summe aller nach den oben genannten Kriterien bestimmten Ausschlussflächen etwa 57 % der Gesamtfläche der Bundesrepublik beträgt. Entsprechend ergibt sich eine Restfläche von etwa 43 %. Von dieser Restfläche ist ein Anteil der Windenergienutzung verfügbar zu machen, der in Summe den erforderlichen 2 % der Gesamtfläche entspricht. Dazu sind von der gesamten Restfläche

³ Wie etwa FFH- und Vogelschutzgebiete, deren Einstufung als sogenannte harte Tabus die Gerichte nur dann akzeptieren, wenn dargelegt wird, dass die Schutzziele mit der Errichtung von Windenergieanlagen nicht vereinbar sind.



durchschnittlich knapp 5 % erforderlich. Dieser Anteil bildet für jede Gemeinde die Ausgangsgröße zur Ermittlung des sogenannten Windenergie-Beitragswertes.⁴

In einem dritten Schritt wird für jede Gemeinde aus der rechnerischen Restfläche der Windenergie-Beitragswert als Flächengröße bestimmt. Dazu wird neben der oben genannten Ausgangsgröße die Windhöffigkeit im jeweiligen Bundesland berücksichtigt. Der Windenergie-Beitragswert in Gemeinden mit viel Wind soll größer sein als in Gemeinden mit wenig Wind.⁵ In der Summe entsprechen die Windenergie-Beitragswerte aller Gemeinden 2 % der Gesamtfläche Deutschlands. Die einzelnen Werte sind für jede der mehr als 11.000 Gemeinden in Deutschland in der anhängenden Tabelle aufgeführt.

Diese jeweiligen Windenergie-Beitragswerte bilden den Maßstab, um zu bestimmen, ob die ausgewiesenen Flächen ausreichen, eine Konzentrationszonenplanung zu rechtfertigen. Welche konkreten Flächen die Gemeinden, Regionen oder Länder tatsächlich ausweisen, bleibt den örtlichen Planungsträgern vorbehalten. Die Werte verstehen sich als Mindestwerte. Selbstverständlich können die Planungsträger auch deutlich mehr Flächen für die Windenergienutzung ausweisen.

Nach Bundesländern aggregiert ergibt sich folgendes Bild:

Bundesland	Fläche gesamt (km ²)	Ausschlussfläche (km ²)	Restfläche (km ²)	Summe der kommunalen Windenergie-Beitragswerte (km ²)	Summe der kommunalen Windenergie-Beitragswerte in % der Landesfläche
Schleswig-Holstein	15.813	10.296	5.517	385	≥ 2,4 %
Freie und Hansestadt Hamburg	752	669	83	4	≥ 0,6 %
Niedersachsen	47.707	28.469	19.238	966	≥ 2,0 %
Freie Hansestadt Bremen	420	349	71	4	≥ 0,9 %
Nordrhein-Westfalen	34.095	25.825	8.270	377	≥ 1,1 %
Hessen	21.099	10.560	10.539	456	≥ 2,2 %
Rheinland-Pfalz	19.847	11.020	8.828	382	≥ 1,9 %
Baden-Württemberg	35.723	19.681	16.042	671	≥ 1,9 %
Freistaat Bayern	70.553	41.686	28.867	1.208	≥ 1,7 %
Saarland	2.570	1.874	696	30	≥ 1,2 %
Berlin	893	771	122	6	≥ 0,6 %
Brandenburg	29.698	13.716	15.982	728	≥ 2,5 %
Mecklenburg-Vorpommern	23.308	11.160	12.148	678	≥ 2,9 %
Freistaat Sachsen	18.477	10.858	7.620	347	≥ 1,9 %
Sachsen-Anhalt	20.554	9.560	10.994	501	≥ 2,4 %
Freistaat Thüringen	16.197	7.380	8.817	402	≥ 2,5 %
Deutschland	357.706	203.873	153.834	7.145	≥ 2,0 %

Quelle: Berechnungen des Fraunhofer IEE im Auftrag von Stiftung Klimaneutralität

⁴ Der Prozentsatz errechnet sich aus 2 % der Gesamtfläche multipliziert mit 100 % und geteilt durch die vom Fraunhofer-IEE ermittelten 43 % Restfläche (=200/43), also 4,65 %. Dieser Prozentsatz wurde auch den in der Tabelle (Excel-Datei) ausgewiesenen Werten in der Anlage zugrunde gelegt.

⁵ Dazu wurde die mittlere Windgeschwindigkeit in 150 m Höhe über Grund auf Basis des COSMO-DE-Modells des Deutschen Wetterdienstes als Mittelwert der Jahre 2007 bis 2015 zu Grunde gelegt. Zudem wird in der Gewichtung berücksichtigt, dass mit zunehmenden Windgeschwindigkeiten das Ertragspotential überproportional ansteigt.



Das oben beschriebene Verfahren ist Teil der Gesetzesbegründung. Die sich für die Gemeinden ergebenden Windenergie-Beitragswerte (in km²) werden in einer Anlage Teil des Gesetzes. Dem Gesetzgeber steht bei der Berechnung und Bestimmung ein weitreichender Ermessensspielraum zu. Ob er diesen eingehalten hat, kann nur vom Bundesverfassungsgericht überprüft werden.

Sowohl die Festschreibung des Bedarfs an Flächen für die Windenergienutzung als auch die Änderungen am Baugesetzbuch fallen nach Art. 72 und 74 des Grundgesetzes in die Regelungsbefugnis des Bundes. Es handelt sich um konkurrierende Gesetzgebung; die erforderlichen Gesetze kann der Bund ohne Zustimmung der Länder beschließen; sie gelten bundesweit ohne ein Abweichungsrecht der Länder.

Worin bestehen die Vorteile dieses Vorschlags?

1. Der Weg über eine Änderung des Baugesetzbuches ist mit Abstand die schnellste Option, um der Windenergie ausreichend Flächen zur Verfügung zu stellen. Gleichwohl wird der Gesetzgeber den Beteiligten mit einer Übergangsfrist von z.B. zwei Jahren Zeit einräumen müssen, um ausreichend dimensionierte Konzentrationszonen planen zu können.
2. Die Länder haben bei dieser Gesetzesmaterie kein Abweichungsrecht, mit dem die Erreichung des Ziels, der Windenergie 2 % der Bundesfläche zur Verfügung zu stellen, gefährdet werden könnte.
3. Es gibt keine Pflicht, Konzentrationszonen für die Windenergie zu planen und auszuweisen. Mithin findet keine Übertragung neuer oder zusätzlicher Aufgaben durch den Bund auf die Gemeinden statt. Es gibt allerdings einen positiven Anreiz zu planen. Wer von der Konzentrationszonenplanung Gebrauch machen will, muss der Windenergie ausreichend Flächen zur Verfügung stellen. Verhinderungsplanungen wird es nicht mehr geben.
4. Da die Bestimmung des Windenergie-Beitragswertes für jede Gemeinde durch den Gesetzgeber erfolgt, kann die Regelung nicht vor den Verwaltungsgerichten, sondern nur vor dem Bundesverfassungsgericht angefochten werden. Scheitern könnte sie nur, wenn das Bundesverfassungsgericht zu dem Ergebnis käme, der Gesetzgeber habe willkürlich gehandelt. Wenn der Gesetzgeber sorgfältig arbeitet, kann dieser Fall nicht eintreten.