



März 2021

**Wer bestimmt, wo Windenergieanlagen gebaut werden dürfen/sollen? Welche Unterschiede gibt dabei es in den Bundesländern? Was bedeutet "substanziell Raum schaffen"? Und können Kommunen die Ausweisung von Flächen auch selbst steuern?**

*Wann sollte dieses Thema im Dialog adressiert werden?: Frühzeitig, wenn in Ihrer Region/Ihrer Kommune die formalen Planungsverfahren anstehen und durch informelle Dialogangebote unterstützt werden können.*

**Worum geht es?**

Grundsätzlich sind Windenergieanlagen nach § 35 Abs. 1 Baugesetzbuch im Außenbereich privilegiert. Das heißt, sie können grundsätzlich überall im Außenbereich errichtet werden, wenn ihnen keine öffentlichen Belange entgegenstehen und sie die sonstigen Genehmigungsvoraussetzungen erfüllen.

Um einen vermeintlichen Wildwuchs zu verhindern, gibt es für die Regionalplanung und die kommunale Flächennutzungsplanung die Möglichkeit, hier steuernd einzugreifen und Eignungsgebiete oder Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung – sogenannte Konzentrationszonen – auszuweisen. Auf Regionalplanungsebene sind die Wirkungen der gewählten Gebietskategorie je nach Bundesland unterschiedlich. Zudem gibt es Bundesländer, in denen der Flächennutzungsplanung eine besondere Bedeutung zukommt, und Bundesländer, in denen diese Planungsebene kaum genutzt wird. Für die Flächennutzungsplanung in den Kommunen gibt es bei den rechtlichen Anforderungen keine Unterschiede. Grundsätzlich geht es darum, dass mit einer Positivplanung (hier können Anlagen errichtet werden) eine Negativausweisung verbunden wird (im restlichen Plangebiet dürfen dann keine Anlagen mehr errichtet werden).

**Welche unterschiedlichen Regelungen zur Regionalplanung gibt es?**

Auf Regionalplanungsebene lassen sich drei Ansätze unterscheiden (FA Wind 2019):

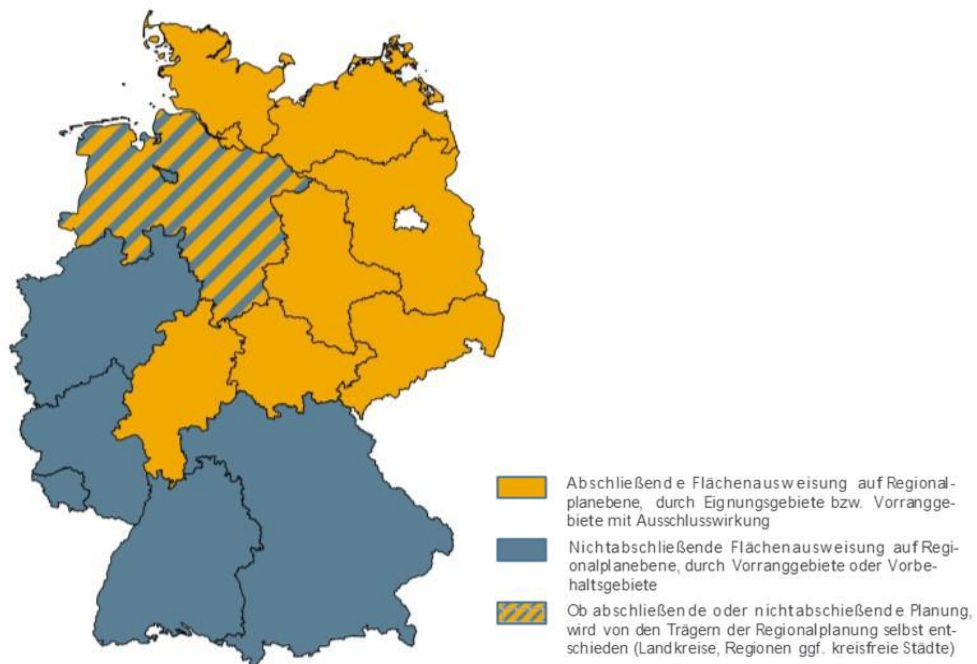
- Abschließende Flächenausweisung auf Regionalplanebene (Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen). Hier ist die Regionalplanung maßgeblich. Diese weist sogenannte Eignungsgebiete oder Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung in ihrem Regionalplan aus. Die Kommunen in diesen Ländern sind bei der Ausweisung von Flächen für Windenergie an die Festlegungen der Regionalplanung gebunden und können die



Vorgaben im Rahmen der Bauleitplanung lediglich konkretisieren (§ 1 Abs. 4 BauGB).

- Nicht abschließende Flächenausweisung auf Regionalplanebene (Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und die Stadtstaaten): Hier sind die Kommunen für die Steuerung der Windenergienutzung maßgeblich, sie müssen Konzentrationszonen mit Ausschlusswirkung im Flächennutzungsplan darstellen, um die Windenergieanlagen zu steuern. Die Regionalplanungsebene kann zwar Vorranggebiete oder Vorbehaltsgebiete ausweisen, diese führen aber nicht zu einem Ausschluss der nicht ausgewiesenen Gebiete.
- Ob abschließende oder nicht abschließende Flächenausweisung wird von den Trägern der Regionalplanung selbst entschieden: Landkreise, Regionen, ggf. kreisfreie Städte (Niedersachsen)

### Übersicht Regionalplanung



Quelle: Fachagentur Windenergie an Land

### Welche Anforderungen gelten für eine kommunale Flächenausweisung?

Existiert eine verbindliche Regionalplanung, dann sind die kommunalen Planungsträger\*innen auf die dort verbindlich ausgewiesenen Flächen beschränkt, sie können diese nur noch konkretisieren. Gibt es keine verbindliche Regionalplanung, können die kommunalen Planungsträger\*innen



selbst die Flächen darstellen, auf denen eine Windenergienutzung stattfinden soll.

Grundsätzlich müssen kommunale Planungsträger\*innen der Windenergie „substanziell Raum“ verschaffen. Das heißt erst einmal, dass eine Verhinderungsplanung nicht erlaubt ist. Wenn eine Kommune z.B. gezielt Flächen ausweist oder Höhenbegrenzungen der Anlagen vorgibt, mit denen ein wirtschaftlicher Betrieb von Windenergieanlagen nicht möglich ist, ist dies rechtswidrig.

Allerdings kann es natürlich sein, dass es in einer Kommune eben keine geeigneten Flächen gibt: Geringe Windhöffigkeit, Abstandsvorgaben anderer Träger\*innen öffentlicher Belange, z.B. aufgrund von Funkfeuern oder militärischen Überfluggebieten oder auch besondere Artenschutzbelange können dazu führen, dass keine Flächen übrigbleiben, die für die Windenergienutzung ausgewiesen werden können. Je enger der Spielraum für die Windenergie aufgrund derartiger Kriterien wird, desto weniger darf die Gemeinde den Raum für Windenergieanlagen durch weitere Kriterien (z.B. landschaftliche Blickachsen) einschränken.

Ist absehbar, dass ohnehin nur bestimmte Flächen für die Nutzung der Windenergie in Frage kommen, kann die Kommune auch auf eine Steuerung mittels Flächennutzungsplanung verzichten.

### **Öffentlichkeitsbeteiligung bei Regional- und Bauleitplanung**

Das Raumordnungsgesetz (ROG) verpflichtet die Planungsträger\*innen auf Regionalplanungsebene zur Durchführung einer formellen Öffentlichkeitsbeteiligung. Das Baugesetzbuch schreibt sogar eine frühzeitige und eine formelle Öffentlichkeitsbeteiligung für die Flächennutzungsplanung vor. Ziel ist die Ermittlung aller relevanten Belange. In der Umsetzung bedeutet es aber oft nur, dass die Pläne für einen bestimmten Zeitraum öffentlich ausgelegt und ins Internet gestellt werden und Bürger\*innen ihre Einwendungen sowie Träger\*innen öffentlicher Belange ihre Stellungnahmen abgeben können. Solange die Windenergie kein Thema in der öffentlichen Diskussion ist, nehmen nur wenige Interessierte diese Gelegenheit der Beteiligung wahr. Auch bei zusätzlichen öffentlichen Veranstaltungen bleiben die wenigen Interessierten in der Regel unter sich. Das kann sich aber schnell ändern. Zum Entwurf des Teilregionalplans Wind im Regierungsbezirk Kassel gab es im Jahr 2017 beispielsweise mehr als 40.000 Stellungnahmen.



### Was bedeutet das für die Kommune?

Ist die Regionalplanung für die Steuerung der Windenergie maßgeblich, dann kommt es darauf an, frühzeitig den Austausch mit den Planungsbehörden auf dieser Ebene zu suchen und sich in die Planung einzubringen.

Ist die kommunale Ebene maßgeblich (z.B. weil es keine Regionalplanung gibt, diese nicht die Wirkung von Vorranggebieten mit Ausschlusswirkung hervorrufen kann oder sie vor Gericht nicht Stand gehalten hat, also rechtswidrig ist), dann stellt sich zuerst die Frage, ob die Kommune überhaupt steuern will oder soll. Aber Vorsicht, der technische Fortschritt ermöglicht heute den wirtschaftlichen Betrieb von Anlagen in Gebieten, in denen dies vor einigen Jahren noch undenkbar erschien (Schwachwindgebiete). Entschieden sich die Kommune für eine Steuerung der Windenergie, sollte sie frühzeitig den Dialog mit den Bürgern\* Bürgerinnen suchen. Auch wenn es Planungsbüros gibt, die in diesem Bereich sehr erfahren sind: Bürgermeister\*innen und Gemeinderäte\* Gemeinderätinnen müssen den Prozess der Flächennutzungsplanung begleiten und steuern, sie können die Steuerung nicht allein in die Hand Dritter legen. Denn schnell kommen Forderungen von der einen oder anderen Seite, die Flächennutzungsplanung dazu zu nutzen, die Windenergie zu verhindern oder sie zu befördern. Vielmehr muss eine nachvollziehbar begründete Entscheidung getroffen werden. Ist dies nicht der Fall, wird das Gericht den Plan für unwirksam erklären.

### Quellen und weiterführende Informationen:

- Fachagentur Windenergie an Land (2019): [Fachaustausch zu Regionalplanung und Beteiligung](#)
- Fachagentur Windenergie an Land (2015): [Bauleitplanung und Windenergie – Zum Verhältnis von Raumordnungsplanung zur Bauleitplanung](#)
- Fachagentur Windenergie an Land (2015): [Steuerung der Windenergie im Außenbereich durch Flächennutzungsplan im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB](#)

### Impressum

#### Herausgeber

Umweltbundesamt | Wörlitzer Platz 1 | 06844 Dessau-Roßlau  
Tel: +49 340-2103-0  
Fax: +49 340-2103-2285  
buergerservice@uba.de  
Internet: www.umweltbundesamt.de

#### Konzeption

im Rahmen des Forschungsvorhabens FKZ 3718 43 406 0  
team ewen GbR, Darmstadt

#### Autorinnen und Autoren

Dr. Christoph Ewen, Jakob Lenz

#### Redaktion

Marie-Luise Plappert  
Fachgebiet V 1.3 Erneuerbare Energien

5 | 5

## Themenpapier | Planungsverfahren

**Gestaltung**  
3f design, Darmstadt

