

# Klimaschutz braucht Rückenwind: Für einen konsequenten Ausbau der Windenergie an Land

---

Die Energiewende ist ein elementarer Baustein für das Erreichen der Klimaschutzziele. Sie kann jedoch nur gelingen, wenn auch die Windenergie schnellstmöglich weiter ausgebaut wird. In den letzten Jahren ist der Ausbau aber dramatisch eingebrochen, sodass die gesetzlich festgelegten Zubauziele nicht erreicht werden. Dabei müssten die Ausbauziele noch deutlich angehoben werden, um die Treibhausgasminderungsziele des zwischenzeitlich geänderten Bundes-Klimaschutzgesetzes fristgerecht zu realisieren. Wie die Probleme der Windenergie an Land überwunden werden können, analysiert der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) in einer ausführlichen Stellungnahme, die Anfang 2022 veröffentlicht wird. In diesem Impulspapier sind die zentralen Aussagen vorab zusammengefasst.

Der wichtigste Grund für den stockenden Ausbau der Windenergie ist, dass raumplanerisch zu wenig Flächen für die Windenergie ausgewiesen und gesichert wurden. Zudem haben einige Bundesländer von der Länderöffnungsklausel in § 249 Baugesetzbuch Gebrauch gemacht und sogenannte 10 H- bzw. 1.000 m-Regeln eingeführt. Auch andere Vorgaben verknappen die für die Windenergienutzung verfügbare Fläche, etwa Regelungen der Flugsicherung oder planerische Höhenbegrenzungen. Hier sind Reformen möglich, ohne dass dadurch geschützte Rechtsgüter gefährdet werden. Fehlende Standards im Natur- und Artenschutz führen zu Rechtsunsicherheiten und verzögern den Ausbau. Allgemein sind die Planungs- und Zulassungsverfahren für Windenergieanlagen fehleranfällig und langwierig. Zudem profitieren die Regionen, in denen Windenergie genutzt wird, zu wenig von der Energiewende. Dies hat Auswirkungen auf die Akzeptanz vor Ort. Schließlich sollte auch die Förderung durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz angepasst werden, um den Windenergieausbau zu beschleunigen.

## Ausreichend Flächen zur Verfügung stellen

**1. Der SRU empfiehlt, 2 % der Fläche der Bundesrepublik Deutschland für die Nutzung von Windenergie an Land auszuweisen.** Wie hoch der Flächenbedarf für die Windenergie ist, hängt von verschiedenen Faktoren ab, insbesondere vom künftigen Strombedarf, von der technischen Entwicklung und von der Windhöffigkeit der gewählten Standorte. Ein 2 %-Ziel liegt zumindest in einem plausiblen Bereich und wird in der Politik bereits vielfach diskutiert. Dass das Flächenziel zunächst überschlägig bestimmt wird, rechtfertigt sich auch aus dem raumordnungsrechtlich verankerten Vorsorgeauftrag der Flächensicherung. In der Folge sollte regelmäßig überprüft werden, ob die getroffenen Annahmen über Bedarf und Potenzial der Windnutzung noch dem aktuellen Stand entsprechen oder ob sie zu korrigieren sind. Die genannten Aspekte sollten in einem „Windenergie-an-Land-Gesetz“ bundesrechtlich geregelt

werden. Damit bislang genutzte Flächen nicht verloren gehen, sollten außerdem alte Standorte soweit möglich und sinnvoll weiterhin genutzt werden – am besten, indem die alten Anlagen durch modernere, große Anlagen ersetzt werden (großes Repowering).

**2. Das Flächenziel sollte auf Planungsebene mithilfe einer Mengenvorgabe für die Länder durchgesetzt werden. Dabei gilt, dass die Träger der Landesplanung auch weiterhin die Windnutzungsflächen planerisch sichern sollen.** Der SRU betont damit im Bereich des Windenergieausbaus das Primat der räumlichen Planung gegenüber der Projektsteuerung. In einem dicht besiedelten Land wie Deutschland sollten die Standorte auf eine Weise ausgewählt werden, die sämtliche Belange und Nutzungsinteressen des Planungsraums in die Entscheidung miteinbezieht und die lokale Bevölkerung umfassend beteiligt. Dafür ist räumliche Planung am besten geeignet. Bloße Projektsteuerung hingegen, die keine räumliche Planung voraussetzt, betrachtet stets nur die jeweils zu errichtenden Anlagen, ohne ein Konzept für den Gesamttraum zu entwickeln.

**3. Wenn es den Raumplanungsträgern allerdings nicht gelingt, die Mengenvorgabe für die Ausweisung von Windnutzungsflächen innerhalb einer festen Frist zu erfüllen, sollten Windenergieanlagen im gesamten Außenbereich und nicht nur in planerisch ausgewiesenen Flächen zugelassen werden.** Im Gebiet des jeweiligen Planungsträgers gilt dann das Modell der Projektsteuerung. Für diese Regelung sollte der Bund eine Umsetzungsfrist festlegen, die sich an den zeitlichen Zielsetzungen des Bundes-Klimaschutzgesetzes orientiert und deutlich unter den heute üblichen fünf Jahren liegt. Gegebenenfalls könnte die Frist für das Erreichen des 2 %-Ziels auch gestaffelt festgelegt werden. Um eine solche Frist einzuhalten, müssen Aufwand und Dauer von Planungsverfahren verringert und die personellen Kapazitäten der Planungsstellen erhöht werden. Hat ein Planungsträger nach Ablauf der Frist weniger als die geforderte Mengenvorgabe für die Windenergienutzung ausgewiesen, dürfen die Projektträger von der sogenannten baurechtlichen Privilegierung des § 35 Abs. 1 Nr. 5 Baugesetzbuch Gebrauch machen. Eine solche Regelung sollte in § 35 Abs. 3 Baugesetzbuch aufgenommen werden.

**4. Mithilfe der Mengenvorgabe lässt sich die Windnutzungsfläche grundsätzlich gleichmäßig auf die Bundesländer verteilen. Dies wäre ein Schritt zu mehr Verteilungsgerechtigkeit und zu größerer Versorgungssicherheit.** Allerdings ist die Mengenvorgabe zu flexibilisieren, da – etwa aufgrund der geografischen Beschaffenheit oder der bestehenden Landnutzung – nicht in jedem Planungsraum 2 % der Fläche zur Verfügung stehen. Um dem zu begegnen, könnte der Gesetzgeber den Planungsträgern freistellen, die Ausweisungslasten untereinander zu übertragen.

## Wohnumfeld schützen und Länderöffnungsklausel streichen

**5. Die Ausbauziele der Windenergie an Land – und insbesondere auch das empfohlene 2 %-Ziel – sind mit dem Schutz des Wohnumfeldes vereinbar. Der SRU empfiehlt, den Wohnumfeldschutz auf die Vorgaben des gebietsspezifischen Immissionsschutzes sowie auf das baurechtliche Rücksichtnahmegebot zu stützen.** Dies ist ausreichend, um Anwohnerinnen und Anwohner von Windenergieanlagen wirkungsvoll zu schützen, und ermöglicht gleichzeitig eine optimale Ausnutzung der begrenzten Fläche. Allerdings sollte das „Verbot der optisch bedrängenden Wirkung“, das von der Rechtsprechung entwickelt wurde, auf der Grundlage wissenschaftlicher Untersuchungen gesetzlich bzw. untergesetzlich konkretisiert werden. Von der Länderöffnungsklausel sollte sich der Gesetzgeber hingegen verabschieden und darauf hinwirken, dass auch die entsprechenden 10H- bzw. 1.000m-Abstandsregeln der Länder entfallen. Zwar spielt in der öffentlichen Diskussion um den Wohnumfeldschutz auch das Thema „Infraschall“ nach wie vor eine Rolle. Windenergieanlagen erzeugen, genau wie viele andere natürliche und technische Quellen, auch Infraschall. Allerdings ist zu betonen,

dass die am Wohnumfeld ankommenden Schalldruckpegel im Infrashallbereich so gering sind, dass sie keine negativen Gesundheitsfolgen oder erhebliche Belästigungen (§ 5 Bundes-Immissionsschutzgesetz) hervorrufen können. Sie liegen deutlich unter der Wahrnehmungsschwelle.

## Naturschutz und Windenergienutzung in Einklang bringen

**6. Der notwendige Ausbau der Windenergie lässt sich nach der Überzeugung des SRU so organisieren, dass der Natur- und Artenschutz nicht beeinträchtigt wird. Um dies zu erreichen, kommt es zunächst auf die richtige Standortwahl für die Windnutzung an.** Diese ist am besten durch die Raumplanung vorzubereiten. Darüber hinaus ist es entscheidend, dass der Projektträger am Standort die bestmögliche Rücksicht auf die Natur und auf die Erhaltung der Arten nimmt. Um dies zu gewährleisten, empfiehlt der SRU, grundsätzlich am bestehenden Ansatz des artenschutzrechtlichen Tötungsverbots festzuhalten und Individuen geschützter Arten vor einem erhöhten Tötungsrisiko durch Windenergieanlagen zu bewahren. Dies sollte auch dann gelten, wenn das europäische Recht dies für den Vogelschutz nicht zwingend gebietet. Der Projektträger ist am besten in der Lage, sein Windenergieprojekt so zu gestalten, dass die Eingriffe in die Natur möglichst schonend erfolgen. Durch untergesetzliche Rechtsetzung ist zu präzisieren, wann von einer signifikanten Erhöhung des Tötungsrisikos auszugehen ist und welche Schutz- und Vermeidungsmaßnahmen zur Senkung des Tötungsrisikos unter welchen Voraussetzungen rechtlich anerkannt werden.

**7. Der SRU geht davon aus, dass die bislang nur wenig genutzten artenschutzrechtlichen Ausnahmegenehmigungen bei zunehmendem Ausbau der Windenergie eine bedeutendere Rolle spielen werden.** Deshalb sollte klar und präzise geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen Ausnahmegenehmigungen zu erteilen sind. Dabei kommt der untergesetzlichen Rechtsetzung eine wichtige Rolle zu. Der SRU vertritt die Auffassung, dass Windenergieprojekte durch ihren Beitrag zu einer nachhaltigen Energieversorgung nicht nur öffentlichen Interessen, sondern auch der öffentlichen Sicherheit im Sinne von § 45 Abs. 7 Nr. 4 Bundesnaturschutzgesetz dienen. Windenergieprojekten auf dafür ausgewiesenen und artenschutzfachlich möglichst konfliktarmen Windnutzungsflächen darf nicht entgegengehalten werden, dass Alternativstandorte in Betracht kommen.

**8. Ausnahmegenehmigungen dürfen nicht dazu führen, dass sich Erhaltungszustände von Populationen geschützter Arten verschlechtern. Daher müssen Verluste am Windenergiestandort durch Zugewinne auf der größeren räumlichen Skala der Bundesländer kompensiert werden. Hierfür empfiehlt der SRU die Umsetzung eines strategischen Ansatzes.** Bestandteil eines solchen Ansatzes ist ein effektives Management der Natura 2000-Gebiete. Dieses muss ausreichend finanziert sein – am besten über eine Gemeinschaftsaufgabe Naturschutz von Bund und Ländern. Hinzu kommen Artenschutzprogramme, die von kompetenten Institutionen entwickelt und durchgeführt werden. Betreiber von Windenergieanlagen könnten zu diesen Programmen durch die Zahlung einer Artenschutzabgabe beitragen und das alte Modell der FCS-Maßnahmen ersetzen. Der Rat weist darauf hin, dass die Natura 2000-Gebiete das Rückgrat des Biodiversitätsschutzes in Deutschland und der EU sind und damit eine wichtige Funktion auch für die Bestandserhaltung geschützter Arten erfüllen. Diese Gebiete sind von Windenergieprojekten freizuhalten und so zu managen, dass sie sich positiv auf die Bestandsentwicklung in der Region auswirken, damit die Chance auf Ausnahmegenehmigungen außerhalb der Gebiete erhalten bleibt. Zudem sollten besondere Verbreitungsschwerpunkte und Dichtezentren windenergiesensibler Arten besonders geschützt werden.

## Aufwand, Fehleranfälligkeit und Dauer von Planungs- und Zulassungsverfahren reduzieren

**9. Die Planungsverfahren für die Auswahl von Windnutzungsgebieten und die Zulassungsverfahren für Windenergieprojekte sind in hohem Maße fehleranfällig und dauern zu lange.** Diese Probleme können durch Vereinfachungen des Rechts verringert werden, insbesondere durch gesetzliche bzw. untergesetzliche rechtsverbindliche Konkretisierungen der häufig nur abstrakt formulierten rechtlichen Anforderungen. Dies gilt in besonderem Maße für die artenschutzrechtliche Prüfung, für die kaum konkretisierende Regelungen existieren. Der SRU empfiehlt, insbesondere windenergiesensible Vogelarten zu identifizieren, auf die sich die artenschutzrechtliche Prüfung im Regelfall konzentriert. Der Gesetzgeber sollte eine Verordnungsermächtigung erarbeiten und eine Positivliste solcher Arten im Wege der Rechtsverordnung festlegen. Im Übrigen sollte er auch – etwa mit Blick auf Signifikanzschwellen und Methoden – den Vollzug des Artenschutzes konkretisieren. Dies dient dazu, die Anwendung des Artenschutzes durch klare Vorgaben zu erleichtern und dadurch zu schnelleren Entscheidungen zu kommen (siehe auch oben 6.). Mut zur Konkretisierung braucht es insbesondere auch dort, wo das Wissen gegenwärtig nicht ausreicht, um zu eindeutigen fachlichen Empfehlungen zu kommen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 23. Oktober 2018 (1 BvR 2523/13) die Verantwortung des Gesetzgebers betont, in Fällen fachlicher Unsicherheit selbst materielle Maßstäbe festzulegen. Sofern eine außerrechtliche Frage durch Fachkreise und Wissenschaft nicht eindeutig beantwortet ist, darf er die Entscheidung über diese Sachverhalte in grundrechtsrelevanten Situationen nicht dauerhaft auf Verwaltung und Gerichte übertragen. Der Gesetzgeber muss auf den Abbau solcher Ungewissheiten hinwirken und bei anhaltenden Erkenntnisdefiziten zumindest durch eine untergesetzliche Festlegung von Maßstäben und Methoden für eine einheitliche Rechtsanwendung sorgen.

**10. Darüber hinaus ist es sinnvoll und möglich, den Aufwand und die Fehleranfälligkeit der Konzentrationsflächenplanung mit Ausschlusswirkung zu reduzieren.** Die vom SRU vorgeschlagene Mengenvorgabe (2 % der Fläche, soweit nicht anders vereinbart) ist zugleich geeignet, das von der Rechtsprechung vorgegebene „Substanzkriterium“ zu ersetzen. Dem von der Rechtsprechung wesentlich zur Bewertung des Substanzkriteriums entwickelten Erfordernis, den Planungsraum in „harte“ und „weiche“ Tabuzonen zu unterteilen, ist damit die Grundlage entzogen. Gerade die Ermittlung und Abgrenzung harter und weicher Tabuzonen hat zu dem erheblichen Aufwand und der langen Verfahrensdauer der Konzentrationsflächenplanung beigetragen. Die dabei auftretenden Fehler sind zudem der häufigste Grund für die Aufhebung der Pläne durch die Gerichte. Die auf der Grundlage des 2 %-Ziels zu leistende Ausweisung der Windnutzungsräume beinhaltet gegenüber der herkömmlichen Konzentrationsflächenplanung eine weniger aufwändige Positivplanung. Gegebenenfalls sollte dies klarstellend durch den Gesetzgeber geregelt werden. **Zudem sollte eine effektive Bearbeitung der Planungs- und Genehmigungsverfahren sichergestellt werden. Dazu gehören insbesondere eine ausreichende Personalausstattung, eine aufgabenadäquate Verwaltungsorganisation und ein leistungsfähiges Verfahrensmanagement.** Für grundsätzlich nicht hilfreich erachtet der SRU es hingegen, Verfahrensfehler durch großzügige Heilungs- und Unbeachtlichkeitsregelungen für irrelevant zu erklären oder Partizipations- und Rechtsschutzmöglichkeiten einzuschränken.

## Finanzielle Teilhabe stärken und Öffentlichkeitsbeteiligung erweitern

**11. Der Ausbau der Windenergie an Land vollzieht sich nahezu ausschließlich im ländlichen Raum. Den damit einhergehenden Lasten steht aber kaum eine adäquate lokale Wertschöpfung gegenüber.** Darin liegt eine Besonderheit der Windnutzung gegenüber anderen industriellen Landnutzungen in ländlichen Räumen. Dies wird mittlerweile als Frage räumlicher Gerechtigkeit bzw. Energiegerechtigkeit diskutiert und hat unter dem Gesichtspunkt der Akzeptanz auch die Politik erreicht. Der aktive Widerstand einiger Anwohnerinnen und Anwohner gegen Windenergieanlagen kann nach Überzeugung des SRU deutlich gemindert werden, wenn es gelingt, die Windnutzung mit ländlicher Entwicklung zu verknüpfen. Die Energiewende sollte sich als Landnutzungswende auch positiv auf den ländlichen Raum auswirken und den Gemeinden Entwicklungschancen bieten. Hier sollte mit einer bundeseinheitlichen, verpflichtenden Regelung von Abgaben an Gemeinden in einem festgelegten Umfang zu Windenergieanlagen nachgesteuert werden. Daneben sollten bürgerschaftliche und kommunale Betreiber- und Beteiligungsmodelle gestärkt werden.

**12. Die Akzeptanz der Windnutzung hängt auch davon ab, ob die betroffene Öffentlichkeit angemessen an den Entscheidungsverfahren beteiligt wird.** Hier ist insbesondere im Gefolge der Rechtsetzung zur Aarhus-Konvention bereits vieles geschehen, aber es besteht weiterhin Verbesserungsbedarf, was die Beteiligungsprozesse angeht. Anwohnerinnen und Anwohner beteiligen sich meist erst im Rahmen der Zulassungsverfahren. Zu diesem Zeitpunkt können sie aber kaum noch Einfluss auf die Entscheidung nehmen. Die organisierte Zivilgesellschaft sollte stärker bereits in die Ausweisung der Flächen für Windenergienutzung einbezogen werden. Zudem sollten allgemeinverständliche Informationen einer breiten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Der SRU spricht sich dafür aus, die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger vor und während der Zulassungsverfahren grundsätzlich verpflichtend vorzusehen. So können Konflikte frühzeitig erkannt und angemessen berücksichtigt werden.

## Den Ausbau der Windenergie konsequent fördern

**13. Der Ausbau der erneuerbaren Energien muss nach wie vor finanziell gefördert werden.** Das Ausschreibungsmodell setzt auf Kosteneffizienz durch Konkurrenz- und Preisdruck. Die erhofften Kostensenkungen sind jedoch nicht eingetreten, weil der Windenergieausbau insgesamt aufgrund der Flächenknappheit weitgehend zum Erliegen gekommen ist. Außerdem leidet das derzeitige Ausschreibungsmodell insbesondere unter zwei Problemen, die den Ausbau zusätzlich verzögern: **Erstens wird ein Teil der bezuschlagten Projekte nicht realisiert. Der SRU empfiehlt daher, kleinere Windenergievorhaben direkt über Einspeisevergütungen zu fördern. Zweitens wird bei Unterzeichnung die Ausschreibungsmenge der nächsten Gebotsrunde künstlich verknüpft. Diese „endogene Mengensteuerung“ sollte umgehend abgeschafft werden.** Darüber hinaus sollten Altanlagen, die nach Förderende weder rentabel weiterbetrieben werden können noch für großes Repowering infrage kommen, eine Anschlussförderung erhalten. Schließlich rät der SRU dazu, verstärkt Anreize für eine gleichmäßigere räumliche Verteilung des Ausbaus zu setzen. Alle förderrechtlichen Änderungen sind dabei mit den Regeln des europäischen Beihilferechts in Einklang zu bringen.

## Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)

### Prof. Dr. Claudia Hornberg (Vorsitzende)

Professorin für Environmental Health Sciences an der Medizinischen Fakultät der Universität Bielefeld

### Prof. Dr. Claudia Kemfert (stellvertretende Vorsitzende)

Professorin für Energiewirtschaft und Energiepolitik an der Leuphana Universität Lüneburg und Leiterin der Abteilung Energie, Verkehr, Umwelt am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

### Prof. Dr.-Ing. Christina Dornack

Professorin für Abfall- und Kreislaufwirtschaft und Direktorin des gleichnamigen Instituts an der Technischen Universität Dresden

### Prof. Dr. Wolfgang Köck

Professor für Umweltrecht an der Juristenfakultät der Universität Leipzig und Leiter des Departments Umwelt- und Planungsrecht am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ

### Prof. Dr. Wolfgang Lucht

Professor für Nachhaltigkeitswissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin und Leiter der Abteilung Erdsystemanalyse am Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung


### Prof. Dr. Josef Settele

Außerplanmäßiger Professor für Ökologie an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und Leiter des Departments Naturschutzforschung am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ

### Prof. Dr. Annette Elisabeth Töller

Professorin für Politikfeldanalyse und Umweltpolitik an der FernUniversität in Hagen

## Sachverständigenrat für Umweltfragen

Luisenstraße 46, 10117 Berlin, +49 30 263696-0  
info@umweltrat.de • www.umweltrat.de •  @umweltrat

Die Veröffentlichungen des SRU sind auf der Homepage verfügbar und können über die Geschäftsstelle kostenfrei bestellt werden.