



HOCHSCHULE FÜR  
ÖFFENTLICHE VERWALTUNG UND FINANZEN  
LUDWIGSBURG  
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

# Jahrbuch des Instituts für Angewandte Forschung 2024

# Jahrbuch des Instituts für Angewandte Forschung 2024

Herausgegeben von

Jörg Dürrschmidt

Christian F. Majer

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek |  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind  
im Internet über [www.dnb.de](http://www.dnb.de) abrufbar.

ISBN 978-3-415-07705-8

© 2024 Richard Boorberg Verlag

Dieses Jahrbuch ist im Dezember 2024 erschienen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.  
Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zu-  
gelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt  
insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen,  
Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in  
elektronischen Systemen. Die Nutzung sämtlicher Inhalte für das  
Text- und Data-Mining ist ausschließlich dem Richard Boorberg  
Verlag GmbH & Co KG vorbehalten. Der Verlag untersagt eine Ver-  
vielfältigung gemäß § 44b Abs. 2 UrhG ausdrücklich.

Anfragen gemäß EU-Verordnung über die allgemeine Produktsicherheit  
(EU) 2023/988 (General Product Safety Regulation – GPSR) richten Sie  
bitte an: Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Produktsicherheit,  
Scharrstraße 2, 70563 Stuttgart; E-Mail: [produktsicherheit@boorberg.de](mailto:produktsicherheit@boorberg.de)

Redaktion: Geschäftsstelle des Instituts für Angewandte Forschung an  
der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg  
unter Mitarbeit von Mona Bätge, Ardit Jashanica, Dominik Kern

Satz: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe | Druck und  
Bindung: Esser printSolutions GmbH, Westliche Gewerbestraße 6,  
75015 Bretten

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart  
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden  
[www.boorberg.de](http://www.boorberg.de)

# Mehr Schub für die Energiewende? Der Ausbau der Windenergie im Zeichen der Beschleunigungsgesetzgebung

Ulrich Derpa<sup>1</sup>

## I. Einführung

Die internationale Staatengemeinschaft, die Europäische Union, Bund und Länder haben sich weitreichende Ziele bei der Reduzierung der Treibhausgasemissionen und dem Ausbau der erneuerbaren Energien gesetzt. Der Angriff Russlands auf die Ukraine hat die Dynamik auch vor dem Hintergrund der Energiesicherheit und -autarkie nochmals beschleunigt.<sup>2</sup> Die Umsetzung der Klimaziele und Ausbaupfade der erneuerbaren Energien ist eine große Herausforderung für Bund und Länder in der Rechts- und Verwaltungspraxis. Der Ausbau der Windenergie ist dabei ein wichtiger Baustein der Energiewende.<sup>3</sup>

Der Bundestag hat auch vor dem Hintergrund des Klimawandels und der Energiekrise das Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land vom 20.07.2022<sup>4</sup> (sog. Wind-an-Land-Gesetz) beschlossen.<sup>5</sup> Das Wind-an-Land-Gesetz enthält als Artikelgesetz das Gesetz zur Festlegung von Flächenbedarfen für Windenergieanlagen an Land (Windenergieflächenbedarfsgesetz – WindBG), Änderungen des Baugesetzbuches, Änderungen des Raumordnungsgesetzes und Änderungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes. Im Geleitzug des Wind-an-Land-Gesetzes hat der Bundestag mit dem Gesetz zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor vom 20.07.2022,<sup>6</sup> dem Zweiten Gesetz zur Änderung

---

1 Prof. Dr. *Ulrich Derpa* ist Professor für Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Sozialrecht und Leiter des Instituts für Öffentliches Bau-, Planungs- und Umweltrecht an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg.

Der Beitrag knüpft an die Podiumsdiskussion im Rahmen der Fachtagung „Update: Ausbau der Windenergie in Baden-Württemberg“ des Instituts am 05.10.2023 anlässlich des 50-jährigen Jubiläums der Hochschule an.

2 Vgl. *Schlacke/Wentzien/Römling*, NVwZ 2022, 1577.

3 Zum Begriff „Energiewenderecht“ bzw. „Recht der Energiewende“: *Rodi*, Begriff und Charakteristika des Klimaschutzrechts, in: *Rodi*, Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, § 1 Rn. 7. BGBl. I S. 1353.

4 Vgl. aus der Literatur: *Kment*, DVBl 2022, 1153; *Benz/Wegner*, ZNER 2022, 367; *Derpa*, VBlBW 2023, 485; *Rieger*, VBlBW 2024, 98; *Scheidler*, DVBl 2024, 390; *Mitschang*, DVBl 2024, 521; *Grigoleit*, DVBl 2024, 552.

6 BGBl. I S. 1237.

des Windenergie-auf-See-Gesetzes und anderer Vorschriften vom 20.07.2022<sup>7</sup> und dem Vierten Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 20.07.2022<sup>8</sup> drei weitere Artikelgesetze verabschiedet. Die Gesetze sind – zum Teil schon vor Inkrafttreten der genannten Regelungen – in einer engen Abfolge von Änderungsgesetzen bereits mehrfach geändert worden.<sup>9</sup>

Das Windenergieflächenbedarfsgesetz, das als Kern des Wind-an-Land-Gesetzes am 01.02.2023 in Kraft getreten ist, verpflichtet die Länder, einen prozentualen Anteil der Landesfläche für die Windenergie an Land auszuweisen. Die umfassenden flankierenden Änderungen des Baugesetzbuches enthalten in §§ 35 Abs. 1 Nr. 5, 249 BauGB weitreichende Änderungen im Hinblick auf die Privilegierung der Windenergie im Außenbereich.

Der Landtag von Baden-Württemberg hat am Tag des Inkrafttretens des Windenergieflächenbedarfsgesetzes das Gesetz zum Erlass eines Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetzes und zur Verankerung des Klimabelangs in weiteren Rechtsvorschriften vom 07.02.2023<sup>10</sup> beschlossen, mit dem die Vorgaben des Bundes, 1,8 % der Landesfläche für die Windenergie an Land auszuweisen, in Baden-Württemberg umgesetzt und auf die Regionen heruntergebrochen werden.

Der Beitrag wirft einen Blick darauf, ob es nach Inkrafttreten der verschiedenen Gesetzesänderungen beim Ausbau der Windenergie bereits neuen Schub für die Energiewende in Deutschland gibt. Dabei ist zu beantworten, welche praktischen Fragen und Herausforderungen die Neuerungen bislang mit sich bringen. In dem Beitrag werden in einem kompakten Abriss zunächst die Klimaziele auf zwischenstaatlicher, europäischer und nationaler Ebene skizziert. Danach folgt ein Überblick über die Gesetzesänderungen. Im Anschluss werden einzelne Problemfelder beim Ausbau der Windenergie – Flächenverfügbarkeit, Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, materiell-rechtliche Hindernisse im Genehmigungsverfahren – aufgegriffen und bewertet. Der Beitrag wirft dabei auch einen besonderen Blick auf die Überformung des nationalen Rechts durch europäische Gesetzgebung und die Umsetzung in Baden-Württemberg.

---

7 BGBl. I S. 1325.

8 BGBl. I S. 1362.

9 *Derpa* (Fn. 5), 488, 492 f.

10 GBl. S. 26.

## II. Klimaziele und Ausbau der erneuerbaren Energien

### 1. Klimaschutz im Mehrebenensystem

Heute wird in der Fachwissenschaft nicht mehr ernsthaft bestritten, dass das Klima sich durch anthropogene Einflüsse erheblich verändert.<sup>11</sup> Unter Klima wird dabei die Gesamtheit der meteorologischen Ursachen verstanden, die für den längerfristigen Zustand der Erdatmosphäre beziehungsweise des Wetters an einem Ort verantwortlich sind. Als Ursache für den Klimawandel wird neben einem Verlust von Treibhausgasen wie Wälder und Moore der hohe Ausstoß von Treibhausgasen, insbesondere CO<sub>2</sub> genannt, der zur Erwärmung der Atmosphäre führt.<sup>12</sup> Als Klimaschutzrecht wird – mit gewissen Nuancen – die Summe der Rechtsnormen angesehen, die dem Schutz des Klimas zu dienen bestimmt sind.<sup>13</sup>

Klimaschutzrechtliche Normen finden sich im internationalen, europäischen und nationalen Recht einschließlich der kommunalen Ebene. Klimaschutzrecht ist insofern – als „Querschnittsrechtsgebiet“<sup>14</sup> und spezielles Umweltschutzrecht<sup>15</sup> – ein „typisches Mehrebenenrecht“.<sup>16</sup>

### 2. Internationale Verpflichtungen

Das Rahmenabkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC)<sup>17</sup> von 1992 formulierte bereits das Ziel, die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird (Art. 2). Der auf dieser Grundlage eingeleitete Prozess beruhte auf dem Konsensprinzip, nachdem sich die Vertragsstaaten auf verbindliche globale Reduktionsverpflichtungen einigen mussten.<sup>18</sup> Durch das Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Kyoto-Protokoll)<sup>19</sup> von 1997 verpflichteten sich die Industrieländer, dass die Emissionen

11 Vgl. *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*, Climate Change 2023: Synthesis Report, 2023; *IPCC*, Global Warming of 1.5 °C, 2018; *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 13. Aufl., 2023, § 6 Rn. 1 ff. m. w. N.

12 Vgl. *Rodi* (Fn. 3), § 1 Rn. 2 f.

13 Vgl. *Sailer*, NVwZ 2011, 718, 720 f. m. w. N.

14 *Koch*, NVwZ 2011, 641, 642.

15 *Rodi* (Fn. 3), § 1 Rn. 34.

16 *Koch* (Fn. 14), 642; zum „Mehrebenensystem“ im europäischen Kontext bereits *Jachtenfuchs/Kohler-Koch*, Regieren im Mehrebenensystem, in: *Jachtenfuchs/Kohler-Koch* (Hrsg.), Europäische Integration, 1996, S. 15 ff.

17 BGBl. 1993 II S. 1784.

18 Vgl. *Rodi* (Fn. 3), § 1 Rn. 17 f.

19 BGBl. 2002 II S. 966; vgl. *Kahl/Gärditz* (Fn. 11), § 1 Rn. 8, § 6 Rn. 8.

der aufgeführten Treibhausgase die zugeteilten Mengen nicht überschreiten (Art. 3 Abs. 1).

Im Übereinkommen von Paris (Paris Agreement)<sup>20</sup> von 2015 wird das Ziel festgelegt, dass der Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau gehalten wird und Anstrengungen unternommen werden, um den Temperaturanstieg auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen (Art. 2 Abs. 1 lit. a). Das Pariser Abkommen stellt mit dem Grundsatz freiwilliger Selbstverpflichtungen der Vertragsparteien „ein neues Kapitel des internationalen Klimaschutzrechts“<sup>21</sup> dar. Der Ansatz wird durch Berichtspflichten und einen verbindlichen Kontrollmechanismus begleitet.<sup>22</sup> Die Europäische Union ist – neben den EU-Mitgliedstaaten – Vertragspartei des Pariser Abkommens.<sup>23</sup>

### 3. Europa

Primärrechtliche Regelungen zum Klimaschutz und erneuerbaren Energien finden sich im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Kompetenzen der Union in der Umweltpolitik ergeben sich aus Art. 191 bis 193 AEUV. Die Umweltpolitik trägt ausdrücklich zur Verfolgung des Ziels der Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler und globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels bei (Art. 191 Abs. 1 4. Spiegelstrich AEUV). Die Zuständigkeiten der Europäischen Union in der Energiepolitik sind in Art. 194 AEUV geregelt. Die Energiepolitik der Union verfolgt die Ziele der Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts, Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in der Union, Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen und Förderung der Interkonnektion der Energienetze (Art. 194 Abs. 1 AEUV).

Der Rat und das Europäische Parlament haben eine Vielzahl an unmittelbar geltenden Verordnungen und von den Mitgliedstaaten umzusetzenden Richtlinien erlassen.<sup>24</sup> Die Europäische Union setzt dabei auch inter-

20 BGBl. 2016 II S. 1082; ABl. 2016 L 282/4.

21 *Saurer*, NVwZ 2017, 1574.

22 Zu aktuelleren Entwicklungen: *Stäche*, EnZW 2022, 201, 203 ff.

23 *United Nations (UN)*, Climate Change. Abrufbar unter <https://unfccc.int/process/parties-non-party-stakeholders/parties-convention-and-observer-states> (letzter Zugriff 27.08.2024); *UN*, Treaty Collection. Abrufbar unter [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=\\_en#EndDec](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en#EndDec) (letzter Zugriff 27.08.2024); hierzu auch *Rodi* (Fn. 3), § 1 Rn. 18.

24 Vgl. auch die Übersichten bei *Fouquet*, Europarechtliche Grundlagen des Klimaschutzes, in: *Rodi*, Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, § 4 Rn. 49 ff., Rn. 87 ff.; *Kahl/Gärditz* (Fn. 11), § 6 Rn. 11 ff.

nationale Verpflichtungen um. Die Europäische Gemeinschaft hatte bereits in den Richtlinien 2001/77/EG,<sup>25</sup> 2003/30/EG<sup>26</sup> und 2009/28/EG<sup>27</sup> Bestimmungen zur Förderung erneuerbarer Energien niedergelegt. Die Richtlinie 2009/28/EG (sog. Erneuerbare-Energien-Richtlinie) wurde durch Richtlinie (EU) 2018/2001<sup>28</sup> neu gefasst. Weitere Instrumente sind unter anderem die Richtlinie 2003/87/EG<sup>29</sup> und die Verordnung (EU) 2018/842.<sup>30</sup>

Die Europäische Kommission hat in der letzten Legislatur mit der Ankündigung eines „European Green Deal“<sup>31</sup> und dem nachfolgenden „Fit für 55“-Legislaturprogramm<sup>32</sup> das Ziel formuliert, die Treibhausgasemissionen 2030 auf netto 55 % im Vergleich zu 1990 zu reduzieren und im Jahr 2050 keine Netto-Treibhausgasemissionen mehr freizusetzen. Die Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.06.2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“)<sup>33</sup> schreibt das im „European Green Deal“ enthaltene Ziel der Klimaneutralität bis 2050 fest (Art. 2 Abs. 1). Nach der Richtlinie (EU) 2018/2001, insoweit geändert durch Richtlinie (EU) 2023/2413,<sup>34</sup> stellen die Mitgliedstaaten gemeinsam sicher, dass der Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch der Union im Jahr 2030 mindestens 42,5 % beträgt (Art. 3 Abs. 1).

25 Richtlinie 2001/77/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.09.2001 zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt (ABl. L 283/33).

26 Richtlinie 2003/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 08.05.2003 zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen oder anderen erneuerbaren Kraftstoffen im Verkehrssektor (ABl. L 123/42).

27 Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.04.2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG (ABl. L 140/16).

28 Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Neufassung) (ABl. L 328/82).

29 Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.10.2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. L 275/32).

30 Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.05.2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 (ABl. L 156/26).

31 COM (2009) 640 final.

32 Vgl. COM (2021) 550 final.

33 ABl. L 243/1; vgl. Überblick bei *Kahl/Gärditz* (Fn. 11), § 6 Rn. 14.

34 Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.10.2023 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 (ABl. L 2413).



#### 4. Bund

Art. 20 a GG verpflichtet den Staat zum Klimaschutz. Die Schutzpflicht des Staates aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG umfasst die Verpflichtung, Leben und Gesundheit – objektivrechtlich auch in Bezug auf künftige Generationen – vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen. Das Grundgesetz verpflichtet – als „intertemporale Freiheitssicherung“ – unter bestimmten Voraussetzungen zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitsrechten über die Generationen.<sup>35</sup>

Der Bund hat unter anderem nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG die konkurrierende Gesetzgebung für das Recht der Wirtschaft einschließlich der Energiewirtschaft, nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG für das Bodenrecht und nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG für die Luftreinhaltung.

Der Bund hat auf der Grundlage seiner Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG<sup>36</sup> das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSC)<sup>37</sup> erlassen.<sup>38</sup> Das Bundes-Klimaschutzgesetz sieht bereits für 2045 Netto-Treibhausgasneutralität vor (§ 3 Abs. 2 KSG). Träger öffentlicher Aufgaben – einschließlich Träger auf Landes- und kommunaler Ebene – haben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck des Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen (§ 13 Abs. 1 KSG). Das Gesetz enthält weiter ein Kooperationsgebot (§ 14 Abs. 2 KSG). Der Bund hat darüber hinaus das Bundes-Klimaanpassungsgesetz (KAnG) vom 20.12.2023<sup>39</sup> erlassen.

Regelungen mit klimaschutzrechtlichen Bezügen durchdringen weiterhin viele Vorschriften des Fachrechts, zum Beispiel im Bauplanungsrecht (vgl. §§ 1 Abs. 5 Satz 2, Abs. 6 Nr. 7 lit. a, 1 a Abs. 5, 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. b, 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB).

Im Erneuerbare-Energien-Gesetz ist als Ziel festgelegt, den Anteil erneuerbarer Energien am Bruttostromverbrauch bis 2030 auf 80 % zu erhöhen (§ 1 EEG). Für die Windenergie an Land ist ein Ausbaupfad von 115 GW bis zum Jahr 2030 vorgesehen (§ 4 EEG). Die installierte Leistung der Windenergieanlagen an Land betrug Ende 2023 61 GW,<sup>40</sup> so dass die installierte Leistung danach bis 2030 nahezu verdoppelt werden muss.

---

35 BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, BVerfGE 157, 30 Rn. 120 ff., 146, 183, 197 ff.; vgl. *Badenhausen-Fähnle*, VR 2022, 1; *Uechtritz*, DVBl 2022, 1241; im Vergleich mit der Rechtsprechung des EGMR *Calliess/Täuber*, NVwZ 2024, 945, 952 ff.

36 BT-Drs. 20/8764, S. 19.

37 BGBl. 2019 I S. 2513; zuletzt geändert durch Gesetz v. 15.07.2024 (BGBl. I Nr. 235).

38 Vgl. den Überblick bei *Kahl/Gärditz* (Fn. 11), § 6 Rn. 17 ff.; *Schlacke*, NVwZ 2022, 905, 908 ff.; zur Verfassungswidrigkeit und „eingriffsähnlichen Vorwirkung“ der früheren Regelung: BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, BVerfGE 157, 30 Rn. 182 ff., 243 ff.

39 BGBl. I Nr. 393; zur Gesetzgebungskompetenz: BR-Drs. 376/23, S. 12 f.

40 *Deutsche WindGuard*, Status des Windenergieausbaus an Land in Deutschland Jahr 2023, S. 3.

## 5. Länder

Die Länder haben eigene Klimaschutzgesetze erlassen.<sup>41</sup> In Baden-Württemberg gilt das Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz Baden-Württemberg (KlimaG BW) vom 07.02.2023.<sup>42</sup>

Der Bundesgesetzgeber darf Gemeinden und Gemeindeverbänden nach Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG keine Aufgaben übertragen. Das Bundes-Klimaschutzgesetz hält sich entsprechend mit weitergehenden Regelungen für öffentliche Träger zurück. Dies entspricht der Aufgabenverteilung im kooperativen Bundesstaat, die sich – auch im Jahr des Jubiläums des Grundgesetzes – bewährt hat.<sup>43</sup>

Den Kommunen kommt auf lokaler Ebene eine besondere Rolle bei der Umsetzung klimaschützender Maßnahmen insbesondere im Bereich der Stadtentwicklung und Bauleitplanung zu. Viele Kommunen haben kommunale Klimaschutzprogramme aufgestellt.<sup>44</sup>

## III. Rahmen für die Planung und Genehmigung der Windenergie an Land

### 1. „Beschleunigungsgesetzgebung“ des Bundes

In der Sache besteht Einigkeit, dass es einer Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren bedarf, um die Klimaschutzziele zu erreichen und die Energiesicherheit – bei gleichzeitigem Ausstieg aus der Atomenergie,<sup>45</sup> zurückgegangenen Gasimporten<sup>46</sup> und beschlossener Kohleausstieg<sup>47</sup> – zu gewährleisten. Die Beschleunigung der Energiewende ist insofern ein

41 Vgl. *Knauff*, Landesklimaschutzgesetze, in: Rodi, Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, S. 195 ff.; zu Verfassungsbeschwerden gegen das Unterlassen einiger Landesgesetzgeber, Reduktionspfade für Treibhausgase gesetzlich zu normieren und landesbezogene Restbudgets zu bestimmen: BVerfG, Beschl. v. 18.01.2022, NVwZ 2022, 321, 323; *Erbguth*, DVBl 2022, 1001, 1006.

42 GBl. S. 26; vgl. hierzu auch *Werner*, VBlBW 2024, 108.

43 Kritisch und im Hinblick auf Klimaschutz und Klimaanpassung verfassungspolitisch weitergehend *Rodi* (Fn. 3), § 1 Rn. 28.

44 Vgl. auch *Rodi* (Fn. 3), § 1 Rn. 26.

45 Vgl. Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Energie vom 22.04.2002 (BGBl. I S. 1351); im Überblick auch zu den späteren Änderungen: *Kahl/Gärditz* (Fn. 11), § 6 Rn. 115 ff.

46 Siehe zum Import von Flüssiggas das Gesetz zur Beschleunigung des Einsatzes verflüssigten Erdgases (LNG-Beschleunigungsgesetz – LNGG) vom 24.05.2022 (BGBl. I S. 802); dazu *Kahl/Gärditz* (Fn. 11), § 6 Rn. 114; *Schlacke/Wentzien/Römling* (Fn. 2), 1585.

47 Vgl. Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze (Kohlausstiegsgesetz) vom 08.08.2020 (BGBl. I S. 1818); im Überblick auch zu den Änderungen: *Kahl/Gärditz* (Fn. 11), § 6 Rn. 125 ff.

„Dauerbrenner“ klima- und energiepolitischer sowie -rechtlicher Diskussionen.<sup>48</sup>

Der Bund hat unter dem Vorzeichen der Beschleunigung von Zulassungsverfahren und des schnelleren Ausbaus erneuerbarer Energien eine Vielzahl von „Beschleunigungsgesetzen“ erlassen, die häufig die Beschleunigung bereits im Namen tragen. Das betrifft bestimmte Infrastrukturprojekte, aber auch andere Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren.<sup>49</sup> Der Schwerpunkt der Gesetzgebung lag dabei zunächst vor allem auf Änderungen des Verwaltungsverfahrens und den Verwaltungsgerichtsverfahren. Die Novellen umfassen etwa die Verkürzung von Beteiligungsfristen, Präklusionsregelungen, die Verkürzung des Instanzenzuges und den Entfall der aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen.<sup>50</sup>

Windenergieanlagen an Land mit einer Gesamthöhe von über 50 Metern bedürfen einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung (§ 4 Abs. 1 Satz 3 BImSchG i. V. m. § 1 der 4. BImSchV Anhang 1 Nr. 1.6), der nach § 13 BImSchG Konzentrationswirkung zukommt. Nach § 63 BImSchG entfällt hier die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage eines Dritten.<sup>51</sup> Das Widerspruchsverfahren ist nach § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO entbehrlich, wenn ein Gesetz dies bestimmt; Baden-Württemberg hat in § 15 Abs. 4 AGVwGO hiervon Gebrauch gemacht. Nach § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 a VwGO entscheidet das Oberverwaltungsgericht/der Verwaltungsgerichtshof erstinstanzlich über Streitigkeiten, die die Errichtung, den Betrieb und die Änderung immissionsschutzrechtlich zu genehmigender Windenergieanlagen betreffen. Das Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich vom 21.03.2023<sup>52</sup> hat zu weiteren Änderungen der Verwaltungsgerichtsordnung und weiterer Vorschriften geführt.<sup>53</sup>

Weitere Änderungen der jüngsten Zeit betreffen im Wesentlichen das materielle Recht.<sup>54</sup> Die materiellen Änderungen betreffen sowohl das Planungs- und Zulassungsrecht als auch das Fachrecht. Die Beschleunigungswirkung der bisherigen Beschleunigungsgesetze ist dabei differenziert zu betrachten. Im Folgenden werden einzelne Regelungen mit dem Fokus auf die Windenergie an Land herausgegriffen. Das nationale Recht steht dabei verstärkt unter dem Einfluss des EU-Rechts.

---

48 *Schlacke/Wentzien/Römling* (Fn. 2), 1577.

49 Vgl. für den Zeitraum 2018 bis 2023: *Hofmann*, DVBl 2023, 643, 645 f.

50 *Schlacke/Wentzien/Römling* (Fn. 2), 1577.

51 Vgl. *Scheidler*, UPR 2022, 170.

52 BGBl. I Nr. 71.

53 Kritisch insbesondere im Hinblick auf Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG), Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 1 GG) und verfassungsrechtlich geschützte rechtsprechende Tätigkeit (Art. 92 GG): *Pagenkopf*, NJW 2023, 1095; zum Gesetzesentwurf: *Hofmann*, DVBl 2023, 643.

54 *Schlacke/Wentzien/Römling* (Fn. 2), 1577.

## 2. Windenergieflächenbedarfsgesetz

Ziel des Windenergieflächenbedarfsgesetzes ist, die Transformation zu einer nachhaltigen und treibhausgasneutralen Stromversorgung, die vollständig auf erneuerbaren Energien beruht, durch den beschleunigten Ausbau der Windenergie an Land zu fördern (§ 1 WindBG). Die Länder werden durch das Windenergieflächenbedarfsgesetz verpflichtet, einen prozentualen Anteil der Landesfläche für die Windenergie an Land auszuweisen (§ 3 Abs. 1 WindBG). Ziel des Gesetzes ist, in Deutschland insgesamt 2 % der Fläche für die Windenergie an Land auszuweisen.<sup>55</sup> Die zu erreichenden Flächenbeitragswerte ergeben sich für jedes Land aus der Anlage des Windenergieflächenbedarfsgesetzes. Die Flächenbeitragswerte sind in zwei Stufen bis Ende 2027 und 2032 zu erreichen. Baden-Württemberg muss danach bis zum 31.12.2027 den Flächenbeitragswert von 1,1 % (Spalte 1), bis zum 31.12.2032 von 1,8 % (Spalte 2) erreichen.<sup>56</sup>

## 3. Änderungen des Baugesetzbuches

Das Windenergieflächenbedarfsgesetz wird durch weitreichende Änderungen des Baugesetzbuches flankiert. Windenergieanlagen werden in der Regel im Außenbereich errichtet.<sup>57</sup> Nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB in der seit 01.02.2023 geltenden Fassung ist ein Vorhaben im Außenbereich zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und es der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Windenergie nach Maßgabe des § 249 BauGB dient. Der sog. Planvorbehalt des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, nach dem öffentliche Belange einem privilegierten Vorhaben in der Regel entgegenstehen, soweit durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziel der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist, entfällt vorbehaltlich der Überleitungsvorschrift in § 245 e Abs. 1 BauGB<sup>58</sup> (§ 249 Abs. 1 BauGB). Bei Erreichen des Flächenbeitragswertes beziehungsweise Teilflächenziels entfällt nach § 249 Abs. 2 BauGB außerhalb der Windenergiegebiete nach § 2 Nr. 1 WindBG die Privilegierung des § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB und richtet sich die Zulässigkeit von Vorhaben nach § 35 Abs. 2 BauGB. Bei Nichterreichen des Flächenbeitragswerts oder der Teilflächenziele bleibt es nach § 249 Abs. 7 BauGB bei einer – verstärkten – Privilegierung.<sup>59</sup>

<sup>55</sup> Vgl. BT-Drs. 20/2355, S. 1 f., 23 f., 29 f.

<sup>56</sup> Vgl. auch für andere Länder: *Derpa* (Fn. 5), 489.

<sup>57</sup> Vgl. *Derpa*, in: Frey/*Derpa*/*Hager*/*Jenssen*/*Rettenmeier*, Windenergie erfolgreich gestalten, 2019, S. 58 f.

<sup>58</sup> Zur Überleitungsvorschrift des § 245 e Abs. 1 Satz 1 BauGB: BVerwG, Urt. v. 24.01.2023 – 4 CN 6.21, juris Rn. 10.

<sup>59</sup> Siehe hierzu näher: *Derpa* (Fn. 5), 491.

#### 4. Weitere Gesetzesänderungen des Bundes

Das Gesetz zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor vom 20.07.2022 enthält insbesondere Änderungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes. Weitere materielle Änderungen enthält das Vierte Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 20.07.2022.

In späteren Gesetzen wurden Regelungen der genannten Gesetze weiter nachgeschärft und ergänzt, zum Beispiel durch §§ 16 b, 31 k BImSchG und § 249 Abs. 10 BauGB.<sup>60</sup>

Erhebliche Änderungen ergeben sich aus der Umsetzung der durch die EU-Richtlinie 2023/2413 geänderten Richtlinie 2018/2001. Eine – erste – Umsetzung von Bestimmungen der Richtlinie erfolgt durch das Gesetz zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und weiterer energiewirtschaftlicher Vorschriften zur Steigerung des Ausbaus photovoltaischer Energieerzeugung vom 08.05.2024<sup>61</sup> und durch das Gesetz zur Verbesserung des Klimaschutzes beim Immissionsschutz, zur Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren und zur Umsetzung von EU-Recht vom 03.07.2024.<sup>62</sup>

Die „BauGB-Novelle“<sup>63</sup> sieht ebenfalls weitere Änderungen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels und Unterstützung der Ausbauziele für erneuerbare Energien vor.

#### 5. Umsetzung in den Ländern

Der Bund lässt den Ländern verschiedene Optionen zur Ausweisung der zur Erreichung der Flächenbeitragswerte notwendigen Flächen für Windenergie an Land (§ 3 Abs. 2 WindBG). Die Länder erfüllen die Pflicht zur Erreichung der Flächenbeitragswerte, indem sie die zur Erreichung der Flächenbeitragswerte notwendigen Flächen selbst in landesweiten oder regionalen Raumordnungsplänen ausweisen oder eine Ausweisung der zur Erreichung der Flächenbeitragswerte notwendigen Flächen durch von ihnen abweichende regionale oder kommunale Planungsträger sicherstellen.

Baden-Württemberg hat den Weg des § 3 Abs. 2 Nr. 2 Alt. 1 WindBG eingeschlagen und die Erreichung der Ziele in die Hände der regionalen Planungsträger gelegt. In § 20 Abs. 1 KlimaG BW werden zur Umsetzung der Flächenbeitragswerte sowohl für den zum 31.12.2027 als auch für den

60 Vgl. hierzu *Derpa* (Fn. 5), 488, 493.

61 BGBl. I Nr. 151.

62 BGBl. I Nr. 225; siehe auch: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2413 in den Bereichen Windenergie an Land und Solarenergie sowie für Energiespeicheranlagen am selben Standort, BR-Drs. 396/24.

63 Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung, BR-Drs. 436/24