ErneuerbareBW

KEA-BW
DIE LANDESENERGIEAGENTUR

Kommunale Ausweisung von Flächen für die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen in Baden-Württemberg



Handreichung

Inhalt

Einleitung 3

Zusammenfassung 5

I. Ausgangslage 9

II. Flächenziele und Stichtage für den Ausbau der Windenergie 10

III. Umsetzung der Flächenziele in Baden-Württemberg durch Regionalverbände 11

IV. Die Rolle der Kommunen bei der Ausweisung von Flächen für Windenergieanlagen zusätzlich zu den Flächenzielen der Regionalplanung 13

1. Ausweisung von Flächen für Windenergieanlagen im Flächennutzungsplan 15
   a) Keine Konzentrationszonenplanung mit Ausschlusswirkung mehr 15
   b) Isolierte Positivplanung 16
2. Ausweisung von Flächen für Windenergieanlagen in Bebauungsplänen 18
3. Zielabweichungsverfahren 20
   a) Erfordernis eines Zielabweichungsverfahrens 20
   b) Antrag der planenden Kommune 21
   c) Voraussetzungen für die Zielabweichung 21
   d) Wirkung der Zielabweichungsentscheidung 22
   e) Keine praktische Bedeutung der „Gemeindeöffnungsklausel" in Baden-Württemberg 22

Einleitung

Das Land Baden-Württemberg hat sich mit dem 2023 beschlossenen Klimagesetz (KlimaG BW) dazu verpflichtet, bis 2040 Treibhausgasneutralität zu erreichen. Damit verbunden sind ambitionierte Ziele beim Ausbau erneuerbarer Energien. Eine tragende Säule stellt hierbei die Windenergie dar. Die Flächen, auf denen der Ausbau stattfinden soll, werden größtenteils auf Ebene der Regionalplanung als Vorranggebiete festgelegt. Darüber hinaus haben Kommunen die Möglichkeit, weitere geeignete Flächen für die Windenergienutzung auszuweisen, wofür sie unterschiedliche Gründe haben können. Diese Handreichung gibt einen Überblick über das komplexe Thema der kommunalen Flächenausweisung für die Windenergie, über Anwendungsfälle sowie planerische und rechtliche Zusammenhänge.

In welchen Fällen sind die folgenden Informationen relevant für Sie?

Eine Kommune hat konkrete Flächen im Blick, auf denen die Nutzung der Windenergie infrage kommt, die aber bisher nicht oder nicht abschließend auf Ebene der Regionalplanung als Windvorranggebiete berücksichtigt wurden. Um das Windenergieprojekt planungsrechtlich zu ermöglichen, kann die Kommune die Flächen über die Bauleitplanung als Windenergieflächen ausweisen. Steht die geplante Flächenausweisung regionalplanerischen Zielen entgegen, muss zusätzlich ein Zielabweichungsverfahren beim zuständigen Regierungspräsidium angestoßen werden.

Dafür, dass aus Sicht der Kommunen bestimmte Flächen außerhalb der Vorranggebiete für Windenergie infrage kommen, kann es verschiedene Gründe geben, wie zum Beispiel:

- **Die Flächen sind im Eigentum der Kommune**, ein Windenergieprojekt auf diesen Flächen könnte der Kommune Einnahmen aus der Verpachtung bringen.
- Die Kommune möchte einen **zusätzlichen Beitrag zur Erfüllung der Klimaschutzziele** leisten.
- Es soll ein Windenergieprojekt der dort ansässigen **Stadtwerke oder Bürgerenergiegenossenschaft** ermöglicht werden.

Mit der Ausweisung von Windenergieflächen übernehmen Städte und Gemeinden Verantwortung bei der Umsetzung der Energiewende. Den Beschluss zur Einleitung der Bauleitplanung trifft der Gemeinderat. Die Vorbereitung und Vorberatung einer solchen Entscheidung erfordern ein sorgfältiges Abwägen und das Klären vieler Sachfragen, bietet aber auch Anlass für grundsätzliche Überlegungen, ob und wie zum Beispiel ein Windenergieprojekt zum Erreichen übergeordneter strategi-

scher und politischer Ziele oder Leitbilder der Kommune beiträgt. Ein bewusster und sorgfältiger Entscheidungsprozess schafft darüber hinaus die Basis dafür, dass Gemeinde und Gemeinderatsmitglieder in einen konstruktiven und transparenten Austausch mit Bürgerinnen und Bürgern über das Windenergievorhaben gehen können.

Mögliche Leitfragen für Kommune und Gemeinderat beim Entscheidungsprozess zur eigenen Ausweisung von Windenergieflächen:

- Zu welchen Zielen der Kommune kann ein Windenergieprojekt auf eigens dazu ausgewiesenen Flächen beitragen?
- Will die Kommune selbst Anlagen (mit) betreiben?
- Warum wurde die Fläche nicht bereits auf regionaler Ebene berücksichtigt?
- Welche Fragen müssen vertieft geklärt werden, beispielsweise zur Beurteilung der Windhöffigkeit, des Artenschutzes oder der Logistik?
- Gibt es bereits einen interessierten Projektentwickler, der sich im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags zur Übernahme von Kosten für Gutachten/Bauleitplanung verpflichtet?
- Welcher Aufwand kommt auf die Kommune zu und ist dieser leistbar? Welche externe Unterstützung/welcher Dienstleister oder Projektpartner sind hinzuzuziehen?
- Wenn es nicht oder nicht ausschließlich um kommunale Flächen geht: Sind die Flächen bereits gesichert bzw. gibt es Gespräche mit Flächeneigentümern, zum Beispiel über ein Pooling?
- Welcher Steuerungsspielraum ergibt sich durch das Aufstellen eines Bebauungsplans? Was könnte und dürfte die Kommune dadurch konkret festsetzen, was nicht? Welchen Zweck würde sie damit verfolgen?
- Wie kann das Vorhaben den Anwohnern kommuniziert werden? Welche Beteiligungsmöglichkeiten und konkreten Vorteile bestehen für die Bürgerinnen und Bürger vor Ort?

Die hier skizzierten Leitfragen sollen einen schlaglichtartigen Blick auf den politischen Entscheidungsprozess werfen, mit dem die Kommune sich auf den Weg macht und entscheidet, ob sie grundsätzlich Windenergieflächen über die Bauleitplanung bereitstellen will. Kernthema der folgenden Kapitel der Handreichung ist die Bauleitplanung selbst. Deren Voraussetzungen und Anwendungsbereiche werden detailliert beleuchtet, relevante Szenarien aufgeführt und die rechtlichen Rahmenbedingungen erläutert.

Informationen und Beispiele aus baden-württembergischen Kommunen für transparenten und sachorientierten begleitenden Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern und politischen Gremien finden Sie auf der Website des Forums Energiedialog: **www.energiedialog-bw.de**

Zusammenfassung

**Mit dem „Wind-an-Land-Gesetz“ wurde die Flächenausweisung für Windenergiegebiete neu geregelt. Die Bundesländer wurden verpflichtet, im Durchschnitt 2 Prozent ihrer Landesfläche als Wind-Vorranggebiete auszuweisen.
Für Baden-Württemberg hat der Bund dabei ein Flächenziel von 1,8 Prozent bis Ende 2032 mit einem Teilflächenziel von 1,1 Prozent bis Ende 2027 festgesetzt. Baden-Württemberg hat dies strenger gefasst und verbindlich vorgegeben, dass die 1,8 Prozent bereits zum Stichtag des Teilflächenziels zu erreichen sind. Die Landesregierung hat die zwölf Regionalverbände mit der Flächenausweisung beauftragt.**

Kommunen verfügen weiterhin trotz der starken Rolle der Regionalplanung über eigenständige planerische Handlungsmöglichkeiten. So können sie über die regionalen Vorranggebiete hinaus weitere Flächen auf ihren Gemarkungen als Windenergieflächen ausweisen und dadurch Windenergieplanungen ermöglichen. Insgesamt eröffnet die Möglichkeit, Windenergieflächen auf kommunaler Ebene auszuweisen den Gemeinden mehr Optionen, die Windenergienutzung auf dem Gemeindegebiet aktiv zu steuern und lokale Interessen frühzeitig zu berücksichtigen. Zum Teil können sie dadurch auch Einfluss darauf nehmen, dass Windenergieprojekte vorteilhaft für die Kommune gestaltet werden, dass Konflikte zwischen Beteiligten vermieden oder minimiert werden, dass die Wertschöpfung aus den Projekten in der Region bleibt und dass die Projekte zum Erreichen der langfristigen energie- und klimapolitischen Ziele der Kommune beitragen und damit im besten Fall in der Bevölkerung möglichst breit akzeptiert werden. Kommunen können zudem ihre Verhandlungsposition gegenüber Projektierern stärken und planerisch vorbereitete Standorte schaffen, die eine höhere Investitionssicherheit bieten.

Als zentrale planungsrechtliche Instrumente für die Ausweisung von Windenergiegebieten stehen den Kommunen sowohl der Flächennutzungsplan als auch der Bebauungsplan zur Verfügung:

Im Flächennutzungsplan können Flächen für Windenergieanlagen als Sonderbauflächen oder Sondergebiete mit der Zweckbestimmung „Windenergie“ dargestellt werden. Die Darstellung im Flächennutzungsplan entfaltet zwar keine unmittelbare Zulassungswirkung für konkrete Vorhaben, setzt jedoch einen wichtigen planerischen Rahmen und signalisiert die Eignung bestimmter Flächen aus kommunaler Sicht.

Von besonderer Bedeutung sind die gesetzlichen Änderungen infolge des Wind-an-Land-Gesetzes. Die früher verbreitete

Konzentrationszonenplanung mit Ausschlusswirkung gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ist seit dem 1. Februar 2023 weitgehend entfallen. Bis dahin konnten Kommunen bestimmte Flächen für Windenergie konzentriert ausweisen und gleichzeitig Windenergieanlagen außerhalb dieser Flächen ausschließen. Mit Inkrafttreten des § 249 Abs. 1 BauGB wurde diese Rechtsgrundlage aufgehoben. Für ältere Flächennutzungspläne gelten jedoch Übergangsregelungen: Wurden sie vor dem 1. Februar 2024 wirksam, bleibt ihre Ausschlusswirkung vorübergehend bestehen, längstens bis zum 31. Dezember 2027 beziehungsweise bis zur Feststellung, dass die Flächenziele erreicht wurden.

Eine weitere wichtige Möglichkeit ist die sogenannte „isolierte Positivplanung". Diese erlaubt es, zusätzliche Flächen für Windenergieanlagen auszuweisen, ohne den gesamten Flächennutzungsplan neu aufstellen zu müssen.

Vorteil dieses Instruments ist insbesondere der geringere Planungs- und Abwägungsaufwand. Die Kommune muss nicht sämtliche öffentliche und private Belange erneut vollständig gegeneinander abwägen, sondern lediglich diejenigen Aspekte berücksichtigen, die durch die zusätzlichen Flächen betroffen sind. Zudem können auch kleinere Teilbereiche gezielt ergänzt werden, ohne das bestehende Planungskonzept insgesamt infrage zu stellen.

Die isolierte Positivplanung ist allerdings an Voraussetzungen gebunden. Insbesondere dürfen die Grundzüge der bestehenden Planung nicht berührt werden. Das zugrunde liegende städtebauliche Leitbild muss erhalten bleiben. Eine gesetzliche Vermutungsregel sieht vor, dass die Grundzüge der Planung regelmäßig nicht berührt werden, wenn die zusätzlich ausgewiesenen Flächen nicht mehr als 25 % der bislang dargestellten Windenergieflächen ausmachen. Überschreitet die zusätzliche Fläche diese Schwelle, ist eine gesonderte Prüfung erforderlich.



Neben dem Flächennutzungsplan kommt dem Bebauungsplan erhebliche Bedeutung zu. Durch Bebauungspläne können Kommunen Flächen verbindlich als Sondergebiete für Windenergie festsetzen. Im Unterschied zum Flächennutzungsplan ergibt sich die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Windenergieanlagen dann unmittelbar aus den Festsetzungen des Bebauungsplans, die planerische Details

beinhalten können. Dies verschafft den Kommunen eine erhöhte Planungssicherheit sowie Steuerungsmöglichkeit.

Sowohl Flächennutzungspläne als auch Bebauungspläne gelten auch dann fort, wenn Windenergieanlagen bei Erreichen der Flächenziele außerhalb ausgewiesener Gebiete künftig nicht mehr privilegiert sein sollten. Als Windenergiegebiete i.S.v. § 2 Abs. 1 WindBG sind in Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen ausgewiesene Gebiete vor der Entprivilegierung geschützt. Auf diese Weise können Kommunen Standorte dauerhaft sichern.

Es gilt zu beachten, dass Bebauungspläne grundsätzlich aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln sind. Daher ist häufig zumindest parallel eine Anpassung des Flächennutzungsplans erforderlich. Besteht keine Konzentrationszonenplanung mehr, kann unter bestimmten Voraussetzungen auch ein vorzeitiger Bebauungsplan aufgestellt werden, wenn dringende Gründe dies erfordern. Als solche Gründe werden insbesondere das öffentliche Interesse am Ausbau erneuerbarer Energien sowie die Gewährleistung der Versorgungssicherheit genannt.

Eine weitere wesentliche Rahmenbedingung kommunaler Planung ist das Verhältnis zur Regionalplanung.

Kommunale Bauleitpläne müssen an die Ziele der Raumordnung angepasst werden. Stehen Ziele des Regionalplans der kommunalen Flächenausweisung entgegen, ist grundsätzlich ein Zielabweichungsverfahren erforderlich. Dieses Verfahren wird auf Antrag der Kommune bei der zuständigen höheren Raumordnungsbehörde durchgeführt. Die Anforderungen hierfür sind hoch. Eine Zielabweichung ist nur zulässig, wenn sie unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Regionalplanung nicht berührt werden. Insbesondere gesetzlich zwingende Vorgaben des Natur-, Arten- oder Gebietsschutzes können der Zulässigkeit einer Zielabweichung entgegenstehen.

Eine weitere (theoretische) Möglichkeit bietet die sogenannte Gemeindeöffnungsklausel nach § 245e Abs. 5 BauGB. Diese soll Kommunen unter bestimmten Voraussetzungen ermöglichen, Flächen für Windenergie auch ohne Zielabweichungsverfahren auszuweisen. Für Baden-Württemberg wird ihre praktische Bedeutung jedoch als gering eingeschätzt, da dort Regionalpläne bereits seit Jahren nur Vorranggebiete mit positiver Wirkung festlegen und keine flächendeckende Ausschlusswirkung mehr besteht. Relevanz kann die Gemeindeöffnungsklausel lediglich in Ausnahmefällen entfalten. Dies wird in Kapitel 3, Abschnitt e) näher erläutert.





I. Ausgangslage

Der Ausbau der Windenergie ist von entscheidender Bedeutung für die ehrgeizigen Klimaziele, die von Bund und Ländern verfolgt werden: Bis 2045 sollen Treibhausgasemissionen so weit gemindert werden, dass Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird (§ 3 Abs. 2 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG), BGBl. I S. 2513, zuletzt geändert durch BGBl. 2024 I Nr. 235). Baden-Württemberg will bis 2040 treibhausgasneutral werden (§ 10 Abs. 1 Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz Baden-Württemberg [KlimaG BW, GBl. S. 26]).

II. Flächenziele und Stichtage für den Ausbau der Windenergie

Ein entscheidender Schritt, der den Ausbau erneuerbarer Energien drastisch beschleunigen und dem Mangel an verfügbarer Fläche für Windenergieanlagen entgegenwirken soll (BT Drs. 20/2355, S. 1), ist das am 1. Februar 2023 in Kraft getretene Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land („Wind-an-Land-Gesetz"), das die planungsrechtlichen Grundlagen für den Ausbau der Windenergie an Land mit der Einführung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes (WindBG, BGBl. I 2022, S. 1353, zuletzt geändert durch BGBl. 2024 I Nr. 151) und punktuellen Änderungen des Baugesetzbuchs (BauGB) neugestaltet hat.

Um die Ausbauziele für erneuerbare Energien zu erreichen, wurden die Bundesländer mit dem WindBG verpflichtet, jeweils prozentuale Anteile der Landesfläche für Windenergie auszuweisen (sog. Flächenbeitragswerte, § 3 Abs. 1 WindBG). Dabei sind bis zum 31. Dezember 2027 Teilflächenziele zu erreichen. Bis zum 31. Dezember 2032 müssen die Flächenbeitragswerte vollständig erreicht werden. Nach dem WindBG müssen in **Baden-Württemberg** bis zum **31. Dezember 2027** 1,1 % der Landesfläche (Zwischenziel) und bis zum **31. Dezember 2032** 1,8 % der Landesfläche (**endgültiges Ziel**) für Windenergie ausgewiesen werden.

Baden-Württemberg hat allerdings im Klimagesetz (KlimaG BW) eine kürzere Frist für das vollständige Erreichen des Flächenbeitragswertes festgesetzt. Laut dem Gesetz muss bereits bis zum Stichtag des **Zwischenziels, dem 31. Dezember 2027, das endgültige Ziel von 1,8 %** in jeder Region erreicht sein (§ 20 Abs. 1 KlimaG BW).

III. Umsetzung der Flächenziele in Baden-Württemberg durch Regionalverbände

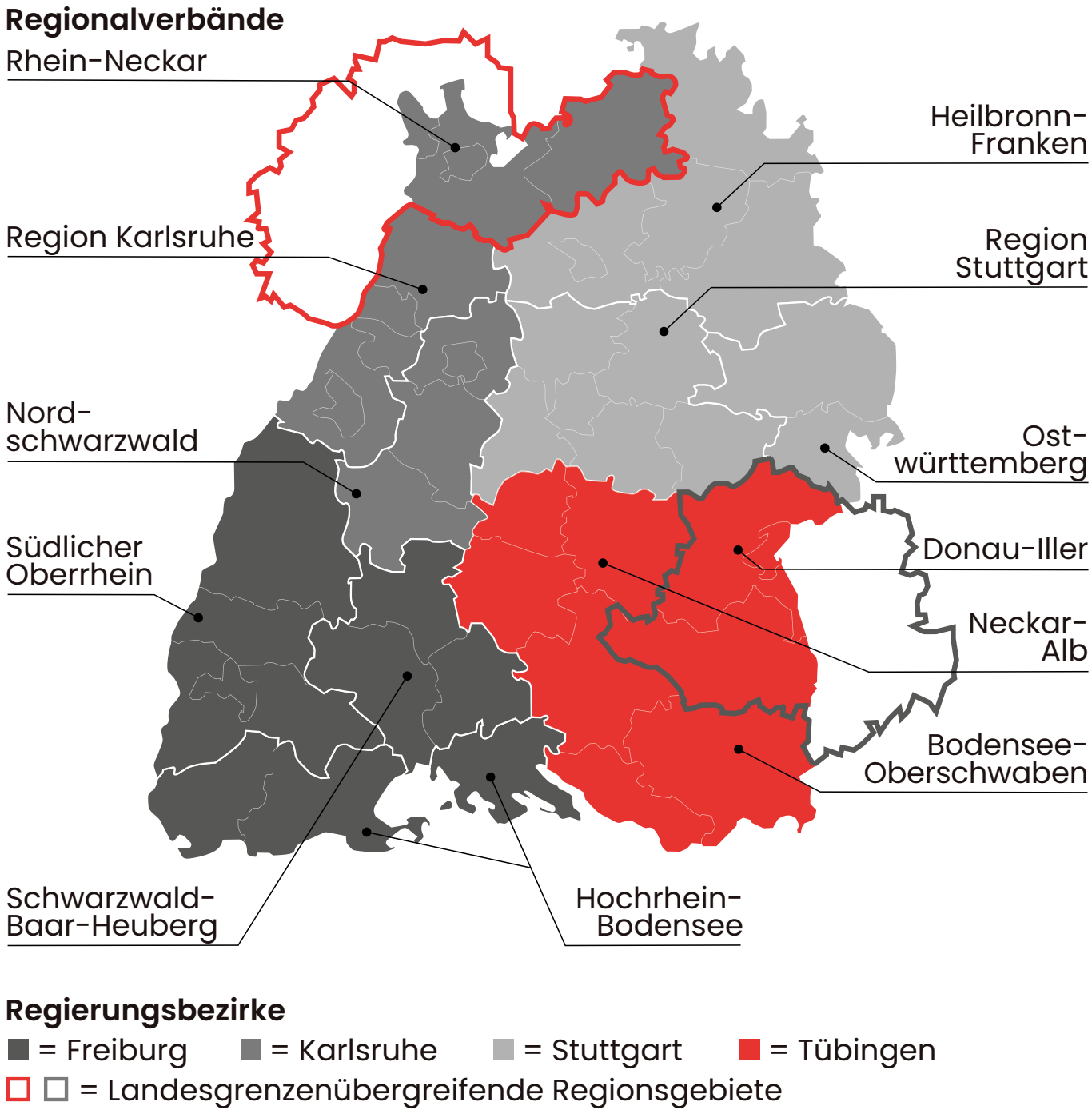
Die Umsetzung der Flächenziele erfolgt in Baden-Württemberg durch die Träger der Raumordnung (Regionalverbände). So können in Baden-Württemberg Standorte für regional bedeutsame Windenergieanlagen in den Regionalplänen dargestellt werden, wobei Flächen für Windenergieanlagen als Vorranggebiete ausgewiesen werden (§ 11 Abs. 7 Satz 1 Hs. 2 Landesplanungsgesetz [LplG]).

Als Ziele der Raumordnung sind Vorranggebiete verbindlich bei der kommunalen Planung zu beachten (§ 1 Abs. 4 BauGB). Im Gegenzug – als Ausdruck des sog. Gegenstromprinzips – müssen Regionalverbände die Kommunen bei der Regionalplanung anhören und ihre Belange berücksichtigen (§ 1 Abs. 3 ROG).

Vorranggebiete haben nur innergebietliche Wirkung im Sinne einer Positivplanung. Der Windenergienutzung entgegenstehende Vorhaben werden im Vorranggebiet ausgeschlossen. Demgegenüber führt die Festlegung eines Vorranggebiets nicht dazu, dass Windenergieanlagen an anderen Stellen außerhalb des Vorranggebietes generell ausgeschlossen sind (Schink, ZfBR 2015, 232 [232 f.]). Eine solche außergebietliche Ausschlusswirkung für Windenergieanlagen kann durch Vorranggebiete im Regionalplan nicht herbeigeführt werden.

Die Teilflächenziele müssen auf der Ebene der Regionen und nicht auf Ebene der Kommunen erfüllt werden. Daher kann es Kreise und Kommunen geben, in denen – je nach Eignung – weniger oder keine Flächen ausgewiesen werden, während in anderen größere Flächenanteile ausgewiesen werden.

In Baden-Württemberg sind die Regionalverbände für die Aufstellung der Regionalpläne zuständig. Die Pläne werden unter Beteiligung der Öffentlichkeit erarbeitet, von Fachleuten geprüft und anschließend in einem formellen Verfahren beschlossen.



IV. Die Rolle der Kommunen bei der Ausweisung von Flächen für Windenergieanlagen zusätzlich zu den Flächenzielen der Regionalplanung

Unabhängig von der Änderung der Regionalpläne können die Kommunen selbst Flächen für Windenergieanlagen bereitstellen. So können auf kommunaler Ebene wirtschaftliche oder politische Interessen daran bestehen, selbst Flächen für Windenergieanlagen auszuwählen und planerisch zu sichern. Mit der eigenen Ausweisung von Flächen für Windenergieanlagen kann eine Kommune verschiedene mögliche Ziele verfolgen:

Konfliktminimierung

Durch die Standortwahl auf kommunaler Ebene lassen sich beispielsweise Abstände, Immissionsschutz, Natur- und Artenschutz sowie sensible Bereiche (Wohnbebauung, Erholung, Schutzgebiete) kommunenspezifischer berücksichtigen und in Ausgleich bringen. Auf planerisch vorbereiteten Flächen sind Projekte oft einfacher genehmigungsfähig.

Planungshoheit und Steuerung

Kommunen können gezielt Standorte für Windenergie anbieten, die zu Siedlungsentwicklung, Landschaftsbild, Infrastruktur und sonstigen Nutzungen passen und diese strategisch sichern, bevor sie durch andere Nutzungen blockiert werden. Da sich Projekte auf planerisch vorbereiteten Flächen oft leichter genehmigen lassen, werden sich Projektierer dort vermutlich eher engagieren.

Lokale Wertschöpfung

Hat die Regionalplanung in einer Kommune keine Vorranggebiete ausgewiesen oder liegen die Gebiete nicht auf kommunalen Flächen, kann eine eigene Flächenausweisung die kommunale Wertschöpfung erhöhen. Werden Windenergieprojekte in einer Kommune umgesetzt, entstehen Aufträge für lokale Unternehmen, Einnahmen über die Gewerbesteuer und eine mögliche finanzielle Beteiligung über § 6 EEG. Liegen die Gebiete auf kommunaler Fläche, werden zusätzlich Pachteinnahmen generiert.

Bessere Verhandlungsposition gegenüber Projektierern

Wer die Flächenverteilung steuert, kann gegenüber Projektierern Anforderungen und Bedingungen leichter durchsetzen (z. B. Repowering-Konzepte, Rückbau-Sicherheiten).

Kommunale Energie- und Klimaziele

Eine eigene Flächenwahl erlaubt, die Ausbaupfade mit der kommunalen Wärme-/Stromstrategie, dem Klimaschutzkonzept und der Versorgungssicherheit zu verzahnen.

Bereitstellung investitionssicherer Standorte

Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans richtet sich die Genehmigung von Windenergieanlagen nach dessen Festsetzungen, nicht nach § 35 BauGB. Dies gilt auch im Falle einer Entprivilegierung nach Feststellung des Erreichens der (Teil-)Flächenziele. Dies wird in Kapitel IV 2 weiter erläutert.

Planerisch stehen den Kommunen folgende Handlungsoptionen zur Verfügung:

1. Ausweisung von Flächen für Windenergieanlagen im Flächennutzungsplan
2. Ausweisung von Flächen für Windenergieanlagen in Bebauungsplänen
3. Zielabweichungsverfahren

1. Ausweisung von Flächen für Windenergieanlagen im Flächennutzungsplan

Die Kommunen haben die Möglichkeit, in ihrem jeweiligen Flächennutzungsplan Flächen für Windenergieanlagen darzustellen. Dazu können sie Bestandspläne ändern oder ergänzen. Flächen für Windenergieanlagen können im Flächennutzungsplan als Sonderbauflächen (S) oder Sondergebiete (SO) mit der Zweckbestimmung „Windenergie“ ausgewiesen werden. Da Flächennutzungspläne Windenergiegebiete i.S.v. § 2 Abs. 1 WindBG darstellen, sind die im Flächennutzungsplan ausgewiesenen Flächen vor einer Entprivilegierung im Fall des Erreichens der Teilflächenziele geschützt.

Im Zusammenhang mit den durch das Wind-an-Land-Gesetz erfolgten Rechtsänderungen gilt es, dabei Folgendes zu beachten:

a) Keine Konzentrationszonenplanung mit Ausschlusswirkung mehr

In der früheren Planungspraxis wurden Flächen für Windenergieanlagen im Flächennutzungsplan als Konzentrationszonen dargestellt mit der Folge, dass ihre Errichtung an anderer Stelle im Gemeindegebiet unzulässig war (sog. Konzentrationsflächenplanung mit Ausschlusswirkung gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB). Mit Inkrafttreten des § 249 Abs. 1 BauGB am 1. Februar 2023, der § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB bezüglich Windenergieanlagen für unanwendbar erklärt, ist die rechtliche Grundlage für eine Konzentrationsflächenplanung mit Ausschlusswirkung entfallen – auch für Bestandspläne.

Für Flächennutzungspläne, die bis zum 1. Februar 2024 wirksam geworden sind, bleibt die Ausschlusswirkung von Konzentrationszonen für Windenergieanlagen noch vorübergehend erhalten – mindestens bis zur Feststellung, dass das Land seinen Flächenbeitragswert erreicht hat, spätestens aber bis zum 31. Dezember 2027.

Die Ausschlusswirkung eines bestehenden Flächennutzungsplans hindert allerdings die Regionalverbände nicht daran, Vorranggebiete für Windenergieanlagen im Regionalplan festzulegen.

Will eine Kommune die Errichtung von Windenergieanlagen im Außenbereich trotz einer fortbestehenden Konzentrationsflächenplanung mit Ausschlusswirkung ermöglichen, kann sie ihren Flächennutzungsplan ändern, ergänzen oder aufheben. Während des Übergangszeitraums (maximal bis zum 31. Dezember 2032) kommt insbesondere eine Änderung des Bestandsplans im Wege einer „isolierten Positivplanung“ in Betracht (dazu sogleich).

b) Isolierte Positivplanung

Relevantes Szenario:

Eine Kommune möchte auf ihrem Gebiet Flächen für Windenergieanlagen ausweisen. Für das Gemeindegebiet besteht jedoch noch ein alter Flächennutzungsplan mit Konzentrationszonen, so dass außerhalb der Konzentrationszonen keine Windenergieanlagen errichtet werden dürfen (Ausschlusswirkung). Den Flächennutzungsplan möchte die Kommune so weit wie möglich unangetastet lassen, um Planungsaufwand zu vermeiden.

Für Flächennutzungspläne mit übergangsweise fortgeltender Konzentrations- bzw. Ausschlusswirkung eröffnet § 245e Abs. 1 Satz 4 ff. BauGB den Kommunen die Möglichkeit, durch eine sog. „isolierte Positivplanung" (BT-Drs. 20/3743, S. 23) einzelne Flächen für Windenergieanlagen zusätzlich zu den als Konzentrationszonen bereits ausgewiesenen Flächen auszuweisen, ohne ihr gesamtes Planungskonzept überarbeiten zu müssen (Söfker, in: BeckOK BauGB, 64. Ed. 2024, § 245e BauGB Rn. 1b). Die übergangsweise fortgeltende planerische Ausschlusswirkung wird dann für diese zusätzlich ausgewiesenen Flächen aufgehoben (Meurers/Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, 156. EL, § 245e BauGB Rn. 22).

Den Kommunen bietet die „isolierte Positivplanung" folgende Vorteile:

- Anstatt ein umfassendes Planänderungsverfahren für den gesamten Flächennutzungsplan durchführen zu müssen, in dessen Rahmen sämtliche betroffene öffentliche und private Belange gegen- und untereinander abgewogen werden müssen, kann die Abwägung auf die Belange beschränkt werden, die durch die Darstellung der zusätzlichen Flächen berührt werden (§ 245e Abs. 1 Satz 5 BauGB).

- Auch kleine Teilbereiche können herausgegriffen und ausgewiesen werden, was das Planungsverfahren weniger fehleranfällig macht. Eine umfassende neue Planungskonzeption muss nicht ausgearbeitet werden, der übrige Flächennutzungsplan bleibt unberührt.

Voraussetzung für eine „isolierte Positivplanung" ist, dass die Grundzüge der Bestandsplanung, also das der Planung zugrunde liegende städtebauliche Leitbild, nicht berührt werden. Die Änderungen in der Bestandsplanung müssen von minderem Gewicht sein. Sie dürfen nicht die Planungskonzeption betreffen, die die planerische Entscheidung trägt und damit den für sie wesentlichen Gehalt bestimmt (BVerwG, Urteil vom 09.03.1990 – 8 C 76/88, Rn. 19). Dass die Grundzüge der Planung nicht berührt werden, wird vermutet, wenn Flächen im Umfang von nicht mehr als 25 % der bislang dargestellten Flächen zusätzlich ausgewiesen werden (§ 245e Abs. 1 Satz 7 BauGB). Sollen mehr als 25 % der bislang dargestellten Flächen zusätzlich ausge-

wiesen werden, muss die Kommune im Einzelfall prüfen, ob die Grundzüge der Planung berührt werden (Meurers/Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, 156. EL, § 245e BauGB Rn. 13).

Merke

Die Ausweisung zusätzlicher Flächen für Windenergieanlagen durch Änderung des Flächennutzungsplans im Sinne einer „isolierten Positivplanung“ kommt nur in Betracht:

- vor dem 31. Dezember 2027,
- wenn die Ausschlusswirkung des Bestandsplans im Übrigen aufrecht erhalten bleiben soll
- und das einschlägige Flächenziel durch die Ausweisung noch nicht erreicht wird.



2. Ausweisung von Flächen für Windenergieanlagen in Bebauungsplänen

Anwendungs-Szenario:

Eine Kommune möchte die Zulässigkeit von Windenergieanlagen auf bestimmten Flächen auf ihrem Gebiet auch für den Fall sicherstellen, dass das für ihre Region maßgebliche Flächenziel erreicht wird.

Neben einer Ausweisung im Flächennutzungsplan können Kommunen auch in Bebauungsplänen Flächen für Windenergieanlagen ausweisen, um die Realisierung einer von den Kommunen geplanten Windenergieanlage vor der Entprivilegierung bei Feststellung des Erreichens der Teilflächenziele planerisch zu sichern. Denn auch ausgewiesene Flächen für Windenergieanlagen in Bebauungsplänen stellen Windenergiegebiete i.S.v. § 2 Abs. 1 WindBG dar.

Die zusätzliche Aufstellung eines Bebauungsplans ist nicht zwingend erforderlich, um Flächen für Windenergieanlagen zu sichern. Die zusätzliche Aufstellung eines Bebauungsplans empfiehlt sich jedoch, da Festsetzungen in Bebauungsplänen mehr Möglichkeiten zur planerischen Feinsteuerung bieten. Ein sog. vorhabenbezogener Bebauungsplan (§ 12 BauGB) würde darüber hinaus die Möglichkeit zur Übernahme von kommunalen Planungskosten durch den Vorhabenträger bieten.

Bebauungspläne, die Windenergieanlagen zulassen, können von den Kommunen unabhängig davon aufgestellt werden, ob das Gebiet im Regionalplan als Vorranggebiet für Windenergie ausgewiesen wurde oder nicht. Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans richtet sich die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Windenergieanlagen stets nach den Festsetzungen des Bebauungsplans. Dies ändert sich auch dann nicht, wenn Windenergieanlagen aufgrund des Erreichens der Teilflächenziele entprivilegiert werden. Besteht kein Bebauungsplan, richtet sich die Zulässigkeit einer Windenergieanlage im Außenbereich außerhalb von Windenergiegebieten nach Erreichen der Flächenziele nach § 35 Abs. 2 BauGB mit der Folge, dass schon die bloße Beeinträchtigung öffentlicher Belange im Regelfall zur Unzulässigkeit der Windenergieanlage führen würde. Durch die Aufstellung eines Bebauungsplans – auch eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans – können Kommunen die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Windenergieanlagen auch nach Erreichen der maßgeblichen Flächenziele gewährleisten.

Eine Ausweisung von Flächen für Windenergieanlagen im Bebauungsplan kann erfolgen, indem die Kommune gezielt Baugebiete für Windenergie als sonstige Sondergebiete mit der Zweckbestimmung „Windenergie“ (§ 11 Abs. 2 BauNVO) oder indem sie in Gewerbe- und Industriegebieten Flächen für Windenergie (§ 9 Abs. 1 Nr. 9 oder 12 BauGB) festsetzt.

Da Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln sind, dürfte regelmäßig eine Änderung des Flächennutzungsplans mindestens parallel zur Aufstellung

des Bebauungsplans erforderlich sein. Dies gilt insbesondere dann, wenn auf Ebene des Flächennutzungsplans noch eine Konzentrationszonenplanung besteht, deren Ausschlusswirkung fortwirkt (in diesem Fall kann eine „isolierte Positivplanung“ durchgeführt werden). Soweit keine Konzentrationszonenplanung existiert, kann ein vorzeitiger Bebauungsplan aufgestellt werden, wenn dringende Gründe es erfordern. Dringende Gründe liegen vor, wenn der vorzeitige Bebauungsplan erforderlich ist, um erhebliche Nachteile für die Entwicklung der Gemeinde zu vermeiden oder um die Verwirklichung eines im dringenden öffentlichen Interesse liegenden Vorhabens zu ermöglichen (BT-Drs. 8/2451). Als dringender Grund kann das dringende Bedürfnis, erneuerbare Energien auszubauen, herangezogen werden, das in § 2 EEG 2023 und § 22 KlimaG BW geregelt ist. Auch die Gewährleistung der Versorgungssicherheit kann ein dringender Grund sein.

Hinweis

Windenergieanlagenvorhaben können gemäß § 245e Abs. 4 BauGB auch bereits aufgrund der Vorwirkung eines Planentwurfs zugelassen werden, wenn

- vor der erstmaligen Erreichung eines einschlägigen Flächenziels und vor Ablauf des Stichtags für das Zwischenziel (31. Dezember 2027) ein privilegiertes Windenergieanlagen-Vorhaben ausgewiesen wird,
- die Öffentlichkeitsbeteiligung nach §§ 3 Abs. 2, 4 BauGB bereits stattgefunden hat (formelle Planreife) und
- anzunehmen ist, dass das Windenergieanlagen-Vorhaben den künftigen Ausweisungen entspricht (materielle Planreife).

Die übergangsweise fortbestehende Ausschlusswirkung eines Flächennutzungsplans kann dem Windenergievorhaben dann nicht mehr entgegengehalten werden. Sobald für eine Fläche mit hinreichender Sicherheit feststeht, dass die planerische Ausschlusswirkung in absehbarer Zeit aufgehoben wird, können im Vorgriff auf die geänderte Rechtslage bereits Windenergieanlagen zugelassen werden, die nach dieser künftigen Rechtslage voraussichtlich zulässig sind.

3. Zielabweichungsverfahren

Anwendungs-Szenario:

Eine Kommune möchte im Flächennutzungsplan/in einem Bebauungsplan Flächen für Windenergieanlagen ausweisen. Der Regionalplan enthält jedoch Ziele der Raumordnung, die der Ausweisung von Flächen für Windenergieanlagen am maßgeblichen Ort entgegenstehen.

Will eine Kommune im Flächennutzungsplan oder im Bebauungsplan Flächen für Windenergieanlagen ausweisen, hat sie den jeweiligen Plan an die Ziele der Raumordnung anzupassen (sog. Anpassungsgebot). Soweit im Raumordnungsplan für die maßgeblichen Flächen (noch) kein Vorranggebiet für Windenergie ausgewiesen ist, können die Ziele der Raumordnung der Planung entgegenstehen. In diesem Fall muss die Kommune ein Zielabweichungsverfahren nach § 6 Abs. 2 Raumordnungsgesetz (ROG) durchführen. Wird der Zielabweichung stattgegeben, braucht die Kommune das entgegenstehende Ziel der Raumordnung nicht beachten.

Da die Ziele der Raumordnung in einem umfassenden Verfahren aufgestellt und auf Regionalplanungsebene in ein komplexes Regelungsgefüge integriert sind, wird eine Zielabweichung allerdings nur unter strengen Voraussetzungen zugelassen (Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Auflage 2018, § 6 ROG Rn. 42).

a) Erfordernis eines Zielabweichungsverfahrens

Ein Zielabweichungsverfahren ist nur dann erforderlich, wenn der Ausweisung von Flächen für Windenergieanlagen im Flächennutzungsplan oder in Bebauungsplänen ein „Ziel" der Raumordnung entgegensteht. Für andere Leitentscheidungen (die sog. „Grundsätze" der Raumordnung) gilt das Anpassungsgebot nicht, so dass im Fall einer Kollision kein Zielabweichungsverfahren durchgeführt werden muss.

Ziele der Raumordnung sind verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, von den Regionalverbänden abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen. Demgegenüber handelt es sich bei Grundsätzen nur um allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen. Während ein Ziel der Raumordnung also eine Letztentscheidung der Landesplanung darstellt, muss bei Grundsätzen eine weitere Abwägungsentscheidung auf einer unteren Ebene erfolgen (Dirnberger, in: BeckOK BauGB, 64. EL 2024, § 1 BauGB Rn. 62). Bei der Unterscheidung kommt der jeweiligen Bezeichnung in den Raumordnungsplänen Indizwirkung zu; letztlich ist sie aber eine Frage des Einzelfalls (BVerwG, Beschluss vom 26.05.2021 – 4 BN 49/20, Rn. 10, juris).

Unvereinbare Ziele der Raumordnung können insbesondere Gebietsfestlegungen sein, deren Nutzungen und Funktionen mit Wind-

energieanlagen unvereinbar sind. Solche Gebiete können etwa Gebiete zugunsten des Naturschutzes oder des FFH-Schutzes, der Rohstoffsicherung oder zur Sicherung eines Trassenkorridors für linienförmige Infrastruktur wie Energienetze oder Transportwege sein (Meurers/Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 157. EL 2024, § 245e BauGB Rn. 34). Demgegenüber sind etwa Gebiete für Landwirtschaft mit Windenergie nicht zwingend unvereinbar.

Merke

Ein Ziel der Raumordnung steht der Ausweisung von Flächen für Windenergieanlagen erst dann entgegen, wenn damit Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums getroffen werden, die einer Nutzung für Windenergieanlagen inhaltlich widersprechen.

b) Antrag der planenden Kommune

Ein Zielabweichungsverfahren wird nur auf formellen Antrag der Kommune bei der höheren Raumordnungsbehörde (örtlich zuständiges Regierungspräsidium) durchgeführt. Es handelt sich um ein eigenständiges, besonderes Verfahren der Raumordnung, das mit einem gewissen zeitlichen und bürokratischen Aufwand verbunden ist.

Auf Antrag ist das Regierungspräsidium verpflichtet, ein Zielabweichungsverfahren durchzuführen (Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Auflage 2018, § 6 ROG Rn. 42).

c) Voraussetzungen für die Zielabweichung

Eine Zielabweichung ist nur zulässig, wenn sie unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden.

Raumordnerisch vertretbar ist eine Zielabweichung, wenn das Vorhaben – d.h. die Ausweisung der konkreten Flächen für Windenergieanlagen – im Wege einer Planänderung abwägungsfehlerfrei erreichbar wäre, wenn der Weg der Planung statt der Zielabweichung beschritten worden wäre (BVerwG Beschluss vom 12.07.2018 – 7 B 15/17, Rn. 13, juris). Da die Voraussetzung der raumordnerischen Vertretbarkeit nur schwer einzugrenzen ist, dürften hieran vor allem Zielabweichungen an offensichtlich erkennbaren, gesetzlich zwingenden Vorgaben, z. B. des Arten- oder Gebietsschutzes, scheitern (Beckmann, in: Stüer/Beckmann, Hdb. des Bau- und Fachplanungsrechts, 6. Auflage 2025, A. Rn. 588).

Eine restriktive Handhabung des Zielabweichungsverfahrens ergibt sich vor allem aus dem Erfordernis, dass die Grundzüge der Planung nicht berührt werden dürfen. Hiernach darf der Abweichung vom Planinhalt keine derartige Bedeutung zukommen, dass die dem Plan zugrunde gelegte Planungskonzeption – d.h. das „Grundgerüst“ des Plans – in beachtlicher Weise beeinträchtigt wird. Die Zielabweichung muss noch im Bereich dessen liegen, was der Plangeber gewollt hätte, wenn er den Grund für die Abweichung bei der Beschlussfassung gekannt hätte. Dabei gilt es zu beachten, dass alles, was bereits Gegenstand der planerischen Abwägung war, eine nachträgliche Zielabweichung nicht

rechtfertigen kann (BVerwG Beschluss vom 12.07.2018 – 7 B 15/17, Rn. 13, juris; Beckmann, in: Stüer/Beckmann, Hdb. des Bau- und Fachplanungsrechts, 6. Auflage 2025, A. Rn. 589).

d) Wirkung der Zielabweichungsentscheidung

Liegen die genannten strengen Voraussetzungen vor, „soll" das Regierungspräsidium dem Antrag auf Abweichung von einem Ziel der Raumordnung stattgeben. Diese Entscheidung lässt das Ziel der Raumordnung in seinem Bestand unberührt. Sie befreit lediglich im konkreten Einzelfall von dessen Bindung (Anpassungspflicht der Kommune an die Ziele der Raumordnung).

Das Ergebnis des Zielabweichungsverfahrens ist ein Verwaltungsakt, der gerichtlich angegriffen werden kann.

e) Keine praktische Bedeutung der „Gemeindeöffnungsklausel" in Baden-Württemberg

Um es Kommunen zu erleichtern, Flächen für Windenergieanlagen auszuweisen, auch wenn Ziele der Raumordnung der Flächenausweisung entgegenstehen, wurde mit dem „LNG-Beschleunigungsgesetz-Änderungs-Gesetz" (BGBl. I 2023, Nr. 184) die am 14. Januar 2024 in Kraft getretene und durch das Gesetz zur Umsetzung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EU) 2023/2413 (sog. RED III) vom 12. August 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 189) noch einmal erweiterte Gemeindeöffnungsklausel (§ 245e Abs. 5 BauGB) eingefügt.

Hiernach können Kommunen Flächen für Windenergieanlagen auch ohne Zielabweichungsverfahren ausweisen, selbst wenn die Ausweisung mit einem Ziel der Raumordnung unvereinbar ist. Die Gemeindeöffnungsklausel ist allerdings nur anwendbar, wenn das entgegenstehende Ziel der Raumordnung kein Vorranggebiet für mit Windenergie unvereinbare Nutzungen oder Festlegungen ist.

In Baden-Württemberg geht der Anwendungsbereich der Gemeindeöffnungsklausel allerdings gegen Null:

Bei der Formulierung der Gemeindeöffnungsklausel hatte der Gesetzgeber den Fall vor Augen, dass der Ausweisung von Flächen für Windenergieanlagen in Flächennutzungsplänen oder Bebauungsplänen ein Regionalplan mit übergangsweise fortbestehender Konzentrations- bzw. Ausschlusswirkung entgegensteht (BT-Drs. 20/7622, S. 15).

In Baden-Württemberg kann dieser Fall aber nicht eintreten. Das liegt daran, dass Standorte für Windenergieanlagen hier schon seit Jahren nur als Vorranggebiete mit positiver Wirkung festgelegt werden können. Eine Ausschlusswirkung für andere Flächen besteht nicht (§ 11 Abs. 7 Satz 1 Hs. 2 LplG). Dahingehend wurde das LplG bereits 2012 geändert, um den Windenergieausbau gegenüber der bisher praktizierten sog. Schwarz-Weiß-Planung (= flächendeckende Ausweisung von Vorrang- und Ausschlussgebieten im Regionalplan) voranzutreiben (Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, Länderbericht zum Stand des Ausbaus der erneuerbaren Energien sowie zu Flächen, Planungen und Genehmigungen für die Windenergienutzung an Land, 29.05.2024, S. 6 [Stand: 25.02.2025]).

In anderen Bundesländern spielt die Gemeindeöffnungsklausel hingegen eine große Rolle – so etwa in Sachsen-Anhalt: Hier werden Standorte für Windenergieanlagen im Regionalplan als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festgelegt (Ziele der Raumordnung). Die Errichtung von Windenergieanlagen außerhalb dieser Gebiete ist unzulässig. Steht ein solches Vorranggebiet einer kommunalen Ausweisung entgegen, erleichtert die Gemeindeöffnungsklausel die Abweichung.

In Baden-Württemberg bleibt es hingegen dabei, dass ein Antrag auf Zielabweichung in der Regel nur unter den Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 ROG Erfolg hat (die Zielabweichung muss unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar sein und darf die Grundzüge der Planung nicht berühren). Nur in seltenen Fällen, in denen ein Ziel der Raumordnung Windenergieanlagen ausschließt, ohne gleichzeitig eine konkrete Nutzung oder Funktion festzulegen (z. B. raumordnerisch festgelegte Mindestabstände zu Wohnnutzungen oder anderen sensiblen Nutzungen), könnte die Gemeindeöffnungsklausel Anwendung finden und ein Zielabweichungsverfahren entbehrlich machen (Meurers/Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, 156. EL, § 245e BauGB Rn. 34).

Hinweis

Eine Ausnahme gilt im Gebiet der grenzüberschreitenden Region Donau-Iller. Aufgrund eines Staatsvertrags zwischen Baden-Württemberg und Bayern muss dort ein Regionalplan mit Vorrang- und Ausschlussgebieten erstellt werden (Schwarz-Weiß-Planung; Länderbericht zum Stand des Ausbaus der erneuerbaren Energien sowie zu Flächen, Planungen und Genehmigungen für die Windenergienutzung an Land, 29.05.2024, S. 6, [Stand: 25.02.2025]).

Die von der Gemeindeöffnungsklausel ins Auge gefasste Konstellation kann in der Region Donau-Iller somit eintreten, d.h.: Wenn ein Ausschlussgebiet der Ausweisung von Flächen für Windenergie im Flächennutzungsplan oder im Bebauungsplan durch eine Kommune entgegensteht und der Regionalplan keine andere unvereinbare Nutzung festlegt, ist ein Zielabweichungsverfahren nicht erforderlich.

Dies gilt jedenfalls, solange der Regionalplan für die betroffenen Flächen keine andere Funktion oder Nutzung ausweist, die mit Windenergieanlagen unvereinbar ist (z. B. die Festlegung eines Gebiets zugunsten des Naturschutzes oder FFH-Schutzes).

Impressum

Stuttgart, Oktober 2026

Autorinnen:

Verena Rösner und Dr. Kaja Rothfuß (Menold Bezler Rechtsanwälte)

Herausgeberin:

KEA Klimaschutz- und Energieagentur Baden-Württemberg GmbH

Kaiserstraße 94a, D-76133 Karlsruhe

Tel.: +49 0721 98471-0

www.kea-bw.de

Digitale Version als Download:

www.kea-bw.de/erneuerbare-bw/wissensportal/publikationen

Bildnachweise:

Titel: ali_production, magnific

S. 6: FrolovaElena, magnific

S. 8: 24K production, magnific

S. 17: FrolovaElena, magnific