

### Neue Planungsgrundlagen für erneuerbare Energien: Herausforderungen und Lösungsvorschläge

Backeberg, Werner; Elscher, Thorsten; Jung, Wolfgang; Müller, Eike; Priebes, Axel; Suttner, Gerhard; Viergutz, Malte; Haaren, Christina von; Seht, Hauke von; Warner, Barbara; Zischkale, Uwe

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Backeberg, W., Elscher, T., Jung, W., Müller, E., Priebes, A., Suttner, G., ... Zischkale, U. (2024). *Neue Planungsgrundlagen für erneuerbare Energien: Herausforderungen und Lösungsvorschläge*. (Positionspapier aus der ARL, 145). Hannover: Verlag der ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01458>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Positionspapier aus der ARL 145

# NEUE PLANUNGSGRUNDLAGEN FÜR ERNEUERBARE ENERGIEN

Herausforderungen und Lösungsvorschläge



Positionspapier aus der ARL 145

# NEUE PLANUNGSGRUNDLAGEN FÜR ERNEUERBARE ENERGIEN

Herausforderungen und Lösungsvorschläge

In den Veröffentlichungen der ARL legen wir großen Wert auf eine faire, gendergerechte Sprache. Als Grundlage für einen gendersensiblen Sprachgebrauch dient der *Leitfaden gendergerechte Sprache in der ARL*.

Geschäftsstelle der ARL:

Dr. Barbara Warner, [barbara.warner@arl-net.de](mailto:barbara.warner@arl-net.de)

Positionspapier aus der ARL 145

ISSN 1611-9983 (PDF-Version)

Die PDF-Version ist unter <https://www.arl-net.de/shop> verfügbar (Open Access)

CC\_BY\_SA 4.0 International

Verlag der ARL – Hannover 2024

Sprachliches Lektorat: H. Wegner

Satz und Layout: G. Rojahn, O. Rose

Zitierempfehlung:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.) (2024):

Neue Planungsgrundlagen für erneuerbare Energien – Herausforderungen und Lösungsvorschläge.

Hannover. = Positionspapier aus der ARL 145.

URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01458>

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Vahrenwalder Str. 247

30179 Hannover

Tel. +49 511 34842-0

Fax +49 511 34842-41

[arl@arl-net.de](mailto:arl@arl-net.de)

[www.arl-net.de](http://www.arl-net.de)

[www.arl-international.com](http://www.arl-international.com)

Dieses Positionspapier enthält zentrale Ergebnisse und Empfehlungen des Ad-hoc-Arbeitskreises „Windenergie an Land“ der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft. Es wurde erarbeitet von:

**Werner Backeberg**, Bürgermeister a. D. der Gemeinde Uetze

**Thorsten Elscher**, Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur des Landes Schleswig-Holstein

*Dr.-Ing. Wolfgang Jung*, Region Hannover

**Eike Müller**, Region Hannover

*Prof. Dr. Axel Priebes*, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (Leitung des Ad-hoc-Arbeitskreises)

**Gerhard Suttner**, Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz

**Malte Viergutz**, Leibniz Universität Hannover (Geschäftsführung des Ad-hoc-Arbeitskreises)

*Prof. Dr. Christina von Haaren*, Leibniz Universität Hannover (Leitung des Ad-hoc-Arbeitskreises)

**Hauke von Seht**, Bezirksregierung Düsseldorf

*Dr. Barbara Warner*, Geschäftsstelle der ARL

**Uwe Zischkale**, Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt

Die in diesem Positionspapier niedergelegten Aussagen und Ergebnisse stellen die Meinungen und Positionen der vorgenannten Ad-hoc-Arbeitsgruppen-Mitglieder dar und nicht jene ihrer jeweiligen Dienststellen und Institutionen.

Das Positionspapier gibt den Diskussionsstand des Arbeitskreises vom Oktober 2023 wider.



# NEUE PLANUNGSGRUNDLAGEN FÜR ERNEUERBARE ENERGIEN

## Herausforderungen und Lösungsvorschläge

### Gliederung – Thesen des Ad-hoc-Arbeitskreises

- 1 Die neuen bundesrechtlichen Vorgaben zur Windenergieplanung ermöglichen eine zügige und rechtssichere Planung von Windenergiegebieten!
  - 2 Die Regionalplanung ist die richtige Ebene zur Sicherung von Windenergiegebieten – jetzt muss sie angepasste und rechtssichere Aufträge zur Flächensicherung bekommen!
  - 3 Die Beschleunigung des Ausbaus der Windenergie ist ein Gemeinschaftswerk – passgenaue Zuarbeit, Digitalisierung und Verwaltungsvereinfachung unterstützen die Regionalplanung!
  - 4 Der Ausbau der Solarenergienutzung ist notwendig, muss jedoch insbesondere bei den Freiflächenanlagen gestaltet und optimiert werden!
  - 5 Zur Erreichung der Energiewende müssen Sperrwirkungen veralteter kommunaler Konzentrationszonen in raumordnerischen Vorranggebieten beseitigt werden!
  - 6 Das Zusammenwirken der Raumordnung mit dem Energierecht und weiterem Fachrecht muss verbessert werden!
  - 7 Die Beschleunigung der Energiewende und die Prüfung naturschutzrechtlicher Belange müssen durch eine Optimierung des Gesamtprozesses verknüpft werden!
  - 8 Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Energiewende ist wichtig und kann durch neue Ansätze unterstützt werden!
  - 9 Ausblick
- Literatur

### Kurzfassung

Nach dem am 1. Februar 2023 in Kraft getretenen Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) müssen bis 2032 2% der Fläche Deutschlands für die Produktion von Windenergie bereitgestellt werden. Das Gesetz legt dabei Flächenbeitragswerte für die Länder fest, die in den Flächenländern zwischen 1,8% und 2,2% der jeweiligen Landesfläche liegen. Auch wenn die weitgehenden Änderungen des Planungsrechts im Sinne der Energiewende zu begrüßen sind, stellt die Implementierung des 2%-Flächenziels bei der Windenergie für die Planungsträger eine große Herausforderung dar. In den 12 Ländern, in denen es die Ebene der Regionalplanung gibt, wurde diese mit der Umsetzung beauftragt. Sie muss in den meisten Planungsregionen deutlich mehr Flächen als bisher ausweisen. Dabei ist sie auf die Zuarbeit anderer Institutionen angewiesen, um rechtssicher planen zu können. Wo die Flächenziele nicht erreicht werden, drohen rechtliche Sanktionen. Das vorliegende Positionspapier stellt auf Basis der Diskussionen im Ad-hoc-Arbeitskreis „Windenergie an Land“ der ARL zentrale Thesen vor, die jeweils argumentativ unterlegt die Umsetzung des „2%-Zieler“ und die Optimierung des Planungsprozesses unterstützen sollen.

### Schlüsselwörter

Windenergieplanung – Beteiligung – Planungsrecht – Energiewende – Naturschutzrecht – Regionalplanung



## **New principles for planning renewable energies – challenges and possible solutions**

### **Abstract**

According to the “Windenergieflächenbedarfsgesetz” (WindBG), which came into force on February 1, 2023, 2% of Germany’s territory must be made available for production of wind energy by 2032. The law sets out area contribution values for the federal states, which are between 1.8% and 2.2% of the respective state’s area. The fundamental changes to planning law are certainly to be commended in the interests of the energy transition. However, the implementation of the 2% area target for wind energy is a great challenge for the planning authorities. In the 12 federal states where a regional planning level is established, regional planning has to implement the goals. In most planning regions, significantly more areas need to be designated than in the past. To be able to plan with confidence, the planning authorities are reliant on the input of other institutions. Where the area targets are not met, there is a threat of legal sanctions. This position paper presents central theses based on the discussions in the ARL ad hoc working group “Windenergie an Land”, which are aimed at supporting the implementation of the “2% target” and the optimization of the planning process by providing arguments.

### **Keywords**

Planning law – planning for wind energy – participation – energy transition – nature conservation law – regional planning

## **1 Die neuen bundesrechtlichen Vorgaben zur Windenergieplanung ermöglichen eine zügige und rechtssichere Planung von Windenergiegebieten!**

Mit den Gesetzespaketen zur Energiewende wurden im Laufe der Jahre 2022 und 2023 die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Raumordnung zur Sicherung von Flächen für die Windenergie weitgehend verändert. Die Neuregelung war notwendig, weil das alte System seine Grenzen durch eine wenig konkrete Gesetzeslage, bundesweit gesehen, deutlich zu geringe und teils räumlich zu unterschiedliche Potenzialausnutzungen sowie eine überbordende Rechtsprechung erreicht hatte. Ein hoher Anteil von Regionalplänen und Flächennutzungsplänen wurde bezüglich der Festlegungen für Windenergie von den Oberverwaltungsgerichten für unwirksam erklärt. Faktisch waren auch leistungsfähige Planungsträger kaum mehr in der Lage, einen Regionalplan mit rechtssicheren Konzentrationszonen für die Windenergieerzeugung aufzustellen.

Um die Energiewende umsetzen zu können, legt das am 1. Februar 2023 in Kraft getretene Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) durch die in der Anlage zum Gesetz aufgeführten Flächenbeitragswerte für die Länder fest, dass 2 % der Fläche Deutschlands für die Produktion von Windenergie bereitgestellt werden müssen. Die Flächenbeitragswerte für die Bundesländer liegen in den Flächenländern in einem Korridor zwischen 1,8 % und 2,2 % der jeweiligen Landesfläche. Weitere wesentliche Änderungen des Planungsrechts wurden im Baugesetzbuch (BauGB) vorgenommen.

Anlass für die Einrichtung eines Ad-hoc-Arbeitskreises durch die ARL und für die Erstellung dieses Positionspapiers war es, die Beschleunigung des Ausbaus erneuerbarer Energien durch die Instrumente und Handlungsmöglichkeiten der Raumordnung sowie unter besserer Berücksichtigung der Bedürfnisse von Mensch und Natur zu unterstützen. Angesichts des weitgehenden Stillstandes, der durch die alte Rechtslage entstanden war, begrüßt der Arbeitskreis die grundsätzlichen Änderungen des Planungsrechts. Aus Sicht der Planungspraxis gilt dies besonders für das WindBG mit klaren Flächenvorgaben, einer ebenfalls sehr klaren Definition von Windenergieflächen und Klarstellungen zur Anrechnungsmöglichkeit von Flächen.

Allerdings stellt die Implementierung des 2-%-Flächenziels bei der Windenergie für die Planungsträger auf Landes- und Regionalebene eine große Herausforderung dar. In den meisten Ländern und Planungsregionen müssen deutlich mehr Flächen als bisher ausgewiesen werden, wobei das Baugesetzbuch auch Rechtsfolgen festlegt, wenn die Flächenziele nicht erreicht werden. Gleichzeitig sind die Planungsträger auf die Zuarbeit einer großen Zahl anderer Institutionen angewiesen, um rechtssicher planen zu können.

Neben der Windenergie hat sich die Bedeutung der Photovoltaik für das Gelingen der Energiewende erheblich vergrößert. Über die Flächen auf Dächern und an Gebäuden hinaus sind auch Anlagen auf Freiflächen erforderlich. Durch die hohe Geschwindigkeit der Entwicklung ergeben sich dabei für regionale und kommunale Planungsträger ebenfalls beachtliche Herausforderungen.

## **2 Die Regionalplanung ist die richtige Ebene zur Sicherung von Windenergiegebieten – jetzt muss sie angepasste und rechtssichere Aufträge zur Flächensicherung bekommen!**

Den Ländern stehen zur Umsetzung ihrer Flächenbeitragswerte nach § 3 Abs. 2 WindBG drei Möglichkeiten zur Verfügung. Sie können

- > die Flächen selbst in landesweiten oder regionalen Raumordnungsplänen ausweisen,
- > die regionalen Planungsträger mit der Ausweisung beauftragen oder
- > die Ausweisung den Kommunen übertragen.

Nach dem bekundeten Willen der 12 Bundesländer, in denen eine Regionalplanungsebene besteht, soll die Regionalplanung die konkreten Flächenfestlegungen durchführen. Dies ist für die Regionalplanung ein gutes Signal, zeigt es doch deren wichtige und unverzichtbare Stellung zwischen der Ebene der Länder und der zum Teil sehr kleinteilig organisierten kommunalen Ebene.

Die Länder legen Flächenbeitragswerte für die einzelnen Planungsregionen fest. Dabei zeigt sich, dass ein Teil der Länder entsprechend den konkreten räumlichen Strukturen der Regionen spezifische Flächenbeitragswerte ermittelt. Am Beispiel der in Niedersachsen diskutierten Werte wurde deutlich, dass zwischen den Planungsregionen eines Landes tatsächlich erhebliche raumstrukturelle Unterschiede bestehen. Während in Niedersachsen eine kleine Planungsregion mit einer sehr dichten Siedlungsstruktur und einem großen Militärflugplatz nur ca. 0,1 % ihrer Fläche ausweisen muss, geht der Anteil in den anderen Regionen bis zu einem Wert von 4%. Dieser läge sogar noch höher, würde er nicht im Sinne der Akzeptanz „gedeckt“. In einigen anderen Bundesländern wird der Verteilungskonflikt gescheut und der vom Bund festgelegte Flächenbeitragswert 1:1 an die Regionen weitergegeben, obwohl es erhebliche raumstrukturelle Unterschiede zwischen den Planungsregionen gibt.

Der Arbeitskreis spricht sich dafür aus, dass seitens der Länder eine differenzierte Flächenzuweisung für die Regionalplanung nach raumstrukturellen Gegebenheiten und Konfliktlagen unter Heranziehung geeigneter Daten und Potenzialkarten erfolgt. Um die zeitaufwendige Datenanalyse vor Ort zu beschleunigen, wird die Nutzung bereits vorhandener bundesweiter Modelle empfohlen, insbesondere die Flächenanalyse von Guidehouse Germany GmbH (2022), die auch auf Bundesebene den Berechnungen der Flächenbeitragswerte für die Bundesländer zugrunde liegt. Allerdings sind die Flächenzuweisungen in dem genannten Gutachten z. T. mit erheblichen Unsicherheiten bzgl. der tatsächlichen nachhaltigen Allokation von Windenergieanlagen behaftet, so dass auf der regionalen Ebene Anpassungen vorgenommen werden müssen. Auf einer solchen Grundlage werden die Anforderungen in den meisten Bundesländern voraussichtlich erfüllbar und

eine rechtssichere Anwendung möglich sein. In diesem Sinne empfiehlt der Arbeitskreis auch, in wesentlichen Fragen durch Verwaltungsvorschriften eine landesweit einheitliche Rechtsanwendung vorzugeben.

Laut § 3 Abs. 2 Satz 2 WindBG können die Länder regionale Teilflächenziele per Gesetz oder als Ziel der Raumordnung festlegen. Der Arbeitskreis spricht sich aufgrund des aktuellen Zeitdrucks für eine Festlegung durch Gesetz aus, weil dies deutlich schneller möglich ist.

Die konkrete Festlegung von Flächen liegt künftig in den Händen der Regionalplanungsträger. Auch bei einer differenzierten Zuweisung von Flächenzielen kann es Regionen geben, die nicht in der Lage sind, die vorgegebenen Flächenziele zu erfüllen, etwa weil sie auch weitere Anforderungen mit hohem Flächenbedarf (insb. Wohnen, Arbeitsstätten, Infrastrukturen) erfüllen müssen. Ebenso ist es möglich, dass es in den zuständigen Gremien wegen regionaler oder örtlicher Konfliktlagen nicht zu einer Beschlussfassung über einen Regionalplanentwurf kommt. Abzusehen sind ferner Probleme, die dadurch entstehen, dass die Stadtstaaten insgesamt Flächenziele (0,5 %) erhalten haben, die weit oberhalb der Potenziale liegen, die in der zugrunde liegenden Studie (Guidehouse 2022) ermittelt wurden.

In allen Fällen, in denen der Flächenbeitragswert durch eine Region nicht erzielt wird, gilt nach dem neuen § 249 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 BauGB in Verbindung mit § 249 Abs. 2 BauGB weiterhin die „alte“ Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB für den gesamten Außenbereich des Planungsraums. Das hält der Arbeitskreis für sinnvoll. Darüber hinaus wird aber auch eine sehr weitgehende weitere Rechtsfolge durch § 249 Abs. 7 S. 1 Nr. 2 BauGB eingeführt: Einem privilegierten Vorhaben für die Windenergieerzeugung können künftig u. a. Ziele der Raumordnung nicht entgegengehalten werden, was dazu führen kann, dass Regionalpläne bei der planungsrechtlichen Beurteilung de facto keine Rechtswirkung erzeugen. Diese undifferenzierte Aussetzung der Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung kann auch zum Missbrauch führen. Zu befürchten ist beispielsweise, dass vor Ort unpopuläre Vorranggebiete für andere Belange, etwa für den Rohstoffabbau, konterkariert werden. Auch die Sicherung anderer Flächen, an denen ein hohes öffentliches Interesse besteht, könnte durch die Neuregelung unmöglich gemacht werden. Nicht zuletzt könnte auch der Ausbau der erneuerbaren Energien selbst durch den § 249 Abs. 7 S. 1 Nr. 2 BauGB behindert werden, wenn Vorhaben verhindert werden, die dem Transport oder der Speicherung des Stroms dienen.

Eine Verhinderungsplanung bezüglich der Ausweisung von Windenergiegebieten ist in jedem Falle auszuschließen, aber eine generelle Überwindung von bereits abgewogenen Zielen der Raumordnung, wie es § 249 Abs. 7 S. 1 Nr. 2 BauGB ermöglicht, ist weder notwendig noch sinnvoll. Stattdessen wäre es ausreichend, nur etwaige bestehende raumordnerische Negativfestlegungen (z. B. etwaige Textziele mit Windenergie-Sperren in größeren Raumeinheiten) zu überwinden und künftige rechtlich auszuschließen. Als Sanktionierung bei Nichterreichen der Flächenziele würde aus Sicht des Arbeitskreises jedoch der Fortbestand der „alten“ Privilegierung völlig ausreichen.

### **3 Die Beschleunigung des Ausbaus der Windenergie ist ein Gemeinschaftswerk – passgenaue Zuarbeit, Digitalisierung und Verwaltungsvereinfachung unterstützen die Regionalplanung!**

Das Erstellen eines regionalen Planungskonzeptes für die Windenergienutzung ist mit aufwendiger Datenrecherche und -verarbeitung verbunden. Dies gilt insbesondere für Belange der Siedlungsentwicklung, der zivilen und militärischen Luftfahrt sowie des Natur- und Landschaftsschutzes. Erfahrungen von Regionalplanungsträgern zeigen, dass diese Arbeiten personal- und vor allem zeitaufwendig sind. Zwar hat sich in vielen Bereichen die Zusammenarbeit und Datenbereitstellung wesentlich verbessert, jedoch kommt es weiterhin zu erheblichen Zeitverzögerungen bei

- > der Datenbereitstellung durch die Bundeswehr zu Hubschraubertiefflugkorridoren und sonstigen Belangen,
- > der Bereitstellung der sog. ATKIS-Daten der Landesvermessung für die GIS-Analyse zur Identifizierung von Potenzialflächen und
- > der Bereitstellung von Daten zur zivilen Luftfahrt durch die zuständigen Luftfahrtbehörden.

Erschwerend kommt hinzu, dass die zugeliferten Daten häufig nicht qualitätsgesichert und deshalb fehlerbehaftet sind. Erstaunlich ist ferner, dass ein Träger der Regionalplanung von militärischen und zivilen Luftfahrtbehörden die Auskunft bekommen hat, dass Anfragen von privater Seite, d. h. von Windkraftprojektierern, vorrangig vor behördlichen Anfragen behandelt würden. Aufseiten der Regionalplanung entstehen hierdurch wesentliche Verzögerungen in der Erarbeitung der Windenergiegebiete. An die zuständigen Ministerien richtet der Arbeitskreis die Erwartung, dass sie ihren nachgeordneten Behörden sowohl hinsichtlich der Priorität der Bearbeitung von An- und Abfragen als auch zu Fristsetzungen und zur Qualität der Rückmeldung entsprechende Vorgaben machen.

Die Erfassung und sachgerechte Berücksichtigung von geplanten Siedlungsflächen ist ein wesentlicher Baustein jeder Windenergieplanung. Die meisten dieser Bauleitplanungsdaten liegen jedoch nicht digital vor und müssen vom regionalen Planungsträger selbst erfasst, verarbeitet und mit den Kommunen abgestimmt werden. Die Kommunen müssen deswegen in die Lage versetzt werden, etablierte Austauschformate zu nutzen (z. B. im Rahmen von PlanDigital), auf welche auch andere Behörden zugreifen können. Zudem ist bundesweit der Aufbau eines Bauleitplankatasters anzustreben, wie dies z. B. von den Regierungspräsidien in Baden-Württemberg vorgehalten wird. Der Planungsprozess könnte hierdurch qualitativ verbessert und vor allem zeitlich gestrafft werden.

Aber auch bei anderen Verwaltungen besteht ein erheblicher Digitalisierungstau: Erfahrungen insbesondere mit den militärischen und zivilen Luftfahrtbehörden zeigen, dass hier noch weitgehend analog gearbeitet wird und insbesondere Geografische Informationssysteme (GIS) kaum eingesetzt werden. Weitere Behörden, insbesondere der Länder, müssen personell wie auch technisch in die Lage versetzt werden, zeitnah verarbeitungsfähige, digitale und fehlerfreie Daten zu liefern. Dabei müssen die Landesministerien ihren Behörden auch vermitteln, wie dringend die regionalen Planungsträger diese Datengrundlagen zur Beschleunigung der Energiewende benötigen.

Zudem sind die Träger der Regionalplanung nach dem Online-Zugangsgesetz (OZG) und neuerdings nach §9 Abs. 2 ROG verpflichtet, ab 2023 auch Online-Beteiligungsmöglichkeiten anzubieten – aufgrund der aufwendigen Vergabeverfahren ist eine Umsetzung jedoch bisher zu großen Teilen nicht erfolgt. Deswegen schlägt der Arbeitskreis vor, Beteiligungsportale für Raumordnungspläne/-programme und Bauleitpläne mindestens landesweit einzurichten bzw. vorhandene Lösungen auf Landesebene auf die Träger der Regionalplanung zu erweitern. Als Beispiel kann die Beteiligungsplattform des Landes Schleswig-Holstein (BOB.SH) dienen, die auch durch Kommunen genutzt werden kann.

Ein großes Risiko für das Gelingen der Energiewende ist schließlich der Fachkräftemangel, der im Windenergiesektor Planung, Herstellung, Bau und Betrieb von Windenergieanlagen betrifft. Betroffen sind Gutachten- und Planungsbüros, öffentliche Planungsstellen, Genehmigungs- und Fachbehörden gleichermaßen, wobei künftig noch mit einer Verschärfung der Situation zu rechnen ist. Der Arbeitskreis hält es für erforderlich, dass die Länder und Hochschulen es ermöglichen, zusätzliche Studienplätze in den Planungsdisziplinen und anderen relevanten Fächern anzubieten.

#### **4 Der Ausbau der Solarenergienutzung ist notwendig, muss jedoch insbesondere bei den Freiflächenanlagen gestaltet und optimiert werden!**

Die Installation von Photovoltaikanlagen (PV) auf Freiflächen hat stark zugenommen. Dies ist zwar grundsätzlich im Sinne der Energiewende zu begrüßen, doch wäre es sinnvoll, parallel sukzessive auch alle geeigneten Flächen an Gebäuden und technischen Anlagen zu nutzen und für neue Baugebiete auf die richtige Ausrichtung der Gebäude und eine Installation von Solaranlagen hinzuwirken. Zudem besteht gerade bei der Freiflächen-PV – ähnlich wie bei der selteneren Freiflächen-Solarthermie – eine deutliche Flächenkonkurrenz zu anderen Flächenansprüchen, insbesondere der Landwirtschaft und des Naturschutzes.

Im Gegensatz zur Windenergie nach altem Recht ist die Freiflächensolarenergienutzung nicht im gesamten Außenbereich privilegiert, d. h. sie ist außer in den Fällen des neuen § 35 Abs. 1 Nr. 8b und 9 BauGB regelmäßig nicht ohne Bauleitplanung realisierbar. Angesichts der immer wieder aufflammenden Diskussion, die Freiflächensolarenergienutzung flächendeckend zu privilegieren, empfiehlt der Arbeitskreis, stattdessen auf der Ebene der Regionalplanung verstärkt über Vorrang- und Vorbehaltsgebiete die am besten geeigneten und am wenigsten konfliktträchtigen Flächen festzulegen und damit zu sichern.

Eine Flächenvorsorge und Standortoptimierung durch die Regionalplanung würde gleichzeitig eine Zusammenführung mit den Windenergieplanungen ermöglichen, was derzeit so gut wie nicht erfolgt. Eine flächendeckende Privilegierung der Solarenergienutzung hingegen würde nach Überzeugung des Arbeitskreises zu erheblichen Konflikten mit anderen Belangen führen und der Versuch der regionalplanerischen Steuerung würde zu den gleichen rechtlichen Problemen wie bei der bisherigen Windenergieplanung führen. Vielmehr sollte zur Beschleunigung der Energiewende und zur Vermeidung unnötiger Verfahren als flankierendes, innovatives Element eine Privilegierung der Solarenergienutzung in raumordnerischen Vorranggebieten in das Baugesetzbuch eingeführt werden (vgl. von Seht 2023: 198 f.).

Freiflächensolaranlagen sind nunmehr auf Flächen entlang der Hauptverkehrslinien gemäß § 35 Abs. 8 b) BauGB privilegiert. Die Nutzung dieser (und ähnlich vorbelasteter) Flächen für die Solarenergienutzung ist grundsätzlich sinnvoll und zu unterstützen. Dies kann jedoch auch insbesondere deswegen zu Konflikten führen, weil diese Flächen häufig auch für die trassennahe Führung anderer Linieninfrastrukturen (für die Energiewende notwendige Stromtrassen und für die Verkehrswende notwendige Erweiterungen von Bahntrassen) benötigt werden.

#### **5 Zur Erreichung der Energiewende müssen Sperrwirkungen veralteter kommunaler Konzentrationszonen in raumordnerischen Vorranggebieten beseitigt werden!**

In vielen Fällen hat die Regionalplanung in Deutschland in den letzten Jahren Vorranggebiete für die Windenergienutzung (mit oder ohne die Wirkung von Eignungsgebieten) in Gebieten festgelegt, die Kommunen zuvor bereits im Zuge kommunaler Konzentrationszonenplanungen für die Windenergienutzung restriktiver behandelt und ausgeschlossen hatten. Klar ist, dass § 1 Abs. 4 BauGB hier eine Anpassung der früheren kommunalen Konzentrationszonenkonzepte an die Regionalplanung erfordern würde, um die dauerhafte Konkordanz der Planungsebenen sicherzustellen. Obwohl es in Literatur und Rechtsprechung (z. B. Reidt 2017; VGH Hessen, Beschluss vom 25. Januar 2018 – 4 B 1535/17.N) durchaus klare Aussagen im Sinne des Vorrangs der Regionalplanung gibt, bestehen in der Praxis Unsicherheiten. So ist die Frage höchstrichterlich ungeklärt, ob Anträge auf Genehmigung einer Windenergieanlage in solchen Bereichen abgelehnt werden müssen (ggf. in Abhängigkeit vom Zeitablauf), soweit Kommunen eben noch keine Anpassung, die Windenergieanlagen ermöglicht, vorgenommen haben.

Im Zuge des neuen Systems des WindBG mit Änderungen im BauGB wird dieses Problem zwar spätestens am 31.12.2027 nicht mehr bestehen (vgl. § 249 Abs. 1 i. V. m. § 245e Abs. 1 BauGB), aber die Standorte in den Vorranggebieten der Raumordnung können und sollten sehr viel kurzfristiger rechtssicher aktiviert werden. Das würde auch dazu beitragen, beim WEA-Ausbau operativ Zeit zu überbrücken, bis der Hauptteil der zusätzlichen Windenergiegebiete gemäß WindBG festgelegt ist.

Zunächst würden die Probleme jedenfalls fortbestehen. Denn § 245e Abs. 1 BauGB legt fest, dass Bestandspläne mit Ausschlusswirkung fortgelten, solange sie bis zum 1. Februar 2024 wirksam geworden sind. Der Verweis des § 245e Abs. 1 BauGB auf § 249 Abs. 5 S. 2 BauGB n. F. und der in die Zukunft gerichtete Wortlaut von § 249 Abs. 5 S. 2, S. 1 BauGB n. F. lassen darauf schließen, dass der Vorbehalt hinsichtlich des Entfalls entgegenstehender Darstellungen in Flächennutzungsplänen lediglich für neu ausgewiesene Flächen gilt – nicht für Bestandspläne.

Daher sollte ein Vorschlag (von Seht 2021: 616 f.) sinngemäß umgesetzt werden, der vorsieht, durch eine Ergänzung im BauGB klarzustellen, dass eine etwaige FNP-Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB für die Windenergienutzung standörtlich außer Kraft tritt, soweit für Vorhaben nach § 35 Absatz 1 Nr. 5 eine Darstellung als Vorranggebiet der Raumordnung in Kraft ist. Außerhalb der Vorranggebiete bleibt die Ausschlusswirkung zunächst erhalten. Diese Klarstellung könnte an verschiedenen Stellen im BauGB verankert werden, z. B. als Ergänzung im § 35 BauGB oder als Sonderregelung in den Übergangsregelungen des neuen § 245e BauGB. Sie wäre eine „low hanging fruit“ bei der Vereinfachung und Beschleunigung der Planung (vgl. dazu z. B. Kment 2022: 336).

## **6 Das Zusammenwirken der Raumordnung mit dem Energierecht und weiterem Fachrecht muss verbessert werden!**

Die neue Systematik der Windenergieplanung in Deutschland wird nicht nur den Ausbau der Windenergienutzung beschleunigen. Sie wird auch dazu führen, dass es für die raumbedeutsame Netz- und Speicherplanung deutlich besser als bisher vorhersehbar ist, mit welcher anzuschließenden Windkraftleistung mittelfristig in welchen Regionen zu rechnen ist. Dies ist nicht nur wegen des großen zeitlichen Vorlaufs für den Netz- und Speicherausbau wichtig, sondern auch, weil gerade die Netze schon heute teilweise einen kritischen Engpass darstellen, was sich bei dem massiven Ausbau der erneuerbaren Energien noch verstärken wird.

Insoweit sind die aktuellen Änderungen ein Beispiel für eine sinnvolle Harmonisierung von räumlicher Gesamtplanung und flankierenden Rechtsbereichen – hier insb. der Netzplanung – sowie verschiedenen Elementen des Energiesystems. Dabei darf es jedoch nicht bleiben. Denn ähnliche Vorteile würde es bieten, wenn z. B. auch für die PV-Nutzung besser geplant und es für Dritte transparent wäre, wo künftig welche Leistung zu erwarten ist. Dies könnte zumindest für raumbedeutsame PV-Freiflächenanlagen (PV-FFA) durch teilräumliche Zielwerte für raumordnerische Flächensicherungen und ggf. flankierende Änderungen im EEG (z. B. teilräumliche Ausschreibungen) sichergestellt werden (vgl. von Seht 2023: 191 ff.).

Eine wirkungsvolle Energiesystemplanung müsste als Fachplanung mit den Zielen der Raumordnung frühzeitig abgestimmt werden und bereits in einem frühen Planungsstadium insbesondere

- > Positionierungen größerer Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien,
- > das künftige Energieleitungsnetz,
- > die Verortung der Wasserstoffproduktion und
- > die realisierbaren größeren Speicherkapazitäten

unter Berücksichtigung u. a. von Raumstruktur-, Energienachfrage-, Effizienz- und Umweltgesichtspunkten so weit wie möglich abstimmen. Dies findet bisher nicht statt. Weiterführend können und sollten zusätzliche Aspekte bei der Energiesystemplanung einbezogen werden (z. B. eine gerechte Verteilung der korrespondierenden Wertschöpfung, regionale Stromgestehungskosten und die räumliche und zeitliche Verteilung der Stromnachfrage). Auch die Gefahr eines Preisverfalles für die Betreiber bei einer Überproduktion von PV ist zu beachten. Zudem ist das tages- und jahreszeitliche Zusammenspiel von einzelnen erneuerbaren Energien mitzudenken und getrennt nach Energiearten zu steuern. Denn je harmonischer die einzelnen erneuerbaren Energien in den Teilräumen zusammenwirken, d. h. sich ergänzen, umso weniger Leitungen oder Speicher werden benötigt und umso weniger Energieverluste entstehen.

Darauf aufbauend kann die Regionalplanung die nach Abwägung aller Aspekte am besten geeigneten Standorte für raumbedeutsame regenerative Nutzungen ermitteln. Dies setzt voraus, dass durch fachrechtliche Anforderungen an die Realisierbarkeit von Anlagen für erneuerbare Energien keine unnötigen Realisierungshindernisse in Teilräumen bzw. einzelnen Raumkategorien geschaffen werden. So wirkten bis zum Inkrafttreten des EEG 2023 beispielsweise die Regelungen in den §§ 37 und 37 c EEG mit den zentralen Raumkulissen für Ausschreibungen für PV-Anlagen (1. Segment) deswegen deutlich beschränkend, weil die wirtschaftlich wichtige Möglichkeit der Teilnahme an Ausschreibungen nur bestand, wenn das Vorhaben in bestimmten Raumeinheiten lag (z. B. Konversionsflächen). Diese „Bremse“ wurde mit dem EEG 2023 und entsprechenden Erweiterungen der Raumkulissen gelockert, aber nicht vollends gelöst.

Mittelfristig sollte ein Planungsauftrag für die umfassend abgestimmte Energiesystementwicklung rechtlich festgehalten und für raumrelevante Anlagen durch eine entsprechend personell und rechtlich gestärkte Raumordnung auf allen Ebenen (von Bundes- bis Regionalebene) umgesetzt werden, insbesondere Standorte für PV-FFA sollten schnellstmöglich planerisch gesteuert werden. Nach Überzeugung des Arbeitskreises ist eine die Energiesystemplanung umsetzende Raumordnung angesichts der Komplexität der Aufgabe und der Risiken, die eine einseitige oder ungeordnete Entwicklung mit sich bringt, unabdingbar.

## **7 Die Beschleunigung der Energiewende und die Prüfung naturschutzrechtlicher Belange müssen durch eine Optimierung des Gesamtprozesses verknüpft werden!**

Die naturschutzrechtlichen Verfahrenserleichterungen, insbesondere der Wegfall der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und der artenschutzrechtlichen Prüfung bei Genehmigungsverfahren in Windenergiegebieten, bei deren Ausweisung eine Strategische Umweltprüfung (SUP) durchgeführt wurde, werden langfristig bestehen bleiben. Gemäß den Änderungen der EU-Erneuerbaren-Richtlinie (RED III; Richtlinie (EU) 2023/2413) sollen bei Neufestlegungen von Windenergiegebieten die Erleichterungen nur in Bereichen gelten, in denen mit keinen erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist (Artikel 15c Abs. 1 Buchstabe a Richtlinie (EU) 2023/2413); unklar bleibt bisher, welche Umweltauswirkungen als erheblich eingestuft werden müssen. Daraus folgt, dass die naturschutzrechtlichen Belange für solche Beschleunigungsgebiete (bisläng: go-to-Gebiete) bereits auf der regionalen Ebene bei Durchführung der SUP abschließend abgearbeitet werden müssen. Ferner ist auch auf dieser Ebene zu entscheiden, inwieweit z. B. ein Landschaftsschutzgebiet oder naturräumlich wertvolles Gebiet verantwortungsvoll in Anspruch genommen werden kann oder nicht. Bei der Beurteilung müssen alle geeigneten und verhältnismäßigen naturraumbezogenen Kriterien und Daten herangezogen werden und auch aktuelle Landschaftspläne können entsprechende Hinweise geben.

Im Falle des Artenschutzes liegen aber die relevanten Daten oft nur unzureichend vor. Die Regionalplanung berücksichtigt zwar regelmäßig Vogelschutzgebiete, Dichtezonen kollisionsgefährdeter Vogelarten, FFH-Gebiete, Naturschutzgebiete, geschützte Biotope etc., sodass in diesen

Fällen größere Konflikte mit dem Artenschutz begrenzt werden können. Auch NATURA-2000-Vorprüfungen werden regelmäßig auf der Ebene der Regionalplanung durchgeführt. Der Artenschutz wird in den gesetzesgemäß zu erstellenden Umweltberichten soweit möglich berücksichtigt. In der Regel findet der Artenschutz im Detail bisher aber erst bei der Zulassung maßgebliche Berücksichtigung, da die final erforderliche Prüftiefe auf Ebene der Regionalplanung regelmäßig nicht geleistet werden kann – schon deswegen, weil Details wie der genaue Anlagenstandort, die geplanten Zuwegungen oder Bauzeiten nicht bekannt sind und keine Kartierungen erfolgen. Infolgedessen bestehen noch keine Erfahrungen, wie die SUP ausgestaltet werden muss, um die Umweltprüfungen auf Genehmigungsebene hinreichend zu ersetzen. Auch vor dem Hintergrund der temporären Regelung des § 6 Abs. 1 Satz 3 WindBG sind die unzureichenden Datengrundlagen problematisch: Ohne geeignete Datengrundlagen können durch die Behörden keine geeigneten Minderungsmaßnahmen festgelegt werden. Ferner müssen die Fachbehörden die neuen Vorgaben im Artenschutz (veränderte Liste der direkt zu berücksichtigenden Arten sowie nicht ganz einfache Berechnungsvorgaben im BNatSchG) zunächst in die Praxis umsetzen. Beispielsweise hat die Eingriffsregelung routinisierte Verfahren und ist weiter wirksam.

Aufgrund dieser Erfordernisse ist es unabdingbar, eine ausreichende Datenbasis zu den geschützten Arten auf Regionsebene zu erstellen, um damit die Prüfung des Artenschutzes im Rahmen der SUP abschließend zu bewältigen. Da dies erhebliche Zeiträume in Anspruch nehmen wird, soweit die Daten teilträumlich nicht bereits vorliegen, könnte die Ausweisung von Windenergiegebieten dadurch ausgebremst werden. Solange die Datenlage auf regionaler Ebene unzureichend ist, muss geprüft werden, ob die betroffenen Gebiete ohne Beschleunigungsstatus ausgewiesen und zu dem bewährten System der Umweltverträglichkeitsprüfung und artenschutzrechtlichen Prüfung auf der Genehmigungsebene zurückgekehrt werden sollte, da keine ausreichende Aussage über die Erheblichkeit der voraussichtlichen Umweltauswirkungen getroffen werden kann.

Nicht zuletzt schaffen die zahlreichen Änderungen und Schwächungen des Naturschutzrechts, insbesondere des Artenschutzes, offene Fragestellungen und neue Unsicherheiten, die erst durch die Rechtsprechung entschieden werden dürften. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass Planungsträger schon jetzt teilweise freiwillige Artenschutzprüfungen durchführen, um Rechtssicherheit zu schaffen. Im Sinne eines schnellen und möglichst konfliktfreien Windenergieausbaus, aber auch unter Berücksichtigung der Biodiversitätskrise, sollte die Regionalplanung ihre Windenergiegebiete auf die naturverträglichen Flächen beschränken. Unberührt bleibt zumindest nach Bundesrecht die Möglichkeit des regionalen Planungsträgers, bei nicht ausreichend zur Verfügung stehenden geeigneten Flächen zuerst das Flächen-Zwischenziel bis 2027 anzustreben.

## **8 Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Energiewende ist wichtig und kann durch neue Ansätze unterstützt werden!**

Die Unterstützung der Energiewende durch die Menschen vor Ort ist ein entscheidender Faktor für eine erfolgreiche, gesellschaftlich breit getragene und zügige Umsetzung. Um einvernehmliche Lösungen zu entwickeln, muss die Öffentlichkeitsbeteiligung so organisiert werden, dass die Konsequenzen frühzeitig erkennbar sind.

Des Weiteren kann durch die starken ökonomischen Anreize der erneuerbaren Energien, derzeit die hohen Pachteinahmen für Flächeneigentümer/innen, Unmut bei Teilen der Bevölkerung entstehen. Falls kein Flächenpoolmodell gewählt wird, können aber auch Konflikte zwischen Landbesitzerinnen/Landbesitzern entstehen, weil durch die Flächenausweisung in gewisser Weise private Privilegien verteilt werden, während die Lasten lokal vergesellschaftet werden. Die vom EEG angeregten Beteiligungen von Gemeinden wirken dem entgegen, sind aber begrenzt. Um die lokalen Widerstände zu minimieren, sollten zusätzliche wirtschaftliche Anreize für die betroffenen Bewohner/innen geschaffen werden.



Die Raumordnung muss sich mit sachgerechten Einwendungen aus der Bevölkerung befassen, hat jedoch nur einen begrenzten Spielraum, auf allgemeine lokale Proteste einzugehen. In erster Linie gilt es, die raumordnerisch sachgerechtesten Standorte mit den geringsten objektiven Raumnutzungskonflikten zu finden. Diese gerade bei der Windenergienutzung hochkomplexe Abwägung ist Aufgabe der demokratisch legitimierten regionalen Planungsträger. Die Beteiligung kann und soll primär dazu beitragen, dass für eine rechtssichere und sachgerechte Entscheidung alle notwendigen Erkenntnisse und Positionen vorliegen. Die Öffentlichkeit muss ferner auf Basis einer entsprechenden Kommunikation die Gelegenheit haben, sich hier umfassend einzubringen. Letzteres ist vielerorts bereits bewährte Praxis der Regionalplanung und im Kern bereits durch die Richtlinie zur Strategischen Umweltprüfung normiert.

Bedingt durch die derzeitige Rechtslage, insbesondere das Entfallen der Umweltverträglichkeitsprüfung in Windenergiegebieten, findet eine Öffentlichkeitsbeteiligung oft nur noch auf regionaler Ebene bei der Ausweisung der Gebiete statt. Dass die Bürger/innen dann im Rahmen eines vereinfachten BImSchG-Genehmigungsverfahrens nicht mehr beteiligt werden müssen, lässt Konflikte erwarten, weil eine konkrete Genehmigungsplanung für viele Menschen greifbarer als die regionale Planung ist und zu einer lokalen Aktivierung führt, dann jedoch keine formale Beteiligungsmöglichkeit mehr besteht. Zwar kann die neue Rechtslage ohne Planung weitgefaster Ausschlussgebiete und damit einer Reduzierung der Anlässe für Klagen zu einer Planungsbeschleunigung auf Regionesebene führen. Gleichzeitig bieten die neuen Planungen nun, im Vergleich zum Zustand vor der Reform, in vielen Gebieten sogar mehr Potenzial für politische Konflikte in den Gemeinden und auch für Klagen, da sowohl im Artenschutz als auch bezogen auf das Landschaftsbild bzw. die Erholung voraussichtlich konfliktträchtigere Gebiete in Betracht gezogen werden. Abzuwarten bleibt, wie die Rechtsprechung diese neuen Verhältnisse bewertet.

In dieser Situation kann die Regionalplanung proaktiv die Öffentlichkeitsbeteiligung auf einer frühen Planungsstufe initiieren. Auch wenn die Gemeinden kaum Gestaltungsspielraum im Zuge der Flächenfestlegungen durch die Regionalplanung haben, ist bei einer frühzeitigen Beteiligung mit einer erhöhten Akzeptanz innerhalb der lokalen Bevölkerung zu rechnen. Neue Beteiligungsformate tragen dazu bei, dass diese Prozesse konstruktiver verlaufen können, als dies in der Vergangenheit der Fall war (vgl. Thiele/Kinzinger/von Haaren 2023).

## 9 Ausblick

Mit den neuen rechtlichen und planerischen Rahmenbedingungen des WindBG hat die Raumordnung Verantwortung für einen zentralen Teil der Energiewende, nämlich die Flächensicherung für den Ausbau der Windenergie, übertragen bekommen. Alle Bundesländer, in denen es eine Regionalplanung gibt, haben angekündigt oder bereits entschieden, diese Planungsebene mit der konkreten Umsetzung in den Regionalplänen zu beauftragen. Die Regionalplanung nimmt diese Herausforderung an, muss sich aber für eine erfolgreiche Erfüllung der Vorgaben auch der Mitwirkung zahlreicher öffentlicher Stellen sicher sein. Auf einige wesentliche Aspekte dieser Zusammenarbeit wurde in diesem Positionspapier hingewiesen.

In der Praxis ist es insbesondere die Regionalplanung, die aktuell aufgrund der Konsequenzen bei einer Zielverfehlung unter großem Druck steht, zügig Flächen für die Windenergie auszuweisen. Der Arbeitskreis sieht diesen Druck und hält es für erforderlich, dass alle Anstrengungen unternommen werden müssen, die am besten geeigneten Flächen für die Windenergie zu ermitteln, diese in den Regionalplänen auszuweisen und damit auch die Leistungsfähigkeit der Regionalplanung erneut unter Beweis zu stellen.

Trotz des Zeitdrucks und der klaren gesetzlichen Vorgaben zu den Flächenbeitragswerten ist es jedoch notwendig, die Kommunen und die dort lebenden Menschen intensiv in die Planungen einzubeziehen, um weitestgehende Akzeptanz für die Planungserfordernisse und -ergebnisse zu errei-

chen (und somit Anlässe für zeitaufwendige Klageverfahren möglichst zu vermeiden). In § 2 EEG wurde das überragende öffentliche Interesse für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen der Erzeugung erneuerbarer Energien und deren Kategorisierung als vorrangiger Belang festgeschrieben. Der Arbeitskreis begrüßt diese Klarstellung, weist aber darauf hin, dass die Regionalplanung im Sinne eines rechtssicheren Vorgehens trotzdem immer eine umfassende und transparente Abwägung aller öffentlichen Belange, insbesondere auch der des Artenschutzes, vornehmen muss. Dies ergibt sich auch daraus, dass die Schutzgüterabwägungen ausdrücklich und richtigerweise auch in § 2 EEG erwähnt werden.

Der Arbeitskreis empfiehlt, in der gerade angelaufenen Umsetzungsphase des WindBG die Planungspraxis nicht durch wesentliche Rechtsänderungen zu verunsichern. Sollten diese dennoch als notwendig erachtet werden, bedarf es Übergangsvorschriften für begonnene Planungen. Allerdings sollte das Zieldatum 31.12.2027 für die erste Phase der Erreichung gesetzlich vorgegebener Flächenbeitragswerte zum Anlass genommen werden, die bis dahin erzielten Ergebnisse und die Erfahrungen aus den Planungsprozessen einer umfassenden wissenschaftlich fundierten unabhängigen Evaluierung zu unterziehen – ergänzend zur Evaluierung nach § 7 WindBG – und in der Folge auch ggf. erforderliche Justierungen, z. B. von länder- oder regionsbezogenen Flächenwerten, vorzunehmen. Dabei muss es insbesondere auch um raum- und umweltbezogene Aspekte gehen.

Diese Evaluierung kann und sollte bereits vor dem ersten Zieldatum beginnen. Sie bietet die Basis für eine breite Diskussion über das Erfordernis rechtlicher und inhaltlicher Justierungen. Dies wäre die Gelegenheit, einige Themen vertieft zu diskutieren, die in diesem Arbeitskreis zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend erörtert werden sollten (weil die Dynamik der anlaufenden Planungsphase nicht behindert werden soll) und konnten (weil noch keine Erfahrungen mit der Umsetzung vorliegen). Diese Punkte beziehen sich insbesondere auf die Fragen,

- > in welcher Phase des Planungs- und Genehmigungsprozesses für neue Windenergieanlagen die Umweltbelange, insbesondere die Belange des Natur- und Artenschutzes, in welcher Tiefe abgeprüft werden, und wie es erreicht werden kann, dass dann auch die jeweils erforderlichen Daten zur Verfügung stehen;
- > ob der jetzt vorgegebene enge Korridor der Flächenbeitragswerte für die 16 Bundesländer (oder die regionsbezogenen Verteilungen seitens der Länder) dazu führt, dass auch in Flächen hineingeplant wird, die nach den bundesweit angelegten Kriterien der Flächeneignung für Windenergieanlagen als nur bedingt geeignet angesehen werden, während die Potenziale anderer Regionen mit besseren Voraussetzungen nicht ausgeschöpft werden, sowie
- > wie es mittel- und langfristig gelingen kann, statt einer isolierten Planung für Windenergieflächen eine integrierte Planung erneuerbarer Energien, zumindest eine abgestimmte Planung von Flächen für die Windenergie und die Freiflächen-Photovoltaik, in den Regionen umzusetzen.

Zum letztgenannten Punkt geht der Arbeitskreis davon aus, dass 2027/2028 auf Bundesebene klare Prognosen vorliegen werden, welche langfristigen Energieleistungen aus erneuerbaren Energien benötigt werden. In diesem Kontext kann dann die im Arbeitskreis nicht vertieft bearbeitete Frage diskutiert werden, ob den Ländern die Möglichkeit eröffnet werden sollte, anstelle der aktuell unkoordinierten und damit nicht immer optimalen Nutzung der Flächen für Windenergieerzeugung und Freiflächen-PV-Anlagen den Regionen faire und regionalspezifische Leistungsvorgaben für die Erzeugung erneuerbarer Energien vorzugeben. Diese müssten dann ggf. in konkrete Flächenbedarfe für Windenergieanlagen und Freiflächen-PV-Anlagen umgerechnet werden, wobei den Regionen eine gewisse Flexibilität der Zielerfüllung eingeräumt werden könnte.

Die ARL wird sich weiterhin für eine zügige und fachlich hochwertige Umsetzung der Energiewende einsetzen und sich zu gegebener Zeit erneut in die fachliche und politische Diskussion einbringen.

---

## Literatur

- Guidehouse Germany GmbH** (2022): Analyse der Flächenverfügbarkeit für Windenergie an Land post-2030. Ermittlung eines Verteilungsschlüssels für das 2-%-Flächenziel auf Basis einer Untersuchung der Flächenpotenziale der Bundesländer. Berlin.
- Kment, M.** (2022): Weitere Beschleunigung und Optimierung des Raumordnungsrechts – ein Zweites Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes kündigt sich an. In: Umwelt- und Planungsrecht 42 (9), 329-336.
- Reidt, O.** (2017): Die Ausweisung von Windkonzentrationszonen in Raumordnungs- und Flächennutzungsplänen – welcher Plan hat Vorrang? In: Baurecht (8), 1293-1303.
- Thiele, J.; Kinzinger, J.; von Haaren, C.** (2023, eingereicht): Bürgerbeteiligung 3.0 – ein digitales Dialogtool zur Entscheidungsunterstützung im Rahmen der Energiewende.
- von Seht, H.** (2021): Ausreichend Raum für die Windenergienutzung an Land. Ein Vorschlag für neue regulative Rahmenbedingungen. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning 79 (6), 606-619. <https://rur.oekom.de/index.php/rur/article/view/128/342> (20.12.2023).
- von Seht, H.** (2023): Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik. Unterstützungs- und Steuerungsmöglichkeiten der Bundesraumordnung und Landesplanung. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning 81 (2), 188-202. <https://rur.oekom.de/index.php/rur/article/view/804/2423> (20.12.2023).

---

## Gesetzestexte

- Baugesetzbuch** (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634). Zuletzt geändert durch Art. 1, 2 G zur sofortigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für die erneuerbaren Energien im Städtebaurecht vom 4.1.2023 (BGBl. I Nr. 6).
- Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien** (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2023) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066). Zuletzt geändert durch Art. 4 G zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren und zur Änd. weiterer Vorschriften vom 3.7.2023 (BGBl. I Nr. 176).
- Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege** (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542). Zuletzt geändert durch Art. 3 Erstes G zur Änd. des Elektro- und ElektronikgeräteG, der EntsorgungsfachbetriebeVO und des BundesnaturschutzG vom 8.12.2022 (BGBl. I S. 2240).
- Richtlinie (EU) 2023/2413** des Europäischen Parlaments und des Rates, vom 18. Oktober 2023, zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001, der Verordnung (EU) 2018/1999 und der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates. In: Amtsblatt der Europäischen Union vom 31.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2413/oj>.
- Onlinezugangsgesetz vom 14. August 2017** (BGBl. I S. 3122, 3138). Zuletzt geändert durch Artikel 16 des Gesetzes vom 28. Juni 2021 (BGBl. I S. 2250; 2023 I Nr. 230).
- Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008** (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88).
- Gesetz zur Festlegung von Flächenbedarfen für Windenergieanlagen an Land** (Windenergieflächenbedarfsgesetz – WindBG) in der Fassung vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353). Zuletzt geändert durch Art. 3 G zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren und zur Änd. weiterer Vorschriften vom 3.7.2023 (BGBl. I Nr. 176).

## **Aktuelle Positionspapiere aus der ARL**

Nr.

- 145 **Neue Planungsgrundlagen für erneuerbare Energien – Herausforderungen und Lösungsvorschläge.**  
Positionspapier des Ad-hoc-Arbeitskreises „Windenergie an Land“ der ARL. Hannover, 2024.  
URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01458>
- 144 **Mobilität, Erreichbarkeit und sozial Teilhabe – Für eine gerechtere Raum- und Verkehrsentwicklung.**  
Positionspapier von Mitgliedern des Arbeitskreises „Mobilität, Erreichbarkeit und soziale Teilhabe“ der ARL. Hannover, 2023.  
URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01448>
- 143 **Handlungsempfehlungen für die planerische Steuerung der Krankenhausversorgung in Nordwestdeutschland.**  
Positionspapier aus der Arbeitsgruppe „Planerische Steuerung der Krankenhausversorgung in Nordwestdeutschland“ der Landesarbeitsgemeinschaft Bremen / Hamburg / Schleswig-Holstein / Niedersachsen der ARL. Hannover, 2023.  
URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01437>
- 142 **Die Zukunft der Regionen in Nordrhein-Westfalen gestalten – Eine gemeinsame Aufgabe von Regionalplanung und Regionalentwicklung.**  
Positionspapier aus der Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Verhältnis von Regionalentwicklung und Regionalplanung“ der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL. Hannover, 2023.  
URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01425>
- 141 **Ökosystemleistungen in der räumlichen Planung – Chancen und Handlungsoptionen.**  
Positionspapier von Mitgliedern des Arbeitskreises „Ökosystemleistungen in der räumlichen Planung“ der ARL. Hannover, 2022.  
URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01412>
- 140 **Lignite planning, structural change and coal phase-out in Germany.**  
Position paper was prepared by members of the Information and Initiative Group on ‘Lignite regions’ at the ARL. Hanover, 2022.  
URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01403>
- 139 **Mit Regionalplanung die Zukunft gestalten.**  
Positionspapier aus einer Arbeitsgruppe des Informations- und Initiativkreises „Regionalplanung“ der ARL. Hannover, 2022.  
URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01391>
- 138 **Risikobasierter Hochwasserschutz durch Regionalplanung.**  
Positionspapier von Mitgliedern des Ad-hoc-Arbeitskreises „Hochwasserschutz und Regionalplanung“ der ARL. Hannover, 2022.  
URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01386>
- 137 **COVID-19 pandemic: Lessons for spatial development.**  
Position paper from the ‘Pandemic and Spatial Development’ Ad hoc Working Group at the ARL. Hanover, 2022.  
URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01370>

