

Würzburger Studien zum Umweltenergierecht

Planungsrechtliche Anforderungen an die Flächenqualität von Windenergiegebieten

Eine Analyse qualitativer Anforderungen an Windenergiegebietsausweisungen zur Umsetzung der Flächenziele des Windenergieflächenbedarfsgesetzes

48 | 08.07.2026

erstellt von
Steffen Benz
Dr. Stephan Wagner

II Planungsrechtliche Anforderungen an die Flächenqualität von Windenergiegebieten

Zitiervorschlag:

S. Benz/S. Wagner, Planungsrechtliche Anforderungen an die Flächenqualität von Windenergiegebieten, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 48 vom 08.07.2026.

Entstanden im Rahmen des Vorhabens:

„ImWind4two – Implementierung, Umsetzung und Weiterentwicklung des WindBG für mindestens 2 Prozent effektive Fläche für die Windenergie an Land“

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

**Stiftung Umweltenergierecht
Friedrich-Ebert-Ring 9
97072 Würzburg**

Telefon
+49 931 794077-0

Telefax
+49 931 7940 77-29

E-Mail
**benz@stiftung-umweltenergierecht.de
wagner@stiftung-umweltenergierecht.de**

Internet
www.stiftung-umweltenergierecht.de

Vorstand
**Prof. Dr. Thorsten Müller
Fabian Pause, LL.M. Eur.**

Stiftungsrat
**Prof. Dr. Monika Böhm (Vorsitzende)
Prof. Dr. Markus Ludwigs (stv. Vorsitzender)
Prof. Dr. Gabriele Britz
Prof. Dr. Sabine Schlacke**

Spendenkonto
**Sparkasse Mainfranken Würzburg
IBAN: DE16 7905 0000 0046 7431 83
BIC: BYLADEM1SWU**

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
A. Einleitung	3
B. Begriff und Einordnung der Qualität von Windenergiegebieten	6
I. Windenergiegebiete	6
II. Qualität von Windenergiegebieten	6
1. Begriff	6
2. Einflussfaktoren	8
III. Kriterien für die Auswahl von Windenergiegebieten in der Planungspraxis und deren Zusammenhang mit der Flächenqualität	9
1. Negative Auswahlkriterien (Ausschluss- und Restriktionskriterien)	9
2. Positive Auswahlkriterien	11
3. Ergebnis der Auswertung und Zusammenhang zwischen den Auswahlkriterien und der Qualität von Windenergiegebieten	12
a) Einflussfaktoren auf die Qualität von Windenergiegebieten als Auswahlkriterien der Raumplanung	12
b) Weitere Auswahlkriterien aufgrund kollidierender Belange und deren Einfluss auf die Qualität von Windenergiegebieten	13
C. Anforderungen aus dem Abwägungsgebot	14
I. Allgemeine Anforderungen aus dem Abwägungsgebot	14
1. Herleitung und allgemeine Anforderungen	14
2. Ebenenspezifische Erkennbarkeit und Relevanz der Abwägungsbelange	15
II. Anforderungen aus dem Abwägungsgebot an die Qualität von Windenergiegebietsausweisungen	15
1. Normative Herleitung und Verortung	15
a) Verortung von Anforderungen an die Qualität von Windenergiegebietsausweisungen im Windenergiebelang	16
b) Räumlicher Bezugspunkt der Abwägung und der hieraus folgenden Anforderungen an die Qualität von Windenergiegebietsausweisungen	17
aa) Gesamtgebietlicher Ansatz: Optimierung im gesamten Plangebiet	17
bb) Ausweisungsbezogener Ansatz: Überwiegen gegenüber zurückgedrängten Belangen im Windenergiegebiet	19
2. Modifikationen der Abwägung mit Bezug auf die Qualität von Windenergiegebietsausweisungen	19
a) Bedeutung der Regelung der Entprivilegierung gemäß § 249 Abs. 2 BauGB	20

IV Planungsrechtliche Anforderungen an die Flächenqualität von Windenergiegebieten

b) Bedeutung der Unbeachtlichkeitsvorschrift des § 249 Abs. 6 S. 2 BauGB	21
c) Bedeutung der Regelung des überragenden öffentlichen Interesses für den Ausbau der erneuerbaren Energien nach § 2 EEG 2023	22
aa) Wirkung in der planerischen Abwägung	23
bb) Vergrößerung der Potenzialfläche	24
d) Bedeutung landesrechtlicher Klimaschutz- oder Erneuerbare-Energien-Ausbauziele	25

III. Darstellung der abwägungsrechtlichen Anforderungen an die Qualität von Windenergiegebietsausweisungen im Einzelnen 25

1. Einstellung	25
2. Ermittlung	26
a) Positive Einflussfaktoren auf die Qualität von Windenergiegebieten	27
aa) Windhöffigkeit	27
bb) Netzanbindung bzw. Vorhandensein lokaler Abnehmer	27
cc) Günstigkeit von Untergrund und Topografie	29
dd) Erschließbarkeit	29
ee) Privatrechtliche Flächenverfügbarkeit	29
ff) Größe und Zuschnitt des Windenergiegebiets	30
b) Negative Einflussfaktoren auf die Qualität von Windenergiegebieten	31
c) Ebenenspezifische Erkennbarkeit und Relevanz	32
3. Gewichtung	32
4. Planerischer Ausgleich	33
a) Gesamtgebietliche Abwägung	33
b) Bedeutung des relativen (qualitativen) Flächenvergleichs	34

D. Anforderungen aus dem Erforderlichkeitsgebot 36

I. Allgemeine Anforderungen aus dem Erforderlichkeitsgebot 36

1. Herleitung und allgemeine Anforderungen	36
2. Mangels Vollzugsfähigkeit fehlende Erforderlichkeit von Windenergiegebietsausweisungen	37
a) Vollzugsunfähigkeit aus tatsächlichen Gründen	37
b) Vollzugsunfähigkeit aus rechtlichen Gründen	37

II. Bedeutung als qualitative Mindestanforderung für die Ausweisung von Windenergiegebieten 38

E. Weitere planungsrechtliche Vorgaben mit Einfluss auf die Qualität von Windenergiegebieten 40

I. Einfluss des jeweiligen Teilflächenziels auf die Qualität der Windenergiegebiete 40

II. Sonstige landesgesetzliche oder landesplanerische Vorgaben mit Relevanz für die Qualität von Windenergiegebieten 40

F. Rechtsfolgen	42
I. Rechtsfolgen rechtlich zu beanstandender Qualitätsmängel	42
II. Exkurs: (Rechts-)Folgen der Verfehlung der Erneuerbare-Energien-Ausbauziele trotz Erfüllung der Flächenziele	43
G. Fazit und Ausblick	45

Zusammenfassung

Mit dem Inkrafttreten des Wind-an-Land-Gesetzes (WaLG) am 1. Februar 2023 hat der Gesetzgeber einen Paradigmenwechsel weg von der vormaligen Konzentrationszonenplanung hin zu einer durch verbindliche Flächenziele gesteuerten Positivplanung von Windenergieflächen vollzogen. Ziel ist es, bis 2032 bundesweit zwei Prozent der Fläche für die Windenergie bereitzustellen, um die Ausbauziele des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG 2023) zu erreichen. Während damit quantitative Flächenziele durch das Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) verbindlich vorgegeben sind, rückt nun vermehrt die Flächenqualität in den Fokus. Die durch die Raumplanung auszuweisenden Windenergiegebiete müssen letztlich auch geeignet sein, den erforderlichen Zubau an Leistung aufzunehmen und die für die Transformation zu einer treibhausgasneutralen Energieversorgung benötigten Windströmen zu produzieren. Die Studie nimmt hierzu die planungsrechtlichen Anforderungen in den Blick, die für die Planungsträger insofern zusätzlich zu den Flächenzielen des Windenergieflächenbedarfsgesetzes in qualitativer Hinsicht gelten.

Als Maßstab für die Flächenqualität kann allgemein der Grad gelten, in dem ein Windenergiegebiet die Anforderungen zur Erreichung der Ziele des Windenergieflächenbedarfsgesetzes und des Erneuerbare-Energien-Gesetzes erfüllt. Die maßgebliche Zielgröße ist dabei der nutzbare Windstrom: Je mehr Windstrom in einem Gebiet erzeugt und in das Netz eingespeist oder lokal verbraucht werden kann, desto höher ist dessen Qualität. Hierfür sind wiederum verschiedene positive (wie die Windhöufigkeit oder Netzanbindung) und negative (z. B. Restriktionen aus Gründen des Artenschutzes, Immissionsschutzes oder der Flugsicherheit) Einflussfaktoren von Bedeutung, die sich weit überwiegend, wenn auch mit Unterschieden im Detail, auch als Auswahlkriterien in der Raumplanung wiederfinden.

Planungsrechtliche Anforderungen an die Qualität von Windenergiegebieten resultieren aus dem planungsrechtlichen Abwägungsgebot (§ 7 Abs. 2 S. 1 des Raumord-

nungsgesetzes [ROG], § 1 Abs. 7 des Baugesetzbuches [BauGB]) und dem planungsrechtlichen Erforderlichkeitsgebot (§ 2 Abs. 1 ROG, § 1 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 BauGB). Diese allgemeinen Vorgaben für die Aufstellung von Raumordnungs- und Bauleitplänen sind auch nach der Umstellung des Planungsansatzes auf eine Positivplanung weiterhin maßgeblich.

Aus dem Abwägungsgebot gemäß § 7 Abs. 2 S. 1 ROG, § 1 Abs. 7 BauGB ergeben sich relative Anforderungen an die Qualität von Windenergiegebietsausweisungen. Konkret folgt aus dem Abwägungsgebot eine prinzipielle Pflicht zur wechselseitigen Optimierung der planbetreffenden Belange nach Maßgabe ihres objektiven Gewichts und der tatsächlichen Verhältnisse. Der vor allem aus dem Erneuerbare-Energien-Belang (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 11 ROG) und dem übergeordneten Klimaschutzbelang (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 10 ROG) abgeleitete Windenergiebelang ist mit einem prinzipiell überragend hohen Gewicht in der planerischen Abwägung zu berücksichtigen. Der Windenergiebelang erschöpft sich dabei nicht in der flächenzielkonformen Ausweisung von Windenergiegebieten, sondern wird in der Lebenswirklichkeit (erst) durch die Erzeugung von nutzbarem Windstrom verwirklicht.

Die Planungsträger sind demgemäß aus dem Abwägungsgebot verpflichtet, mit der Ausweisung von Windenergiegebieten nach Lage der Dinge und nach Maßgabe der konkreten rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten dem Windenergiebelang so weit Rechnung zu tragen, wie dem nicht höhergewichtige konfligierende Belange entgegenstehen. Dabei müssen im Ergebnis nicht unbedingt die ertragreichsten Flächen ausgewiesen werden. Die Planungsträger besitzen insoweit einen vergleichsweise weiten planerischen Einschätzungs-, Bewertungs- und Gestaltungsspielraum. Sie sind zudem nicht verpflichtet, die Abwägung mit Strommengenangaben zu operationalisieren. Vielmehr besitzt der relative Flächenvergleich der in Betracht kommenden Potenzialflächen anhand der positiven und negativen Qualitätsfaktoren sowie der jeweils konfligierenden Belange

eine entscheidende Bedeutung. Der Ermittlungsaufwand der Regionalplanung ist insoweit jedoch auf die ebenenspezifische Erkennbarkeit und Relevanz im Sinne von § 7 Abs. 2 S. 1 ROG beschränkt.

Eine strikt bindende, absolute Mindestanforderung an die Qualität von Windenergiegebieten stellt das planungsrechtliche Erforderlichkeitsgebot in seiner Ausprägung als Vollzugsfähigkeitsgebot gemäß § 2 Abs. 1 ROG, § 1 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 BauGB dar. Dieses greift dann, wenn die Qualität ausgewiesener Windenergiegebiete derart minderwertig ist, dass aufgrund tatsächlicher (z. B. völlig unzureichender Windhöflichkeit) oder rechtlicher (z. B. fachrechtlicher Verbote) Hindernisse offensichtlich keine Windenergieanlagen in dem Gebiet oder einem räumlich abgrenzbaren Gebietsteil errichtet bzw. betrieben werden können.

Pläne, die die planungsrechtlichen Anforderungen hinsichtlich der Qualität von Windenergiegebietsausweisungen nicht erfüllen, sind rechtswidrig und vorbehaltlich der Planerhaltungsvorschrift des § 249 Abs. 6 S. 2 BauGB (teil-)unwirksam. In der Konsequenz kann dies zu einer Nichtanrechenbarkeit der jeweiligen Flächen auf die Flächenziele und infolgedessen gemäß § 249 Abs. 7 BauGB zu einem zumindest vorübergehend planerisch ungesteuerten Windenergieausbau führen. Inwieweit sich die Verwaltungsgerichte in diesem Zusammenhang durch die Planerhaltungsvorschrift des § 249 Abs. 6 S. 2 BauGB in ihrer gerichtlichen Kontrolle einschränken lassen werden, kann derzeit noch nicht zuverlässig vorhergesagt werden.

Kernergebnisse

- ▶ Maßstab für die Flächenqualität von Windenergiegebieten ist der nutzbare Windstrom: Je mehr Windstrom in einem Gebiet erzeugt und in das Netz eingespeist oder lokal verbraucht werden kann, desto höher ist dessen Qualität.
- ▶ Planungsrechtliche Anforderungen an die Qualität von Windenergiegebieten resultieren aus dem Abwägungsgebot (§ 7 Abs. 2 S. 1 ROG, § 1 Abs. 7 BauGB) und dem Erforderlichkeitsgebot (§ 2 Abs. 1 ROG, § 1 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 BauGB). Pläne, die diese Anforderungen nicht erfüllen, sind rechtswidrig und mit der Konsequenz einer etwaigen Nichtanrechenbarkeit der jeweiligen Flächen auf die Flächenziele des Windenergieflächenbedarfsgesetzes grundsätzlich (teil-)unwirksam.
- ▶ Aus dem planungsrechtlichen Abwägungsgebot ergeben sich relative Anforderungen an die Qualität von Windenergiegebietsausweisungen. Der Windenergiebelang ist hierbei mit einem prinzipiell überragend hohen Gewicht in der planerischen Abwägung zu berücksichtigen, die sich jedenfalls mittelbar an der Erzeugung von nutzbarem Windstrom orientieren muss. Eine entscheidende Bedeutung besitzt hierbei der relative Flächenvergleich der in Betracht kommenden Potenzialflächen.
- ▶ Eine absolute Mindestanforderung an die Qualität von Windenergiegebieten stellt das planungsrechtliche Erforderlichkeitsgebot als Vollzugsfähigkeitsgebot dar. Dieses greift dann, wenn aufgrund tatsächlicher oder rechtlicher Hindernisse offensichtlich keine Windenergieanlagen in dem Gebiet oder einem räumlich abgrenzbaren Gebietsteil errichtet bzw. betrieben werden können.

A. Einleitung

Mit dem am 1. Februar 2023 in Kraft getretenen Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land (sogenanntes Wind-an-Land-Gesetz – WaLG)¹ hat der Gesetzgeber einen grundlegenden System- und Paradigmenwechsel im Recht der Planung von Windenergieflächen vollzogen. An die Stelle der vormaligen Konzentrationszonenplanung nach § 35 Abs. 3 S. 3 Baugesetzbuch (BauGB)², für die das von der Rechtsprechung entwickelte sogenannte Tabuzonenkonzept und das Gebot substanzieller Flächenausweisungen normativ leitend waren³, ist das Modell einer durch verbindliche Flächenziele gesteuerten Positivplanung getreten⁴. Der Gesetzgeber wollte hiermit einerseits die Planungsprozesse von Windenergieflächen beschleunigen und vereinfachen sowie mit der Entkopplung von den vielfach als überkomplex wahrgenommenen verwaltungsgerichtlichen Anforderungen zudem die Rechtssicherheit der Planungen erhöhen⁵. Andererseits soll die Flächenbereitstellung für die Windenergie mit den verbindlichen Flächenzielen des Windenergieflächenbedarfsgesetzes (WindBG)⁶ bedarfsgerecht gesteuert werden. Am

Ende des räumlichen Umsetzungsprozesses sollen insgesamt mindestens zwei Prozent des Bundesgebiets für die Windenergie zur Verfügung stehen. Dies dient dem übergeordneten Ziel, ein für die Erreichung der Ausbauziele und Ausbaupfade des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG 2023)⁷ ausreichendes Flächenangebot zu schaffen (§ 1 Abs. 2 WindBG)⁸.

Um das über das reine Flächenangebot hinausgehende Ziel des § 1 Abs. 2 WindBG zu erreichen, muss auf den ausgewiesenen Flächen zunächst auch eine Leistung installiert werden können, die den Ausbaupfaden des § 4 S. 1 Nr. 1 EEG 2023 entspricht. Das im Interesse des Klima- und Umweltschutzes stehende Ziel der Transformation zu einer nachhaltigen und treibhausgasneutralen Stromversorgung, die vollständig auf erneuerbaren Energien beruht (vgl. § 1 Abs. 1 EEG 2023, § 1 Abs. 1 WindBG), bezieht sich darüber hinaus auf den Anteil des aus erneuerbaren Energien erzeugten Stroms am Bruttostromverbrauch, ist also letztlich strommengenbezogen (vgl. auch §§ 1 Abs. 2, 4a EEG 2023). Für die Erreichung der Ziele des Windenergieflächenbedarfsgesetzes und des Erneuerbare-Energien-Gesetzes ist damit

¹ Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353).

² Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Juni 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 192) geändert worden ist.

³ Zur alten Rechtslage siehe nur A. Scheidler, Die planerische Steuerung von Windkraftanlagen, VerwArch 103 (2012), S. 587 ff.; R. Hendler/J. Kerkmann, Harte und weiche Tabuzonen: Zur Misere der planerischen Steuerung der Windenergienutzung, DVBl 2014, S. 1369 ff.; T. Tyczewski, Konzentrationszonen für Windenergieanlagen rechtssicher planen – Illusion oder Wirklichkeit?, BauR 2014, S. 934 ff.; N. Wegner/F. Sailer, Übergreifende Entwicklungslinien und aktuelle Herausforderungen im Recht der Windenergie, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 10, September 2018, S. 22 ff.

⁴ Siehe jeweils zur neuen Rechtslage M. Kment, Eine neue Ära beim Ausbau von Windenergieanlagen – Das aktuelle Wind-an-Land-Gesetzspaket in der Analyse, NVwZ 2022, S. 1153 ff.; S. Benz/N. Wegner, Das Wind-an-Land-Gesetz – neue Grundlagen für die Flächenbereitstellung für die Windenergie, ZNER 2022, S. 367 ff.; M. Raschke/M. Roscher, Laues Lüftchen oder starke Brise? Zur Reform des Planungsrechts für Windenergieanlagen an Land, ZfBR 2022, S. 532 ff.; B. Operhalsky, Wind-an-Land-Gesetz ante portas – Ein planerischer

Paradigmenwechsel mit vielen Fragen, UPR 2022, S. 337 ff.; A. Scheidler, Neuausrichtung der planerischen Steuerung von Windkraftanlagen durch das Wind-an-Land-Gesetz, UPR 2022, S. 321 ff.; A. Scheidler, Das Windenergieflächenbedarfsgesetz als Grundlage für die planerische Steuerung der Windenergienutzung, GewArch 2023, S. 408 ff.; D. Meurers, Wind-an-Land-Gesetz: Einführung in die Neuordnung des Planungsrechts zur Ausweisung von Windenergiegebieten, UPR 2023, S. 41 ff.; G. Schmidt-Eichstaedt, Festlegung von Windenergieflächen – Terminkalender und Pflichtenheft, ZfBR 2023, S. 10 ff.; M. Kment, Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land, NVwZ 2023, S. 959 ff.; S. Wagner, Auswirkungen des Gesetzespakets zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land auf die Planungspraxis nach BauGB und ROG, UPR 2023, S. 361 ff.

⁵ BT-Drs. 20/2355, S. 1 f.

⁶ Windenergieflächenbedarfsgesetz vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 12. August 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 189) geändert worden ist.

⁷ Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), das zuletzt durch Artikel 23 des Gesetzes vom 18. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 347) geändert worden ist.

⁸ BT-Drs. 20/2355, S. 1 f.

4 Planungsrechtliche Anforderungen an die Flächenqualität von Windenergiegebieten

die Qualität der ausgewiesenen Flächen mit Blick darauf, dass auf ihnen auch tatsächlich eine dem Ausbaupfad des § 4 S. 1 Nr. 1 EEG 2023 korrespondierende Leistung installiert und die für die Erreichung der Ausbauziele gemäß § 1 Abs. 1, Abs. 2 EEG 2023 erforderlichen Strommengen erzeugt werden können, von entscheidender Bedeutung.

Aus planungsrechtlicher Sicht stellt sich dabei die Frage, welche Flächen für die Erfüllung der Flächenziele des Windenergieflächenbedarfsgesetzes in Frage kommen, die sich insoweit indifferent verhalten und lediglich Anforderungen hinsichtlich eines zu erreichenden Flächenausmaßes und nicht zur Flächenqualität beinhalten. Dass die ausgewiesenen Flächen jedenfalls in bestimmten Regionen womöglich nicht die erforderliche Qualität besitzen werden, um den angestrebten Zubau an installierter Leistung aufnehmen und die erforderlichen Windstrommengen erzeugen zu können, wird aktuell von verschiedenen Stimmen in Wissenschaft und Praxis befürchtet⁹.

Ziel dieser Studie ist es vor diesem Hintergrund, diejenigen planungsrechtlichen Anforderungen zu identifizieren, zu analysieren, zu definieren und nach Möglichkeit zu konkretisieren, die für die Planungsträger insofern zusätzlich zu den reinen Flächenzielen des Windenergieflächenbedarfsgesetzes in qualitativer Hinsicht gelten. Übergeordnete Vorgaben für die Aufstellung von Raumordnungs- und Bauleitplänen ergeben sich allgemein aus dem raumplanungsrechtlichen Abwägungsgebot (§ 7 Abs. 2 S. 1 des Raumordnungsgesetzes [ROG]¹⁰, § 1 Abs. 7 BauGB) und dem raumplanungsrechtlichen Erforderlichkeitsgebot (§ 2 Abs. 1 ROG, § 1 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 BauGB). Aus diesen – sowie der Wertung des Gesetzgebers, Windenergieanlagen im Au-

ßenbereich zu privilegieren (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB) – hat die Rechtsprechung auch bislang maßgebliche normative Anforderungen für Windenergieplanungen hergeleitet¹¹, die aufgrund der Neuausrichtung des Planungsansatzes auf eine durch mengenmäßige Flächenziele gesteuerte Positivplanung aber gegebenenfalls neu zu justieren sind. Explizite Anforderungen an die Flächenqualität standen dabei in der Rechtsprechung bislang nicht im Vordergrund. Vielmehr bezog sich die Judikatur zur vormaligen Konzentrationszonenplanung in erster Linie auf die die Windenergie negativ steuernden Ausschlussgebiete und in diesem Zusammenhang insbesondere auf die Abgrenzung harter und weicher Tabukriterien im Abwägungsvorgang¹². Das Gebot substanzieller Flächenausweisungen markierte zudem eine (quantitativ nicht konkretisierte) Vorgabe hinsichtlich des Ausmaßes der Flächenausweisungen¹³. Das Bundesverwaltungsgericht hat jedoch bereits sehr früh festgehalten, dass die Planungsträger der Förderung der Windenergienutzung zwar nicht bestmöglich Rechnung zu tragen haben, dass die qualitative Eignung der in Betracht kommenden Flächen für Zwecke der Windenergienutzung aber ein Gesichtspunkt ist, der bei der planerischen Abwägung gebührend zu berücksichtigen ist¹⁴. In der obergerichtlichen Rechtsprechung wurden hieran anknüpfend vereinzelt weitergehende abwägungsrechtliche (Mindest-)Anforderungen an die Flächenqualität formuliert¹⁵.

Ob und inwieweit sich nach der Umstellung der Vorgaben für die Flächenbereitstellung aus ihnen normative Anforderungen an die Qualität von Windenergiegebieten gewinnen lassen, wird daher im Folgenden zunächst für das Abwägungsgebot (C.) und

⁹ Siehe F. Reutter/C. Geiger/P. Lehmann/J.-N. Meier/P. Tafarte, Flächenziele für die Windenergie: Wie zielführend ist das neue Wind-an-Land-Gesetz? Wirtschaftsdienst 102 (2022), S. 703 (706); M. Kment, Eine neue Ära beim Ausbau von Windenergieanlagen – Das aktuelle Wind-an-Land-Gesetzespaket in der Analyse, NVwZ 2022, S. 1153 (1156); W. Rieger, Das Wind-an-Land-Gesetz und seine Umsetzung in Baden-Württemberg, VBIBW 2024, S. 98 (104 ff.); M. Koch/M. Vogel/S. Schütte/S. Hoesch/S. Krieger/D. Bauknecht/J. Kälbbe, Beschleunigung des Windenergieausbaus in Baden-Württemberg, 18.02.2025, S. 37, 43, <https://www.oeko.de/publikation/beschleunigung-des-windenergieausbaus-in-baden-wuerttemberg/>.

¹⁰ Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 7 des Geset-

zes vom 12. August 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 189) geändert worden ist.

¹¹ Siehe BVerwG, Urt. v. 17.12.2002 – 4 C 15.01, BVerwGE 117, 287 (295); BVerwG, Urt. v. 13.12.2012 – 4 CN 1.11, BVerwGE 145, 231 (233 f. Rn. 12).

¹² BVerwG, Urt. v. 13.12.2012 – 4 CN 1/11N, juris Rn. 9 f.; vgl. N. Wegner, Fehlerquellen von Windkonzentrationszonenplanungen – Ein Update –, ZfBR 2019, S. 230 (233 f.).

¹³ BVerwG, Beschl. v. 12.07.2006 – 4 B 49/06, juris Rn. 6.

¹⁴ BVerwG, Urt. v. 17.12.2002 – 4 C 15.01, NVwZ 2003, S. 733 (734 ff.); BVerwG, Urt. v. 13.03.2003 – 4 C 4/02, juris Rn. 15.

¹⁵ OVG Lüneburg, Urt. v. 23.06.2016 – 12 KN 64/14, BeckRS 2016, 48632 Rn. 72, 78.

sodann für das Erforderlichkeitsgebot untersucht (D.). Die Qualität von Windenergiegebieten kann zudem durch weitere planungsrechtliche Vorgaben mittelbar beeinflusst werden (E.). Zuvor soll der zugrunde gelegte Begriff der Qualität von Windener-

giebieten präzisiert und, auch mit Blick auf seine tatsächliche Rolle in der räumlichen Planung, eingeordnet werden (B.). Schließlich sollen die Rechtsfolgen qualitativ nicht ausreichender Flächenausweisungen kurz skizziert werden (F.).

B. Begriff und Einordnung der Qualität von Windenergiegebieten

Windenergiegebiete sind das zentrale Instrument zur Erreichung der Flächenziele des Windenergieflächenbedarfsgesetzes (I.). Ob über die reine Flächenausweisung hinaus weitergehende Anforderungen an die Flächenqualität bestehen und welche Einflussfaktoren hierfür relevant sind, ist daher zunächst eine Frage, die mit Blick auf die Ziele des Windenergieflächenbedarfsgesetzes einzurahmen ist (II.). In einem weiteren Schritt erfolgt eine stichprobenhafte empirische Bestandsaufnahme, ob und inwieweit die so definierte Flächenqualität und die hierfür relevanten Einflussfaktoren auch in der Planungspraxis eine Rolle spielen und welche Auswahlkriterien für diese bei der Ausweisung von Windenergiegebieten sonst noch leitend sind (III.). Dieser Befund bildet die Grundlage für die in den folgenden Abschnitten anschließende Analyse, ob und inwieweit das die Ausweisung von Windenergiegebieten normativ beherrschende Planungsrecht Anforderungen an deren Qualität beinhaltet (C. und D.).

I. Windenergiegebiete

Windenergiegebiete sind in § 2 Nr. 1 WindBG legaldefiniert. Die Norm unterscheidet dabei zum einen Windenergiegebiete im Sinne des § 2 Nr. 1 lit. a WindBG, die für die Flächenbeitragswerte der Anlage 1 Spalte 1 und 2 WindBG berücksichtigt werden und somit auch für das bis 2032 zu erreichende finale Flächenziel anrechenbar sind. In der Bauleitplanung sind dies Sonderbauflächen gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 4 der Baunutzungsverordnung (BauNVO)¹⁶, Sondergebiete gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 12 BauNVO und mit diesen vergleichbare Ausweisungen. Auf der Raumordnungsebene sind dies Vorranggebiete gemäß § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 ROG sowie mit diesen vergleichbare Gebiete in einem Raumordnungsplan¹⁷.

Zum anderen ordnet § 2 Nr. 1 lit. b WindBG auch Eignungs- oder Vorbehaltsgebiete, sofern sie vor dem 1. Februar 2024 wirksam geworden sind, als Windenergiegebiete ein. Da diese Windenergiegebiete allerdings nur vorübergehend für den (Zwischen-)Flächenbeitragswert, der bis Ende 2027 zu erreichen ist, anrechenbar sind, werden diese in der vorliegenden Untersuchung nicht betrachtet.

II. Qualität von Windenergiegebieten

1. Begriff

Qualität als Ausdruck für die Güte eines Objekts lässt sich allgemein definieren als „Grad, in dem ein Satz inhärenter Merkmale eines Objekts Anforderungen erfüllt“¹⁸. Qualität ist damit ein gradueller Begriff, der sich relativ zu bestimmten Anforderungen verhält und ein Maß für deren Erfüllung durch bestimmte Eigenschaften des zu beurteilenden Objekts darstellt.

Wenn im Folgenden von der Qualität von Windenergiegebieten die Rede ist, ist damit deren (graduelle) Eignung zur Erfüllung bestimmter Anforderungen gemeint. Die Anforderungen, die an Windenergiegebiete insoweit zu stellen sind, ergeben sich dabei aus den übergeordneten Zielen des Windenergieflächenbedarfsgesetzes und des Erneuerbare-Energien-Gesetzes. Die Ausweisung von Windenergiegebieten dient keinem Selbstzweck, sondern den weitergehenden Zwecken, die diese Gesetze hiermit verfolgen. Ihre Qualität ist folglich mit Blick darauf zu beurteilen, inwieweit sie geeignet sind, diese zu erreichen.

Die Flächenziele des Windenergieflächenbedarfsgesetzes und damit auch die zu deren Erreichung ausgewiesenen Windenergiegebiete dienen dem übergeordneten

¹⁶ Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. November 2017 (BGBl. I S. 3786), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 176) geändert worden ist.

¹⁷ N. Wegner, in: F. J. Säcker/M. Appel/O. Koch/M. Ludwigs (Hrsg.), BeckOGK Energierecht, 15.03.2025, § 2 WindBG Rn. 6 ff.

¹⁸ DIN EN ISO 9000:2015-11, Ziff. 3.6.2.

Ziel, diejenigen Flächen planerisch bereitzustellen, die für den Ausbau der Windenergie an Land benötigt werden, um die Ausbauziele und Ausbaupfade des Erneuerbare-Energien-Gesetzes zu erreichen (§ 1 Abs. 2 WindBG)¹⁹. Um die weitergehenden Ziele des § 1 Abs. 2 WindBG zu erreichen, muss folglich auf den insgesamt ausgewiesenen Flächen zunächst eine Leistung installiert werden können, die den Ausbaupfaden des § 4 S. 1 Nr. 1 EEG 2023 entspricht. Letztere sind jedoch gemäß der Systematik des Erneuerbare-Energien-Gesetzes ebenfalls nur ein Bindeglied, um die Ausbauziele des § 1 EEG 2023 zu erreichen (vgl. § 4 S. 1 EEG 2023: „Die Ziele nach § 1 sollen erreicht werden durch [...]“)²⁰. Die in § 1 Abs. 2 WindBG damit primär adressierten Ausbauziele des Erneuerbare-Energien-Gesetzes sind strommengenbezogen und zielen im Interesse des Klima- und Umweltschutzes auf die Transformation zu einer nachhaltigen und treibhausgasneutralen Stromversorgung, die vollständig auf erneuerbaren Energien beruht (§ 1 Abs. 1 EEG 2023, vgl. auch § 1 Abs. 1 WindBG, der insoweit auf § 1 Abs. 1 EEG 2023 verweist). Als Zwischenziel hierzu soll der Anteil des aus erneuerbaren Energien erzeugten Stroms am Bruttostromverbrauch im Bundesgebiet auf mindestens 80 Prozent im Jahr 2030 gesteigert werden (§ 1 Abs. 2 EEG 2023). Zur Erreichung des Zwischenziels gemäß § 1 Abs. 2 EEG 2023 werden im Strommengenpfad des § 4a EEG 2023 wiederum weitere jährliche strommengenbezogene Zwischenziele festgelegt²¹. Innerhalb der gesetzlichen Zielarchitektur des Windenergieflächenbedarfsgesetzes und des Erneuerbare-Energien-Gesetzes ist der nutzbare Windstrom folglich die letztlich maßgebliche Zielgröße. Die zu dessen Erzeugung erforderliche installierte Leistung und das hierzu wiederum erforderliche Ausmaß an

Flächenausweisungen sind insoweit nur Mittel zum Zweck.

Während der Ausbaupfad nach § 4 EEG 2023 hinsichtlich der zu installierenden Leistung technologiespezifische Quoten enthält und für die Windenergie an Land eine installierte Leistung von 160 Gigawatt im Jahr 2040 und deren Erhalt nach dem Jahr 2040 vorgibt, differenzieren weder die Ausbauziele nach § 1 EEG 2023 noch der Strommengenpfad nach § 4a EEG 2023 nach einzelnen Energieträgern und enthalten neben technologiespezifischen auch keine regionalen Quoten. Aus diesen Vorschriften lässt sich folglich weder ein Mindest- noch ein Maximalanteil der Windenergie am Bruttostromverbrauch der Zielhorizonte von § 1 Abs. 1 und Abs. 2 EEG 2023 (unmittelbar) ableiten. Der Gesetzgeber geht lediglich allgemein davon aus, dass in Umsetzung der Flächenziele des Windenergieflächenbedarfsgesetzes die energiewirtschaftlichen Flächenbedarfe gedeckt und die Ausbauziele des Erneuerbare-Energien-Gesetzes erreicht werden können²². Aus dem von § 1 Abs. 2 WindBG („die für den Ausbau der Windenergie an Land *benötigt* werden“²³) und § 1 Abs. 1 WindBG über den Verweis auf § 1 Abs. 3 EEG 2023 und § 1 Abs. 1, Abs. 4 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)²⁴ in Bezug genommenen Effizienzgebot sowie der Knappheit von Erzeugungskapazitäten und nicht zuletzt Flächen für erneuerbare Energien insgesamt²⁵ folgt jedoch, dass die für die Windenergie auszuweisenden Flächen effizient und damit prinzipiell, d. h. vorbehaltlich der tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten, optimal auszunutzen sind. Angesichts des insgesamt hohen Ambitionsniveaus des bis zur Vollendung der vollständigen Transformation nach § 1 Abs. 1 EEG 2023 erforderlichen Erneuerbare-Energien-Ausbaus ist die innerhalb der Flächenkulisse des Wind-

¹⁹ Siehe auch BT-Drs. 20/2355, S. 1 f., 23 f., 29 f.

²⁰ Siehe auch J. Mohr, in: F. J. Säcker/J. Steffens (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Energierecht, Bd. 8, 5. Aufl. 2022, § 4 EEG Rn. 1.

²¹ In einem bislang nicht offiziell veröffentlichten Referentenentwurf eines Gesetzes für einen planbaren, kosteneffizienten, netzverträglichen und marktorientierten Ausbau der erneuerbaren Energien im Stromsektor ist vorgesehen, § 4a EEG 2023 zu streichen. An der Strommengenbezogenheit der Zielarchitektur des Erneuerbare-Energien-Gesetzes ändert dies freilich nichts, vgl. hierzu *BMWE*, (Unveröffentlichter) Referentenentwurf eines Gesetzes für einen planbaren, kosteneffizienten, netzverträglichen und marktorientierten

Ausbau der erneuerbaren Energien im Stromsektor, S. 128 f., https://table.media/assets/berlin/260420_referentenentwurf_novelle_eeg_2027.pdf.

²² BT-Drs. 20/2355, S. 23 f.

²³ [Hervorhebung durch die Verfasser].

²⁴ Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 29. März 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 84) geändert worden ist.

²⁵ Vgl. hierzu auch F. Sailer/M. Deutinger: Klimaschutz, Gesundheitsschutz und Versorgungssicherheit beim Ausbau der erneuerbaren Energien, ZUR 2023, S. 604 (608 f.).

8 Planungsrechtliche Anforderungen an die Flächenqualität von Windenergiegebieten

energieflächenbedarfsgesetzes zu erzeugende Menge effektiv nutzbaren Windstroms hiernach nicht aus sich heraus limitiert, sondern gewissermaßen nach oben hin offen.

Die Qualität von Windenergiegebieten wird daher maßgeblich durch den nutzbaren Windstrom definiert, der in ihnen erzeugt werden kann. Sie lässt sich im Ansatzpunkt, vorbehaltlich von Modifikationen aus energiesystemischen Gründen, auf die einfache Formel bringen: Je mehr nutzbarer Windstrom in einem Windenergiegebiet gegebener Größe erzeugt werden kann, desto höher ist dessen Qualität. Diese maßgebliche qualitative Anforderung an Windenergiegebiete ist gesetzgeberisch intendiert und als gesetzliche Zielvorgabe²⁶ hinreichend gesetzlich hinterlegt (vgl. § 1 Abs. 1, Abs. 2 WindBG, §§ 1 Abs. 1, Abs. 2, 4a EEG 2023). Noch nichts ist damit allerdings darüber gesagt, ob und inwieweit es sich hierbei auch um eine planungsrechtliche Anforderung handelt.

2. Einflussfaktoren

Wenn die Qualität eines Windenergiegebiets durch die in ihm erzeugbare nutzbare Windstrommenge definiert wird, ist unmittelbar ersichtlich, dass diese von der Anzahl der realisierbaren Windenergieanlagen im Windenergiegebiet und der von der jeweils einzelnen Windenergieanlage erzeugbaren und in das Stromnetz einspeisbaren oder lokal verbrauchbaren Windstrommenge abhängt. Für die Qualität eines Windenergiegebiets sind hiervon ausgehend verschiedene Einflussfaktoren bzw. (Flächen-) Merkmale von Bedeutung, die sich in positive und negative Einflussfaktoren²⁷ unterteilen lassen²⁸. Zu den positiven Einflussfaktoren zählen insbesondere (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) die Windhöffigkeit, die Netzanbindung bzw. das Vorhandensein lokaler Abnehmer, die Günstigkeit von Untergrund und Topografie, die Erschließbarkeit, die (privatrechtliche) Flächenverfügbarkeit

sowie Größe, Zuschnitt und Auslastung des Windenergiegebiets (i. S. v. Flächeneffizienz).

Positive Einflussfaktoren auf die Qualität von Windenergiegebieten sind insbesondere:

- ▶ Windhöffigkeit
- ▶ Netzanbindung oder Vorhandensein lokaler Abnehmer
- ▶ Günstigkeit von Untergrund und Topografie
- ▶ Erschließbarkeit
- ▶ privatrechtliche Flächenverfügbarkeit
- ▶ Größe, Zuschnitt und Auslastung des Windenergiegebiets (i. S. v. Flächeneffizienz)

Negative Einflussfaktoren auf die Qualität von Windenergiegebieten treten in der Regel in Form von (Mikro-)Restriktionen in Bauleitplan- und/oder Genehmigungsverfahren auf, die sich z. B. aus Gründen des Natur- und Artenschutzes, Immissionsschutzes, Trinkwasserschutzes oder der Flugsicherheit etc. ergeben. Derartige (Mikro-)Restriktionen können sich sowohl auf die Anzahl der Windenergieanlagen in dem Windenergiegebiet als auch z. B. in Form von Höhenbegrenzungen, Abschaltauflagen, Betriebsdrosselungen etc. auf die von der einzelnen Windenergieanlage jeweils erzeugbare Strommenge auswirken.

Negative Einflussfaktoren auf die Qualität von Windenergiegebieten sind insbesondere (Mikro-)Restriktionen aufgrund von:

- ▶ Natur- und Artenschutz
- ▶ konkurrierenden Fachplanungen (insb. linienförmigen Infrastrukturen)
- ▶ Immissionsschutz

²⁶ Vgl. zu gesetzlichen Zielvorgaben sowie dazu, dass aus diesen selbst keine unmittelbaren Rechtspflichten folgen, am Beispiel von § 1 BImSchG J. Dietlein, in: R. von Landmann/G. Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, 105. EL 2024, § 1 BImSchG Rn. 1.

²⁷ Die (heuristische) Einteilung bemisst sich danach, ob sich das Vorhandensein eines Einflussfaktors positiv

oder negativ auf die erzeugbare nutzbare Windstrommenge auswirkt. Ergibt sich hiernach eine Positiv-Positiv-Korrelation, ist ein positiver Einflussfaktor gegeben. Ergibt sich eine Positiv-Negativ-Korrelation, liegt ein negativer Einflussfaktor vor.

²⁸ Näher hierzu auch noch unten C. III. 2. a) und C. III. 2. b)

- ▶ Trinkwasserschutz
- ▶ Denkmalschutz
- ▶ Flugsicherheit
- ▶ militärischen Belangen
- ▶ Wetterradaren
- ▶ Dreh- und Richtfunk
- ▶ Anlagensicherheit (insb. Eiswurf)

III. Kriterien für die Auswahl von Windenergiegebieten in der Planungspraxis und deren Zusammenhang mit der Flächenqualität

In der Praxis erfolgt die Ausweisung von Windenergiegebieten in Umsetzung der Flächenziele des Windenergieflächenbedarfsgesetzes – mit Ausnahme der Stadtstaaten und des Saarlandes – auf Ebene der Regionalplanung²⁹. Die Planungsträger nehmen die Gebietsausweisungen dabei auf Grundlage von gesamtäumlichen Planungskonzepten vor, denen bestimmte Kriterien für die Auswahl der Windenergieflächen zugrunde liegen³⁰. Nachfolgend wird ein Überblick über negative (1.) und positive (2.) Auswahlkriterien gegeben, die in der Planungspraxis verwendet werden. Grundlage ist eine stichprobenartige Auswertung der Planungspraxis in verschiedenen Regionen und Bundesländern auf Basis von aktuellen Plänen bzw. Planentwürfen. Darüber hinaus wurden insbesondere Erkenntnisse aus Studien zu Flächenpotenzialen für die Windenergie auf Bundesebene³¹ sowie aus einem mit Vertretern und Vertrete-

rinnen der Planungsbehörden durchgeführten Workshop³² berücksichtigt. Im Anschluss daran wird die Anwendung der Auswahlkriterien in der Praxis ausgewertet und der Zusammenhang der Auswahlkriterien mit der Qualität der ausgewiesenen Windenergiegebiete erörtert (3.). Von Interesse ist hierbei insbesondere, ob sich die oben als relevant für die Qualität von Windenergiegebieten identifizierten Einflussfaktoren auch in den Auswahlkriterien der Planungspraxis wiederfinden.

1. Negative Auswahlkriterien (Ausschluss- und Restriktionskriterien)

Trotz des Umstandes, dass nach der Umstellung des planungsrechtlichen Rahmens die Flächenbereitstellung für die Windenergie nunmehr allein durch positive Flächenausweisungen erfolgt, dominieren nach wie vor negative Auswahlkriterien den Planungs- und Abwägungsprozess der Flächenausweisungen. Negative Auswahlkriterien werden zunächst als sogenannte Ausschlusskriterien herangezogen, um die Potenzialflächen der jeweiligen Region zu begrenzen. Als sogenannte Restriktionskriterien finden zudem negative Auswahlkriterien im Rahmen der einzelgebietlichen Abwägung als Belange, die gegen die Nutzung als Windenergiefläche sprechen, Berücksichtigung.

Die negativen Auswahlkriterien lassen sich den Bereichen Siedlungsflächen, Infrastruktur, Natur und Landschaft, Wasser, Boden, Denkmalschutz und Raumordnung sowie sonstigen Kriterien zuordnen. Zum Teil werden im Rahmen von Potenzialbetrachtungen Verkehrsinfrastrukturen und

²⁹ FA Wind und Solar, Überblick – Umsetzung der Flächenbeitragswerte aus dem Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) in den Bundesländern, 10.04.2026, https://www.fachagentur-wind-solar.de/fileadmin/Veroeffentlichungen/Wind/Planung/FA_Wind_Umsetzung_WindBG_Laender_2023.pdf.

³⁰ S. Benz/N. Wegner, Das Wind-an-Land-Gesetz – neue Grundlagen für die Flächenbereitstellung für die Windenergie, ZNER 2022, S. 367 (374); W. Rieger, Das Wind-an-Land-Gesetz und seine Umsetzung in Baden-Württemberg, VBIBW 2024, S. 98 (101).

³¹ M. Bons/M. Jakob/T. Sach/C. Pape/C. Zink/D. Geiger/N. Wegner/O. Boinski/S. Benz/M. Kahles, Flächenverfügbarkeit und Flächenbedarfe für den Ausbau der Windenergie an Land, Juni 2023, [https://www.umweltbundesamt.de/system/files/medien/11850/publikatio-](https://www.umweltbundesamt.de/system/files/medien/11850/publikationen/32_2023_cc_flaechenverfuegbarkeit_und_flaechenbedarfe_fuer_den_ausbau_der_windenergie_an_land_0.pdf)

[nen/32_2023_cc_flaechenverfuegbarkeit_und_flaechenbedarfe_fuer_den_ausbau_der_windenergie_an_land_0.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/system/files/medien/11850/publikationen/32_2023_cc_flaechenverfuegbarkeit_und_flaechenbedarfe_fuer_den_ausbau_der_windenergie_an_land_0.pdf); M. Bons/M. Jakob/T. Sach/C. Klessmann/C. Pape/C. Zink/D. Geiger/B. Häckner/N. Wegner/S. Benz/W. Peters/S. Schicketanz/M. Thylmann, Analyse der Flächenverfügbarkeit für Windenergie an Land post-2030, Mai 2022, https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/analyse-der-flaechenverfuegbarkeit-fur-windenergie-an-land-post-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

³² Im Rahmen eines Online-Workshops der Stiftung Umweltenergierecht „Qualitätsanforderungen an Windflächen in der räumlichen Planung“ am 07.07.2025 diskutierten etwa 30 Planerinnen und Planer über Anforderungen an die Qualität von Windenergiegebieten.

militärische Anlagen auch separat betrachtet³³ bzw. auch andere, weitere Kategorien gebildet³⁴.

Im Bereich der Siedlungsflächen verlangen die Kriterien insbesondere die Einhaltung bestimmter Abstände zu unterschiedlichen Nutzungen wie z. B. Wohnen, Gewerbe, Industrie, Sportplätzen oder Freizeit- und Erholungseinrichtungen. Weiterhin kann diesem Bereich das Kriterium der Vermeidung der Umfassung von Ortslagen durch Windenergieanlagen zugeordnet werden. Auch mit Blick auf Infrastrukturen wie etwa Straßen, Wasserstraßen, Schienenwege, Leitungen, Luftverkehrsinfrastruktur, militärische Luftverkehrsstrecken und Liegenschaften ergeben sich negative Kriterien, die teils als Ausschlusskriterien bereits die Potenzialflächen begrenzen und teils aber auch als Restriktionskriterien im Rahmen der einzelgebietlichen Abwägung Berücksichtigung finden. Da Windenergieanlagen auch nachteilige Auswirkungen auf den Naturhaushalt, die Kulturlandschaft und bestimmte (geschützte) Tierarten haben können, ergeben sich weitere negative Kriterien im Bereich Natur und Landschaft, wo beispielsweise bestehende Schutzgebiete wie etwa Naturschutzgebiete, Natura-2000-Gebiete oder gesetzlich geschützte Biotopie in Bezug auf natur- und artenschutzrechtliche Belange zu berücksichtigen sind. Ferner können Windenergieanlagen auch auf Gewässer und den Wasserhaushalt nachteilige Auswirkungen haben, so dass sich auch in der Nähe von bzw. in Gewässern oder wasserrechtlichen Schutzgebieten unter Berücksichtigung der jeweiligen Schutzwürdigkeit und des jeweiligen Schutzzwecks

Ausschluss- bzw. Restriktionskriterien ergeben können. Weiterhin können negative Kriterien auch aus den Bereichen Boden- und Denkmalschutz herrühren, wenn die vorgesehenen Flächen etwa eine besonders hohe Bodenpunktzahl aufweisen bzw. besondere Bau- oder Bodendenkmale einer Nutzung der Flächen für die Windenergie entgegenstehen. Darüber hinaus müssen auch gesamträumliche Festlegungen der (höherstufigen) Raumordnungsplanung, wie z. B. bestehende Vorranggebiete oder Vorbehaltsgebiete für andere Nutzungen und Funktionen, beachtet bzw. berücksichtigt werden, wodurch sich weitere negative Kriterien ergeben können³⁵.

Von den oben als relevant für die Qualität der Windenergieflächen identifizierten Faktoren finden in aller Regel auch die vorherrschenden Windverhältnisse, mit anderen Worten die Windhöffigkeit an einem bestimmten Standort, als Auswahlkriterium Berücksichtigung. Das Kriterium der Windhöffigkeit kann grundsätzlich sowohl als positives als auch als negatives Kriterium angewendet werden, da erst ab einem bestimmten Schwellenwert der Windleistungsdichte – in Abhängigkeit vom Referenzertragsmodell des Erneuerbare-Energien-Gesetzes³⁶ – ein wirtschaftlicher Betrieb von Windenergieanlagen möglich (Standortgüte über 50 Prozent) bzw. nicht möglich ist (Standortgüte unter 50 Prozent). In der Regel wird dieses Kriterium in den Plankonzepten als Ausschlusskriterium angewendet, indem Flächen mit einer Standortgüte von unter 50 Prozent³⁷ bzw.

³³ M. Bons/M. Jakob/T. Sach/C. Klessmann/C. Pape/C. Zink/D. Geiger/B. Häckner/N. Wegner/S. Benz/W. Peters/S. Schicketanz/M. Thylmann, Analyse der Flächenverfügbarkeit für Windenergie an Land post-2030, Mai 2022, S. 8, https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/analyse-der-flaechenverfuegbarkeit-fur-windenergie-an-land-post-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

³⁴ Siehe z. B. 2. Sachlicher Teilplan „Windenergie“ Mittelthüringen Entwurf Anlage 1 – Kriterienkatalog Beschluss Nr. PLV 39/08/23, 12.12.2023, https://regionalplanung.thueringen.de/fileadmin/user_upload/Mittelthueringen/Dokumente/RPM-Aend14plus/RPM14-04-2STPW-1Bet/RPM14-2STP-1Bet-04-Anll-KritKat.pdf.

³⁵ Die zuständigen Planungsträger sind zwar gemäß § 249 Abs. 5 BauGB bei der Ausweisung von Windenergiegebieten gemäß § 2 Nr. 1 WindBG nicht an entgegenstehende Ziele der Raumordnung gebunden, soweit dies zur Erreichung des Flächenbeitragswerts im Sinne des § 3 Abs. 1 WindBG oder eines daraus abgelei-

teten Teilflächenziels erforderlich ist. Gleichwohl müssen die bestehenden Zielfestlegungen jedenfalls im Zuge der Bestimmung der Erforderlichkeit im Sinne des § 249 Abs. 5 BauGB berücksichtigt und bewertet werden. Siehe dazu auch: B. Kümper, in: B. Wust/A. Rietzler/J. Wiemer (Hrsg.), Windenergierecht, 2025, § 1 Rn. 67.

³⁶ Siehe J. Quentin, Gütefaktoren von Windenergieanlagen an Land, Juni 2025, S. 4, https://www.fachagentur-wind-solar.de/fileadmin/Veroeffentlichungen/Wind/Analysen/FA_Wind_Solar_Guetefaktoren_WEA_mit_Ausschreibungszuschlag.pdf.

³⁷ Siehe z. B. Regionalplan Oberpfalz-Nord (6) Teilfortschreibung des Kapitels B X Energieversorgung Neufassung Teil B X 5 „Windenergie“ Fassung gemäß 17. Verordnung zur Änderung des Regionalplans der Region Oberpfalz-Nord, 06.03.2026, S. 12, https://www.regierung.oberpfalz.bayern.de/mam/service/landes_regionalplanung/dokumente/normative_vorgaben_und_begr%C3%BCndung.pdf.

von unter 60 Prozent³⁸ in 160 Meter Höhe von den Potenzialflächen ausgeschlossen werden. Eine Differenzierung unterschiedlicher Standortgütern wird hingegen in der Regel nicht vorgenommen. Eine Ausnahme bilden insoweit Planungsregionen in Baden-Württemberg, die das Kriterium der Windhöflichkeit als Positivkriterium und differenziert nach drei Windhöflichkeitsqualitätsstufen (mindestens 250, 215 und 190 Watt pro Quadratmeter [W/m²] in 160 Meter Höhe) anwenden³⁹. Weit überwiegend wird das Kriterium der Windhöflichkeit im Rahmen der Plankonzepte demnach nicht als positives Auswahlkriterium, sondern mit Blick darauf angelegt, die nicht für einen wirtschaftlichen Betrieb geeigneten Flächen auszuschneiden.

Zudem kann auch das Kriterium der Hangneigung Einfluss auf die Flächenqualität haben, da mit zunehmender Hangneigung die Realisierung – nicht zuletzt auch aufgrund von Schwierigkeiten bei der Zuzugung – von Windenergieanlagen aufwändiger wird. So wird jedenfalls ab einer Hangneigung von größer 30 Prozent von einer Nichteignung der Flächen für die Windenergie ausgegangen⁴⁰. Teilweise wird allerdings auch zwischen verschiedenen Hangneigungen differenziert, die als jeweils

unterschiedlich konfliktbehaftet bewertet werden⁴¹. Schließlich wird auch die Mindestflächengröße, jedoch in der Regel nicht als hartes Kriterium, berücksichtigt⁴².

2. Positive Auswahlkriterien

Neben den negativen Auswahlkriterien stützt sich die Flächenausweisung zudem auf positive Auswahlkriterien. Positive Auswahlkriterien finden in der Regel erst im Anschluss an die Identifizierung der Potenzialflächen Anwendung und werden im Rahmen der einzelgebietlichen Abwägung den Restriktionskriterien gegenübergestellt.

Als positive Kriterien werden regelmäßig bestehende Planungen im Bereich Windenergienutzung berücksichtigt, seien es Planungen auf regionaler Ebene oder bauleitplanerische Flächenausweisungen⁴³. Mit Blick auf private Interessen und Belange werden zudem auch bestehende Windenergieanlagen und bestehende Rechte zur Errichtung von Windenergieanlagen als positive Belange für die Windenergie und damit zusammenhängend das Interesse am Repowering von Bestandsanlagen berücksichtigt⁴⁴. Als weitere Auswahlkriterien

³⁸ Siehe z. B. 2. Sachlicher Teilplan „Windenergie“ Mittelthüringen Entwurf Anlage 1 – Kriterienkatalog Beschluss Nr. PLV 39/08/23, 12.12.2023, S. 30, https://regionalplanung.thueringen.de/fileadmin/user_upload/Mittelthueringen/Dokumente/RPM-Aend14plus/RPM14-04-2STPW-1Bet/RPM14-2STP-1Bet-04-AnlI-KritKat.pdf.

³⁹ Siehe z. B. Verband Region Karlsruhe, Regionalplan 2025 – Teilfortschreibung Windenergie – Neuaufstellung des Kapitels 4.2.4 „Vorranggebiete für Windenergieanlagen“: Planungskriterien zur Eingrenzung der Suchraumkulisse, S. 1, https://region-karlsruhe.gremieninfomanagement.net/sdnetrim/UG-hVM0hpd2NXNfFdFcExjZfp6oSEm9gzQ2UVhMUXWt-fUVzXa48gSIF2lapUD0s0RZ/Umweltbericht_Planungskriterien.pdf.

⁴⁰ I. Lütkehus/H. Salecker/K. Adlunger, Potenzial der Windenergie an Land, September 2013, S. 48, https://www.umweltbundesamt.de/system/files/m Medien/378/publikationen/potenzial_der_windenergie.pdf.

⁴¹ Siehe z. B. Regionalplan Bodensee-Oberschwaben Teilregionalplan Energie 2025 (Entwurf zum Satzungsbeschluss der Verbandsversammlung am 26. September 2025) Kapitel 4.2 des Regionalplans sowie Änderungen an anderen Plankapiteln, S. 143, <https://www.rvbo-energie.de/media/pages/home/72a51d8691-1760524921/3-01-planentwurf-plansatze-und-begrundung.pdf>.

⁴² Siehe z. B. Regionalplan Bodensee-Oberschwaben Teilregionalplan Energie 2025 (Entwurf zum Satzungs-

beschluss der Verbandsversammlung am 26. September 2025) Kapitel 4.2 des Regionalplans sowie Änderungen an anderen Plankapiteln, S. 143, <https://www.rvbo-energie.de/media/pages/home/72a51d8691-1760524921/3-01-planentwurf-plansatze-und-begrundung.pdf> und Regionales Raumentwicklungsprogramm Westmecklenburg Teilfortschreibung Entwurf des Kapitels 6.5 Energie zur 4. Stufe des Beteiligungsverfahrens, April 2024, S. 33, https://www.region-westmecklenburg.de/PDF/4_Entwurf_Teilfortschreibung_RREP_WM_2011_Kap_Energie_April_2024_PDF?ObjSvriD=3263&ObjID=2988&ObjLa=1&Ext=PDF&WTR=1&ts=1717663992.

⁴³ Siehe z. B. Planungsregion Magdeburg, Anlage 1 Konzept für die Festlegung der Gebiete für die Nutzung der Windenergie (Methodenband), 28.01.2025, S. 6, https://www.regionmagdeburg.de/media/custom/493_1903_1.PDF?1741007071.

⁴⁴ Sachliches Teilprogramm Windenergie für den Großraum Braunschweig – Entwurf 2025, erste Offenlage Begründung, S. 51, https://www.regionalverband-braunschweig.de/fileadmin/user_upload/inhalte/50_Seiteninhalte/1_Region_Raum/Teilprog_Wind2025/ErsteOffenlage/Begrundung.pdf; 2. Sachlicher Teilplan „Windenergie“ Mittelthüringen Entwurf Anlage 1 – Kriterienkatalog Beschluss Nr. PLV 39/08/23, 12.12.2023, S. 3, https://regionalplanung.thueringen.de/fileadmin/user_upload/Mittelthueringen/Dokumente/RPM-Aend14plus/RPM14-04-2STPW-1Bet/RPM14-2STP-1Bet-04-AnlI-KritKat.pdf.

werden zudem Flächen in räumlicher Nähe zu bestehenden oder geplanten Windenergiegebieten benachbarter Planungsregionen sowie in der Nähe technologisch vorgeprägter Gebiete bzw. in der Nähe von gewerblichen oder industriellen Verbrauchschwerpunkten positiv in die Abwägung eingestellt⁴⁵. Schließlich werden auch eine gute Erschließbarkeit, Einspeisemöglichkeiten⁴⁶ sowie Günstigkeit von Untergrund⁴⁷ und Topografie⁴⁸ als wichtige Gunstfaktoren für Windenergieflächen berücksichtigt⁴⁹. Mit Blick auf Waldgebiete werden zum Teil zudem bestehende Kalamitäten als Positivkriterium mit einbezogen⁵⁰.

3. Ergebnis der Auswertung und Zusammenhang zwischen den Auswahlkriterien und der Qualität von Windenergiegebieten

a) Einflussfaktoren auf die Qualität von Windenergiegebieten als Auswahlkriterien der Raumplanung

Die oben genannten qualitätsrelevanten Einflussfaktoren finden sich in der Regel weit überwiegend als Auswahlkriterien in den Planungskonzepten der Regionalplanung wieder⁵¹. Allerdings zeigt sich allgemein, dass in den verschiedenen Regionen bei der Auswahl der Windenergiegebiete

zum Teil unterschiedliche Kriterien angelegt, teilweise aber auch dieselben Kriterien unterschiedlich angewendet werden. Dies lässt sich jedenfalls auch damit erklären, dass bestimmte Kriterien in verschiedenen Regionen unterschiedliche Relevanz haben⁵². Besonders deutlich wird dies z. B. im Hinblick auf das Kriterium der Windhöflichkeit, dem in den windschwächeren südlichen Ländern eine herausgehobene Bedeutung als etwa in Ländern mit (nahezu) durchgehend guten Windverhältnissen wie z. B. Schleswig-Holstein zukommt. Auch das Kriterium der Hangneigung ist regional unterschiedlich relevant. Grundsätzlich können bestimmte Kriterien auch sowohl als positive als auch als negative Auswahlkriterien herangezogen werden, je nachdem, ob auf ein Über- oder Unterschreiten bestimmter Schwellenwerte abgestellt wird. Die Einteilung in positive wie negative Auswahlkriterien muss also nicht mit der obigen Einteilung in positive oder negative Einflussfaktoren auf die Qualität von Windenergiegebieten korrelieren. Dies zeigen etwa die Beispiele der Windhöflichkeit und Hangneigung, die teils oder sogar überwiegend als negative Auswahlkriterien herangezogen werden. Teils werden positive Auswahlkriterien wiederum umgekehrt aus dem Gesichtspunkt der Konfliktarmut, also dem geringen Vorkommen negativer Einflussfaktoren auf die Flächenqualität, her-

⁴⁵ Siehe z. B. Planungsregion Magdeburg, Anlage 1 Konzept für die Festlegung der Gebiete für die Nutzung der Windenergie (Methodenband), 28.01.2025, S. 6, https://www.regionmagdeburg.de/media/custom/493_1903_1.PDF?1741007071.

⁴⁶ Siehe z. B. Regionales Raumentwicklungsprogramm Westmecklenburg Teilfortschreibung Entwurf des Kapitels 6.5 Energie zur 4. Stufe des Beteiligungsverfahrens, April 2024, S. 31, https://www.region-westmecklenburg.de/PDF/4_Entwurf_Teilfortschreibung_RREP_WM_2011_Kap_Energie_April_2024_.PDF?ObjSvrID=3263&ObjID=2988&ObjLa=1&Ext=PDF&WTR=1&ts=1717663992 und Begründung Teilfortschreibung Windenergie des Regionalplans Heilbronn-Franken 2020 im Zuge der Regionalen Planungsoffensive Erneuerbare Energien, Juli 2024, S. 3, 7, 10, https://www.rvhnf.de/files/content/Download/RP-Änderungen/TFS-Windenergie/RVHNF_TF-Wind2_Begründung_Anlage-B-zur-Satzung.pdf.

⁴⁷ 2. Sachlicher Teilplan „Windenergie“ Mittelthüringen Entwurf Anlage 1 – Kriterienkatalog Beschluss Nr. PLV 39/08/23, 12.12.2023, S. 1, https://regionalplanung.thueringen.de/fileadmin/user_upload/Mittelthueringen/Dokumente/RPM-Aend14plus/RPM14-04-2STPW-1Bet/RPM14-2STP-1Bet-04-AnII-KritKat.pdf.

⁴⁸ Siehe z. B. Bezirksregierung Detmold Regionalplanungsbehörde, Leitlinien für die 1. Änderung des Regionalplans OWL (Wind/Erneuerbare Energien) Anlage 1

Entwurf zum Aufstellungsbeschluss, 24.06.2024, S. 15, https://www.bezreg-detmold.nrw.de/system/files/media/document/file/3.32_leitlinien_1_aenderung_des-regionalplans_owl_wind_erneuerbare_energien.pdf.

⁴⁹ 2. Sachlicher Teilplan „Windenergie“ Mittelthüringen Entwurf Anlage 1 – Kriterienkatalog Beschluss Nr. PLV 39/08/23 vom 12.12.2023, S. 1, https://regionalplanung.thueringen.de/fileadmin/user_upload/Mittelthueringen/Dokumente/RPM-Aend14plus/RPM14-04-2STPW-1Bet/RPM14-2STP-1Bet-04-AnII-KritKat.pdf.

⁵⁰ Siehe z. B. 2. Sachlicher Teilplan „Windenergie“ Mittelthüringen Entwurf Anlage 1 – Kriterienkatalog Beschluss Nr. PLV 39/08/23, 12.12.2023, S. 1, https://regionalplanung.thueringen.de/fileadmin/user_upload/Mittelthueringen/Dokumente/RPM-Aend14plus/RPM14-04-2STPW-1Bet/RPM14-2STP-1Bet-04-AnII-KritKat.pdf.

⁵¹ Vgl. etwa 2. Sachlicher Teilplan „Windenergie“ Mittelthüringen Entwurf Anlage 1 – Kriterienkatalog Beschluss Nr. PLV 39/08/23, 12.12.2023, S. 1, https://regionalplanung.thueringen.de/fileadmin/user_upload/Mittelthueringen/Dokumente/RPM-Aend14plus/RPM14-04-2STPW-1Bet/RPM14-2STP-1Bet-04-AnII-KritKat.pdf.

⁵² Auch aus unterschiedlich großen Verhältnissen von regionalem Teilflächenziel und regionalem Flächenpotenzial kann eine unterschiedliche Anwendung der jeweiligen Auswahlkriterien resultieren, vgl. hierzu unten E. I.

aus begründet⁵³. Zudem können insbesondere Ausschlusskriterien in der Weise angewendet werden, dass sie erst dann greifen, wenn das jeweilige Kriterium auf einer Teilfläche einer bestimmten Größe (z. B. mehr als zwei Hektar) erfüllt ist⁵⁴. Eine zum Teil unterschiedliche Auswahl und Anwendung der verschiedenen Kriterien kann daher aufgrund der jeweiligen regionalen Verhältnisse oftmals gerechtfertigt sein.

b) Weitere Auswahlkriterien aufgrund kollidierender Belange und deren Einfluss auf die Qualität von Windenergiegebieten

Neben den qualitätsrelevanten Kriterien, die letztlich der näheren Operationalisierung des Windenergiebelangs dienen⁵⁵, spielen wie gesehen noch zahlreiche andere negative wie positive Kriterien bei der Auswahl der Flächen eine – oftmals entscheidende – Rolle. Diese resultieren dem Auftrag räumlicher Gesamtplanung entsprechend aus konkurrierenden und kollidierenden Belangen und können die Flächenqualität mittelbar – etwa durch den Ausschluss bestimmter Flächen – beeinflussen. Würde sich die Auswahl von Windenergiegebieten ausschließlich nach dem Kriterium ihrer Qualität richten, würden jeweils die qualitativ besten Windenergiege-

biete im Plangebiet vom Planungsträger ausgewählt werden. Dem Wesen räumlicher Planung entspricht es jedoch, sämtliche miteinander konkurrierenden und kollidierenden Belange in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Dies kann unter bestimmten Umständen zur Folge haben, dass qualitativ vergleichsweise hochwertige Flächen im Plangebiet aufgrund überwiegender konkurrierender oder kollidierender Belange nicht als Windenergiegebiete ausgewiesen werden. Umgekehrt kann es dazu kommen, dass qualitativ vergleichsweise minderwertige Flächen als Windenergiegebiete ausgewiesen werden, wenn die Konfliktintensität mit den übrigen Belangen dort vergleichsweise gering ausfällt. In Abhängigkeit von Vorkommen und Verteilung qualitativ hochwertiger Flächen im gesamten Plangebiet kann dies wiederum dazu führen, dass die letztlich ausgewiesene Flächenkulisse in ihrer Qualität signifikant hinter der Qualität der potenziell möglichen Flächenkulisse im Plangebiet zurückbleibt. Inwiefern die planerische Abwägung der Raumordnungsträger insoweit durch planungsrechtliche Anforderungen hinsichtlich der Qualität von Windenergiegebieten beeinflusst wird, ist Gegenstand der folgenden Betrachtung.

⁵³ Siehe z. B. Planungsregion Magdeburg, Anlage 1 Konzept für die Festlegung der Gebiete für die Nutzung der Windenergie (Methodenband), 28.01.2025, S. 5, https://www.regionmagdeburg.de/media/custom/493_1903_1.PDF?1741007071.

⁵⁴ Siehe z. B. Regionalplan Bodensee-Oberschwaben Teilregionalplan Energie (Entwurf) Kapitel 4.2 des Regi-

onalplans sowie Änderungen an anderen Plankapiteln Entwurf zur Anhörung gemäß Beschluss der Versammlungsversammlung vom 7. Februar 2025, S. 139 f., https://www.rvbo-energie.de/media/pages/home/25d97bb8c2-1744131583/02_trp-e_rvbo_textteil_anhoerung2025.pdf.

⁵⁵ Näher unten C. II. 1. a) und C. III. 2.

C. Anforderungen aus dem Abwägungsgebot

Die zentralen normativen Anforderungen an die Aufstellung von Raumordnungs- und Bauleitplänen sind im raumplanungsrechtlichen Abwägungsgebot (§ 7 Abs. 2 S. 1 ROG, § 1 Abs. 7 BauGB) enthalten. Dieses zählt zu den allgemeinen Vorschriften für Gebietsausweisungen, die gemäß § 249 Abs. 6 S. 1 BauGB auch für die Ausweisung von Windenergiegebieten gelten, und kann vom Gesetzgeber aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Verankerung nur eingeschränkt modifiziert werden⁵⁶. Im Folgenden wird untersucht, ob und inwiefern dem raumplanungsrechtlichen Abwägungsgebot normative Anforderungen an die Qualität von Windenergiegebietsausweisungen zu entnehmen sind.

I. Allgemeine Anforderungen aus dem Abwägungsgebot

1. Herleitung und allgemeine Anforderungen

Das planungsrechtliche Abwägungsgebot ist für die Raumordnung in § 7 Abs. 2 S. 1 ROG wie folgt normiert:

„Bei der Aufstellung der Raumordnungspläne sind die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung

sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen.“

Für die Bauleitplanung findet sich das planungsrechtliche Abwägungsgebot in § 1 Abs. 7 BauGB, wonach bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind. Die normativen Vorgaben des Abwägungsgebots sind für beide Planungsebenen im Wesentlichen inhaltsgleich⁵⁷. Das Abwägungsgebot verlangt, die betroffenen Belange gemäß ihrem objektiven, materiellen Gewicht gegeneinander und untereinander abzuwägen. Im Einzelnen folgt hieraus für die Planungsträger die Pflicht, eine planerische Abwägung überhaupt vorzunehmen, die von dem aufzustellenden Raumordnungs- oder Bauleitplan berührten Belange sachgerecht zu ermitteln und in die Abwägungsentscheidung einzustellen, diese ihrem objektiven Gewicht entsprechend zu gewichten und zwischen ihnen einen angemessenen Ausgleich herbeizuführen⁵⁸. Das materielle Gewicht der abzuwägenden Belange ergibt sich dabei aus ihrem Vorhandensein und ihrer Bedeutung in der realen Lebenswirklichkeit⁵⁹.

Aus dem Abwägungsgebot folgt die Pflicht, die Verwirklichung der betroffenen Belange in ihrem gegenseitigen Verhältnis nach Maßgabe der tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten möglichst zu optimieren⁶⁰. Dies resultiert denklogisch aus der abwägungsrechtlichen Vorgabe, Belange im Wege des angemessenen Aus-

⁵⁶ Vgl. nur *W. Hoppe/C. Bönker*, in: *W. Hoppe/C. Bönker/S. Grotefels* (Hrsg.), *Öffentliches Baurecht*, 5. Aufl. 2024, § 7 Rn. 1.

⁵⁷ Vgl. *P. Runkel*, in: *W. Spannowsky/P. Runkel/K. Goppel* (Hrsg.), *ROG*, 2. Aufl. 2018, § 7 Rn. 30; *S. Grotefels*, in: *W. Hoppe/C. Bönker/S. Grotefels* (Hrsg.), *Öffentliches Baurecht*, 5. Aufl. 2024, § 3 Rn. 119.

⁵⁸ Siehe *H.-J. Koch*, in: *H.-J. Koch/R. Hendler* (Hrsg.), *Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht*, 6. Aufl. 2015, § 17 Rn. 14; *W. Söfker*, in: *W. Ernst/W. Zinkahn/W. Bielenberg/M. Krautzberger* (Hrsg.), *BauGB*, 117. EL 2015, § 1 Rn. 185; *P. Runkel*, in: *W. Spannowsky/P. Runkel/K. Goppel* (Hrsg.), *ROG*, 2. Aufl. 2018, § 7 Rn. 30; *W.-D. Dallhammer*, in: *W. Cholewa/H. Dyong/H. J. von der Heide* (Hrsg.), *ROG*, 5. Aufl. 2023, § 7 Rn. 65 f.; *W. Hoppe/C. Bönker*, in: *W. Hoppe/C. Bönker/S. Gro-*

tefels (Hrsg.), *Öffentliches Baurecht*, 5. Aufl. 2024, § 7 Rn. 49 ff. Siehe hierzu aus der Perspektive der gerichtlichen Fehlerkontrolle ferner *BVerwG*, *Urt. v. 12.12.1969 – IV C 105.66*, *BVerwGE* 34, 301 (309); *BVerwG*, *Urt. v. 5.7.1974 – IV C 50.72*, *BVerwGE* 45, 309 (314 f.).

⁵⁹ Näher *J. Dreier*, *Die normative Steuerung der planerischen Abwägung*, 1995, S. 76 ff.; *W. Hoppe/C. Bönker*, in: *W. Hoppe/C. Bönker/S. Grotefels* (Hrsg.), *Öffentliches Baurecht*, 5. Aufl. 2024, § 7 Rn. 50 ff., 73.

⁶⁰ Siehe *H.-J. Koch*, in: *H.-J. Koch/R. Hendler* (Hrsg.), *Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht*, 6. Aufl. 2015, § 17 Rn. 36; ferner *W. Hoppe*, „Ziele der Raumordnung und Landesplanung“ und „Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung“ in *normtheoretischer Sicht*, *DVBl* 1993, S. 681 (684 ff.); *E. Hofmann*, in: *M. Kment* (Hrsg.), *ROG*, 2. Aufl. 2026, § 7 Rn. 12, 17.

gleichs gegenüber anderen Belangen nur zurücktreten zu lassen, soweit sachgerechte und hinreichend gewichtige Gründe es rechtfertigen⁶¹. Im Umkehrschluss sind die planbetroffenen Belange in dem Ausmaß zu verwirklichen, wie ihre Zurückstellung hiernach nicht gerechtfertigt werden kann. Einem Belang ist demgemäß der Vorrang einzuräumen, soweit ihm keine gegenläufigen Belange gegenüberstehen, die der Planungsträger als gewichtiger einstuft darf⁶². Diese abwägungsinhärente Optimierungspflicht der planbetroffenen Belange in ihrem gegenseitigen Verhältnis ist nicht zu verwechseln mit einer Pflicht zu ihrer bedingungslosen einseitigen Maximierung. Vielmehr ist im Wege des angemessenen Ausgleichs das nach Lage der Dinge und nach Maßgabe ihres jeweiligen objektiven Gewichts relativ bestmögliche Verwirklichungsniveau der planbetroffenen Belange zu erzielen⁶³. Dies lässt die Zurückstellung des einen gegenüber dem anderen Belang ebenso zu, wie die Beurteilung und die Bewerkstelligung des angemessenen Ausgleichs regelmäßig im Rahmen eines weiten planerischen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums liegen⁶⁴.

2. Ebenenspezifische Erkennbarkeit und Relevanz der Abwägungsbelange

Gemäß § 7 Abs. 2 S. 1 ROG sind öffentliche und private Belange in die raumordnerische Abwägung nur insoweit einzubeziehen, als sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind. Für die Raumordnung folgt hieraus eine der größeren Maßstäblichkeit ihrer Festlegungen korrespondierende geringere Ermittlungstiefe und Abwägungsdichte der raumplanerischen Abwägung⁶⁵. Auch für die bauleitplanerische Abwägung können

sich ebenenspezifische Einschränkungen des Detaillierungsgrades des Abwägungsmaterials ergeben⁶⁶. Aufgrund des höheren Konkretisierungsgrades und der kleineren Maßstäblichkeit der Darstellungen bzw. Festsetzungen von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen fallen Ermittlungstiefe und Abwägungsdichte hier im Vergleich jedoch regelmäßig höher aus⁶⁷. Insbesondere für Windenergiegebietsausweisungen auf Ebene der Raumordnung kann sich vor diesem Hintergrund somit die Möglichkeit ergeben, dass Einflussfaktoren auf die Qualität der Flächen unter Umständen aus strukturellen Gründen nicht in den Blick der Planungsträger geraten⁶⁸.

II. Anforderungen aus dem Abwägungsgebot an die Qualität von Windenergiegebietsausweisungen

Im Folgenden werden die Vorgaben des Abwägungsgebots daraufhin untersucht, ob und inwiefern ihnen Anforderungen an die Qualität von Windenergiegebietsausweisungen zu entnehmen sind (1.). Im Anschluss wird erörtert, ob die zunächst allgemein geltenden Maßgaben durch spezielle Vorschriften modifiziert werden (2.).

1. Normative Herleitung und Verortung

Das Abwägungsgebot fordert, die planbetroffenen Belange zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen und sie hierbei nach Lage der Dinge und nach Maßgabe der rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten jeweils so weit zu verwirklichen, wie es ihrem relativen materiellen Gewicht gegenüber den anderen planbetroffenen Belan-

⁶¹ Siehe hierzu BVerwG, Urt. v. 17.12.2002 – 4 C 15.01, NVwZ 2003, S. 733 (735) sowie S. 736 spezifisch für die Windenergie; W. Hoppe/C. Bönker, in: W. Hoppe/C. Bönker/S. Grotefels (Hrsg.), Öffentliches Baurecht, 5. Aufl. 2024, § 7 Rn. 78.

⁶² Siehe BVerwG, Urt. v. 17.12.2002 – 4 C 15.01, NVwZ 2003, S. 733 (736) explizit für die Windenergie.

⁶³ Siehe auch E. Hofmann, in: M. Kment (Hrsg.), ROG, 2. Aufl. 2026, § 7 Rn. 12, 17.

⁶⁴ Hierzu VGH Kassel, Urt. v. 23.09.2015 – 4 C 358/14.N, BeckRS 2015, 54626 Rn. 28; M. Kment, in: H. D. Jarass/M. Kment (Hrsg.), Baugesetzbuch, 3. Aufl. 2022, § 1 Rn. 39; W.-D. Dallhammer, in: W. Cholewa/H. Dyong/H. J. von der Heide (Hrsg.), ROG, 5. Aufl. 2023, § 7 Rn. 63.

⁶⁵ M. Beckmann, in: B. Stüer/M. Beckmann (Hrsg.), Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 6. Aufl. 2025, Rn. 613. Siehe aus der Rspr. BVerfG, Beschl. v. 20.02.2008 – 1 BvR 2722/06, NVwZ 2008, S. 780 (783); BVerwG, Beschl. v. 10.02.2016 – 4 BN 37.15, ZfBR 2016, S. 376 (377); VGH Kassel, Urt. v. 23.09.2015 – 4 C 358/14.N, BeckRS 2015, 54626 Rn. 29 ff.; VGH Mannheim, Urt. v. 10.02.2016 – 8 S 1477/15, BeckRS 2016, 51400 Rn. 63.

⁶⁶ Siehe H.-G. Gierke, in: H. Brügelmann (Hrsg.), BauGB, 62. EL 2007, § 1 Rn. 1577 ff.

⁶⁷ Vgl. M. Beckmann, in: B. Stüer/M. Beckmann (Hrsg.), Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 6. Aufl. 2025, Rn. 613.

⁶⁸ Siehe hierzu noch unten C. III. 2. c)

gen entspricht. Normative Anforderungen an die Qualität von Windenergiegebietsausweisungen lassen sich hieraus dann gewinnen, wenn die oben über die erzeugbare nutzbare Windstrommenge definierte Qualität der Windenergiegebiete in der planerischen Abwägung gemäß den Vorgaben des Abwägungsgebots zu berücksichtigen und als Attribut eines Belangs zu optimieren ist (a)). Zu bestimmen ist sodann der räumliche Bezugspunkt von aus dem Abwägungsgebot zu gewinnenden Qualitätsanforderungen und konkret, ob diese ein bestimmtes Qualitätsniveau der Verwirklichung der Windenergie im gesamten Plangebiet und/oder in Bezug auf die einzelnen Gebietsausweisungen fordern (b)).

a) Verortung von Anforderungen an die Qualität von Windenergiegebietsausweisungen im Windenergiebelang

Oben wurde die Qualität von Windenergiegebieten gemessen an den Zielvorstellungen des Windenergieflächenbedarfsgesetzes und des Erneuerbare-Energien-Gesetzes über die erzeugbare und in das Stromnetz einspeisbare respektive vor Ort nutzbare Windstrommenge definiert⁶⁹. Diese graduelle Zielgröße könnte zugleich eine planungsrechtliche Anforderung darstellen, wenn die erzeugbare nutzbare Windstrommenge auch das objektive, materielle Gewicht des Windenergiebelangs bestimmt, der hiermit in den planerischen Ausgleich mit den jeweils konkurrierenden und kollidierenden Belangen einzustellen ist.

Während das private Interesse an der Erzeugung von Windstrom letztlich in Grundrechten (Art. 12, 14 Grundgesetz [GG]⁷⁰) zu verorten ist, wird das öffentliche Interesse an dem Ausbau und der Nutzung der Windenergie durch den Windenergiebelang repräsentiert⁷¹. Der Windenergiebelang leitet sich dabei aus dem Erneuerbare-Energien-Belang ab, der gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 11 ROG zu den gesetzlichen Grundsätzen der Raumordnung gehört und sei-

nerseits in enger Beziehung zum (ebenfalls verfassungsrechtlich verankerten, vgl. Art. 20a GG) Klimaschutzbelang gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 10 ROG steht⁷². Als Teilgehalt eines gesetzlichen Grundsatzes der Raumordnung ist der Windenergiebelang in der raumordnerischen Abwägung zu berücksichtigen, vgl. §§ 3 Abs. 1 Nr. 3, 4 Abs. 1 S. 1 Var. 2, 7 Abs. 2 S. 1 ROG. Vergleichbare Regelungen finden sich im Baugesetzbuch (vgl. §§ 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. f, 1a Abs. 5 BauGB).

Belange sind gemäß ihrer objektiven, tatsächlichen Bedeutung in der realen Lebenswirklichkeit in die Abwägung zu stellen⁷³. Hierbei liegt es bereits begrifflich nahe, das objektive, materielle Gewicht des Erneuerbare-Energien-Belangs über die aus den erneuerbaren Energiequellen gewinnbare Energie und damit korrespondierend das Gewicht des Windenergiebelangs über die erzeugbare nutzbare Windstrommenge zu bestimmen. Das öffentliche Interesse an Ausbau und Nutzung der Windenergie wird für sich genommen umso stärker befriedigt, je mehr nutzbarer Windstrom erzeugt wird. Auch werden die vermittelt über den Windenergiebelang verfolgten weiteren Ziele wie namentlich der Klimaschutz, die Energieversorgungssicherheit und die Energieautarkie⁷⁴ prinzipiell in einem umso höheren Ausmaß verwirklicht, je mehr Windstrom erzeugt und in das Stromnetz eingespeist oder vor Ort genutzt wird. Die Zielarchitektur des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und Windenergieflächenbedarfsgesetzes⁷⁵ einerseits sowie des Raumordnungsgesetzes und des Baugesetzbuchs andererseits sind hier, den tatsächlichen Zusammenhängen und realen Sachnotwendigkeiten geschuldet, deckungsgleich. Der von den Planungsträgern in der planerischen Abwägung zu berücksichtigende und die Ausweisung von Windenergiegebieten materiell tragende Windenergiebelang wird durch die nutzbare Windstrommenge definiert. Je mehr nutzbarer Windstrom erzeugt werden kann, umso höher ist das Verwirklichungs-

⁶⁹ B. II. 1.

⁷⁰ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94) geändert worden ist.

⁷¹ Zu dieser Doppelnatur des Interesses an der Energieerzeugung aus erneuerbaren Energien als privater und gleichzeitig öffentlicher Belang siehe auch LG Münster,

Urt. v. 14.04.2023 – 017 O 393/22, BeckRS 2023, 10409 Rn. 23.

⁷² Siehe hierzu auch S. Wagner, Klimaschutz durch Raumordnung, 2018, S. 102 f., 567 f.

⁷³ Siehe oben C. I. 1.

⁷⁴ Vgl. hierzu BT-Drs. 20/2355, S. 1.

⁷⁵ Siehe oben B. II. 1.

niveau des Windenergiebelangs⁷⁶. Im Ergebnis der Abwägung ist damit allerdings keine einseitige quantitative Maximierung der potenziell erzeugbaren Windstrommenge geboten. Der Windenergiebelang ist vielmehr wie jeder andere Belang auch in einen planerischen Ausgleich mit sämtlichen anderen konkurrierenden und konfligierenden Belangen zu stellen.

b) Räumlicher Bezugspunkt der Abwägung und der hieraus folgenden Anforderungen an die Qualität von Windenergiegebietsausweisungen

aa) Gesamtgebietlicher Ansatz: Optimierung im gesamten Plangebiet

Die raumplanerische Abwägung bezieht sich immer auf die im gesamten Plangebiet von dem Plan betroffenen Belange, sie ist also stets gesamtgebietlich. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut von § 7 Abs. 2 S. 1 ROG (i. V. m. §§ 7 Abs. 1 S. 1, S. 3, 13 Abs. 1 S. 1 ROG), § 1 Abs. 7 BauGB (i. V. m. §§ 5 Abs. 1 S. 1, 9 Abs. 7 BauGB) und im Übrigen auch aus dem Charakter der räumlichen Gesamtplanung. Räumliche Gesamtplanung kann ihre gesamtäumliche Koordinierungs-, Integrations- und Moderationsfunktion in Bezug auf sämtliche Raumnutzungsansprüche sowie die konkurrierenden und kollidierenden Belange nur erfüllen, wenn sie bei der Suche nach einem angemessenen planerischen Ausgleich das ge-

samte Plangebiet einbezieht⁷⁷. Indem der Gesetzgeber die Standortplanung von Windenergieanlagen nach wie vor der räumlichen Gesamtplanung in Gestalt von Raumordnung und Bauleitplanung und nicht etwa, wie vor Erlass des Wind-an-Land-Gesetzes ebenfalls diskutiert⁷⁸, einer Fachplanung anvertraut, ist ein solcher gesamtgebietlicher Planungsansatz und ein damit korrespondierendes gesamtäumliches Planungskonzept auch für die Ausweisung von Windenergiegebieten weiterhin erforderlich⁷⁹. Mit der Umstellung von der bisherigen Konzentrationszonenplanung, d. h. Positiv- und Negativplanung, auf eine reine Positivplanung geht keine Abkehr von diesem Erfordernis einher⁸⁰. Vielmehr muss sich das gesamtäumliche Planungskonzept lediglich nicht mehr auf den planerischen Ausschluss von Flächen – die Negativausweisungen – erstrecken und diesen rechtfertigen⁸¹.

In der Folge ist der Windenergiebelang im gesamten Plangebiet in einem Ausmaß zu verwirklichen, das seinem objektiven Gewicht bezogen auf das gesamte Plangebiet entspricht. Die Planungsträger müssen im Rahmen ihrer Möglichkeiten sowie im Rahmen ihres planerischen Einschätzungs- und Bewertungsspielraums prinzipiell dafür Sorge tragen, dass mittels sämtlicher Gebietsausweisungen im Plangebiet insgesamt ein den tatsächlichen Gegebenheiten angemessener nutzbarer Windstromertrag erzeugt werden kann. Hierbei müssen sie

⁷⁶ Gleiches gilt prinzipiell für das private Interesse an der Nutzung der Windenergie. Insoweit werden finanzielle Mindererträge jedoch durch das Referenzertragsmodell gemäß § 36h i. V. m. Anlage 2 EEG 2023 teilweise kompensiert.

⁷⁷ Vgl. S. Grotefels, in: W. Hoppe/C. Bönker/S. Grotefels (Hrsg.), Öffentliches Baurecht, 5. Aufl. 2024, § 1 Rn. 11.

⁷⁸ R. Verheyen, Ausbau der Windenergie an Land: Beseitigung von Ausbauehemnissen im öffentlichen Interesse, Mai 2020, https://green-planet-energy.de/fileadmin/docs/pressematerial/200514_Verheyen_Thesen_Windausbau_an_Land.pdf; B. Kümpfer, Perspektiven einer Fachplanung für Windenergieanlagen, DÖV 2021, S. 1056 ff.; K. J. Grigoleit/J. Engelbert/L. Strothe/M. Klanten, Booster für die Windkraft – Aspekte zur Beschleunigung der Windenergieplanung Onshore, NVwZ 2022, S. 512 (517 f.).

⁷⁹ So auch OVG Münster, Beschl. v. 20.12.2024 – 8 B 906/24.AK, BeckRS 2024, 36586 Rn. 28; M. Raschke/M. Roscher, Laues Lüftchen oder starke Brise? Zur Reform des Planungsrechts für Windenergieanlagen an Land, ZfBR 2022, S. 532 (537); S. Wagner, Auswirkungen des Gesetzespakets zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land auf die Planungspraxis nach BauGB und ROG, UPR

2023, S. 361 (365 f.); siehe ferner S. Benz/N. Wegner, Das Wind-an-Land-Gesetz – neue Grundlagen für die Flächenbereitstellung für die Windenergie, ZNER 2022, S. 367 (374).

⁸⁰ Anders (wenngleich die Sinnhaftigkeit eines gesamtäumlichen Planungskonzepts einräumend) R. Götze/G.-A. Koukakis, Die Ausweisung von Windenergiegebieten in Sachsen – planungsrechtliche und methodische Vorgaben für eine sachgerechte räumliche Windenergieplanung, SächsVBl 2024, S. 245 (248); anders scheinbar auch zunächst P. Hüther, Das Verhältnis von § 249 Abs. 6 Satz 2 BauGB zur Standortalternativenprüfung, BauR 2025, S. 1316 (1321), der diese Aussage in Bezug auf den für die Alternativenprüfung anzulegenden Suchraum aber im Anschluss selbst relativiert (S. 1321) und die zu ihrer Begründung angeführte Passage der Gesetzesbegründung (S. 1321 mit Fn. 49) im Übrigen verkürzt wiedergibt (siehe hierzu Fn. 81).

⁸¹ So zu verstehen auch BT-Drs. 20/2355, S. 33: „ein gesamtäumliches Planungskonzept in seiner bisherigen Form, mit dem im Einzelnen auch die Ausschlusswirkung im übrigen Außenbereich gerechtfertigt werden musste und an das deswegen hohe Anforderungen gestellt wurden, [wird] künftig nicht mehr erforderlich sein.“ [Hervorhebung durch die Verfasser].

den Windenergiebelang, wie jeden anderen Belang auch, in Relation zu den anderen planbetroffenen Belangen und im Rahmen der tatsächlichen Gegebenheiten („nach Lage der Dinge“) prinzipiell bestmöglich verwirklichen. Bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen respektive sachlichen Teilplänen für die Windenergie müssen die Planungsträger folglich das Ziel des im Plangebiet prinzipiell bestmöglichen nutzbaren Windstromertrags und damit die Ausweisung der qualitativ insofern prinzipiell bestmöglichen Windflächen in die Abwägung mit konkurrierenden und kollidierenden Belangen einstellen⁸². Die qualitative Eignung der in Betracht kommenden Flächen für die Zwecke der Windenergienutzung ist in diesem Sinne „bei der planerischen Abwägung gebührend zu berücksichtigen“⁸³. Sofern sie hinter den für die Windenergie bestmöglichen Flächenausweisungen im Ergebnis der planerischen Abwägung zurückbleiben, ist dies, wie die Zurückstellung jedes anderen Belangs auch, abwägungsrechtlich zu rechtfertigen⁸⁴.

Die Planungsträger sind hiernach gehalten, diejenigen Flächen für die Windenergie auszuwählen, auf denen der Windenergiebelang in Relation zu den gesamtgebietlich konkurrierenden und kollidierenden Belangen relativ bestmöglich verwirklicht werden kann. Dies impliziert, die im Planungs-

raum für die Nutzung der Windenergie potenziell in Frage kommenden Flächen zu ermitteln und sowohl deren qualitative Eignung für die Verwirklichung des Windenergiebelangs als auch das Gewicht der dort konkurrierenden und kollidierenden Belange jeweils in die Abwägung einzustellen. Sofern ihre Zurückstellung planerisch nicht gerechtfertigt werden kann, müssen die Planungsträger im Rahmen ihrer planerischen Einschätzungs-, Bewertungs- und Gestaltungsspielräume die jeweils in der Gesamtbilanz relativ besten Flächen auswählen⁸⁵. Umgekehrt dürfen die Planungsträger keine qualitativ schlechter geeigneten Flächen für die Nutzung der Windenergie auswählen, sofern im Plangebiet qualitativ (evident) besser geeignete Flächen existieren, auf denen die gegen die Windenergie streitenden Belange kein abwägungsrechtlich begründbares höheres Gewicht als auf den schlechter geeigneten Flächen besitzen. Die Vornahme eines solchen relativen Flächenvergleichs in Gestalt einer raumplanerischen Alternativenprüfung ist eine unmittelbare rechtliche Anforderung des planerischen Abwägungsgebots⁸⁶. Eine solche raumplanerische Alternativenprüfung wird insbesondere nicht durch die Umstellung der gesetzlichen Planungssystematik von Windenergieflächen auf eine Positivplanung entbehrlich⁸⁷, sondern ist im Gegenteil gerade auch deren „zentrales Element“⁸⁸.

⁸² Missverständlich insoweit S. Gatz/T. Tyczewski/A. Baars, Regenerative Energien in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis, 4. Aufl. 2024, Rn. 168. Dem dort zitierten Urteil (BVerwG, Urt. v. 17.12.2002 – 4 C 15.01, BVerwGE 117, 287 = NVwZ 2003, S. 733) lässt sich eine Beschränkung der im Text genannten prinzipiellen Anforderungen des Abwägungsgebots jedenfalls nicht entnehmen, siehe auch oben Fn. 61 sowie die Nachweise im Folgenden.

⁸³ BVerwG, Urt. v. 17.12.2002 – 4 C 15.01, NVwZ 2003, S. 733 (736).

⁸⁴ Deutlich insoweit BVerwG, Urt. v. 17.12.2002 – 4 C 15.01, NVwZ 2003, S. 733 (735 f.).

⁸⁵ Siehe BVerwG, Urt. v. 17.12.2002 – 4 C 15.01, NVwZ 2003, S. 733 (736).

⁸⁶ BVerwG, Beschl. v. 28.08.1987 – 4 N 1/86, NVwZ 1988, S. 351 (352); H.-G. Gierke, in: H. Brügelmann (Hrsg.), BauGB, 96. EL 2015, § 2 Rn. 167; E. Hofmann, in: M. Kment (Hrsg.), ROG, 2. Aufl. 2026, § 7 Rn. 12; M. Beckmann, in: B. Stüer/M. Beckmann (Hrsg.), Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 6. Aufl. 2025, Rn. 620.

⁸⁷ So aber H.-P. Michler, in: H. Kröninger/M. Aschke/C. M. Jeromin (Hrsg.), Baugesetzbuch, 5. Aufl. 2024,

§ 249 Rn. 20; dagegen wie hier jedoch die überwiegende Meinung, die eine solche Einschränkung weder hieraus noch aus § 249 Abs. 6 S. 2 BauGB (siehe hierzu noch unten C. II. 2. b)) gewinnt, siehe D. Meurers, Wind-an-Land-Gesetz: Einführung in die Neuordnung des Planungsrechts zur Ausweisung von Windenergiegebieten, UPR 2023, S. 41 (45); G. Schmidt-Eichstaedt, in: H. Brügelmann, BauGB, 125. EL 2023, § 249 Rn. 32; B. Kümpfer, in: B. Wust/A. Rietzler/J. Wiemer (Hrsg.), Windenergierecht, 2025, § 1 Rn. 164; P. Hüther, Das Verhältnis von § 249 Abs. 6 Satz 2 BauGB zur Standortalternativenprüfung, BauR 2025, S. 1316 (1321 ff.); dies offenlassend S. Mitschang/O. Reidt, in: U. Battis/M. Krautzberger/R.-P. Löhr (Hrsg.), BauGB, 16. Aufl. 2025, § 249 Rn. 53.

⁸⁸ M. Beckmann, in: B. Stüer/M. Beckmann (Hrsg.), Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 6. Aufl. 2025, Rn. 620. Siehe ferner D. Meurers, Wind-an-Land-Gesetz: Einführung in die Neuordnung des Planungsrechts zur Ausweisung von Windenergiegebieten, UPR 2023, S. 41 (45); P. Hüther, Das Verhältnis von § 249 Abs. 6 Satz 2 BauGB zur Standortalternativenprüfung, BauR 2025, S. 1316 (1321 ff.).

bb) Ausweisungsbezogener Ansatz: Überwiegen gegenüber zurückgedrängten Belangen im Windenergiegebiet

Neben dem geschilderten gesamtgebietlichen Ansatz lassen sich Qualitätsanforderungen an die Ausweisung von Windenergiegebieten auch noch aus einem ausweisungsbezogenen Ansatz heraus begründen. Bei Vorranggebietsausweisungen gebietet das Abwägungsgebot, dass der priorisierte Belang (hier also der Windenergiebelang) ein ausreichendes Gewicht besitzt, um die konkurrierenden und kollidierenden Belange in diesem Gebiet zurückzudrängen. Denn anderenfalls ließe sich deren innergebietlicher Ausschluss (vgl. § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 ROG, § 30 Abs. 1 BauGB) nicht rechtfertigen. Aufgrund der Betroffenheit etwa der Eigentumsgarantie nach Art. 14 GG oder der Umweltstaatszielbestimmung nach Art. 20a GG aufseiten der zurückgedrängten Belange bzw. der kommunalen Planungshoheit gemäß Art. 28 Abs. 2 GG ist dieses Gebot in der Regel verfassungsrechtlich unterlegt.

Der Windenergiebelang sowie das private Interesse an der Nutzung der Windenergie müssen folglich in den Windenergiegebieten die konkurrierenden und kollidierenden Belange überwiegen, um sich in der Folge mit exklusiver Wirkung gegen diese durchsetzen zu können. Dies setzt voraus, dass in dem Windenergiegebiet a) überhaupt nutzbarer Windstrom erzeugt – insofern ist diese absolute Mindestanforderung gleichbedeutend mit dem Erforderlichkeitsgebot (D.) – und b) ein Ertrag an nutzbarem Windstrom gewonnen werden kann, der es in Relation mit den zurückgedrängten Belangen rechtfertigt, der Windenergie in dem Gebiet den Vorrang einzuräumen.

Eine angemessene Gewichtung und Bewertung der durch die Vorrangausweisung betroffenen Belange kann auch insoweit oft nur mit einem Blick auf ihr Vorkommen

und ihren Verwirklichungszustand im gesamten Plangebiet erfolgen, da nur so verallgemeinerungsfähige Gewichtsmaßstäbe gewonnen werden können⁸⁹. Die Notwendigkeit, im Hinblick auf die ausweisungsbezogene Abwägungsentscheidung verallgemeinerungsfähige Relationen der betroffenen Belange zu bilden, wird durch das (verfassungsrechtlich begründete) planungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot verstärkt, das für die Abwägung der privaten Belange untereinander deren möglichst gleichmäßige Berücksichtigung fordert⁹⁰. So dürfen diese im Verhältnis zueinander „nicht ohne sachliche Rechtfertigung ungleich behandelt werden“⁹¹ und es müssen für Ausweisungen gerade an einer bestimmten Stelle sachlich einleuchtende Gründe bestehen⁹². Die zur Ausweisung eines Windenergiegebiets führende Abwägungsentscheidung muss demnach in Bezug auf die Gewichtung und Bewertung der durch die Vorrangausweisung betroffenen Belange mit Blick auf das gesamte Plangebiet verallgemeinerungsfähig und sachlich begründbar sein. Hiernach sind – wiederum im Rahmen der planerischen Einschätzungs- und Gestaltungsspielräume – die in Bezug auf die ausweisungsbezogenen Belange im gesamten Plangebiet relativ besten Ausgleichsverhältnisse zu finden und Standortzuweisungen zu treffen. Denn die Bevorzugung eines Standorts mit einer (evident) schlechteren Flächenqualität gegenüber einem Standort mit einer (evident) besseren Flächenqualität ist auch insoweit nur zulässig, wenn das Gewicht der entgegenstehenden Belange dies in der Relation rechtfertigt⁹³.

2. Modifikationen der Abwägung mit Bezug auf die Qualität von Windenergiegebietsausweisungen

Im Ausgangspunkt gelten gemäß § 249 Abs. 6 S. 1 BauGB für die Ausweisung von Windenergiegebieten im Sinne des § 2 Nr. 1

⁸⁹ Vgl. W. Hoppe/C. Bönker, in: W. Hoppe/C. Bönker/S. Grotefels (Hrsg.), *Öffentliches Baurecht*, 5. Aufl. 2024, § 7 Rn. 76.

⁹⁰ Siehe hierzu BGH, Urt. v. 11.11.1976 – III ZR 114/75, NJW 1977, S. 388 (388 – Leitsatz, 390); BVerwG, Beschl. v. 19.04.2000 – 4 BN 16/00, NVwZ-RR 2000, S. 532 (532); OVG Münster, Urt. v. 22.09.2015 – 10 D 82/13.NE, ZfBR 2016, S. 52 (56); H.-G. Gierke, in: H. Brügelmann (Hrsg.), *BauGB*, 62. EL 2007, § 1 Rn. 1567 ff.

⁹¹ Siehe BGH, Urt. v. 11.11.1976 – III ZR 114/75, NJW 1977, S. 388 (390); BVerwG, Beschl. v. 19.04.2000 – 4 BN 16/00, NVwZ-RR 2000, S. 532 (532); H.-G. Gierke, in: H. Brügelmann (Hrsg.), *BauGB*, 62. EL 2007, § 1 Rn. 1567.

⁹² BGH, Urt. v. 11.11.1976 – III ZR 114/75, NJW 1977, S. 388 (390).

⁹³ BVerwG, Urt. v. 17.12.2002 – 4 C 15.01, NVwZ 2003, S. 733 (736).

WindBG die allgemeinen für die jeweilige Planungsebene geltenden Vorschriften für Gebietsausweisungen, die somit auch die Anforderungen an die Qualität von Windenergieausweisungen determinieren. Über die allgemeinen raumplanungsrechtlichen Regelungen hinaus sind auf die Ausweisung von Windenergiegebieten zudem die Spezialregelungen der §§ 245e, 249 BauGB vorrangig anzuwenden (vgl. auch § 28 Abs. 1 Hs. 1 ROG). Nachfolgend sind diese und andere Spezialregelungen wie namentlich § 2 EEG 2023 daraufhin zu untersuchen, ob die allgemein dem Abwägungsgebot zu entnehmenden Anforderungen an die Qualität der Windenergiegebietsausweisungen gegebenenfalls verdrängt oder modifiziert werden.

a) Bedeutung der Regelung der Entprivilegierung gemäß § 249 Abs. 2 BauGB

Mit dem Wind-an-Land-Gesetz wurde die Privilegierung der Windenergie im Außenbereich nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB zwar in ihrer Funktion als Grundnorm für die planerische Zulassung von Windenergievorhaben unberührt gelassen, aber insoweit maßgeblich geändert, als die Privilegierung nur mehr nach Maßgabe des § 249 BauGB zu beurteilen ist⁹⁴. Nach dem Wegfall der Möglichkeit zur sogenannten Konzentrationszonenplanung nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB für Vorhaben der Windenergie gemäß § 249 Abs. 1 BauGB wird dieses Steuerungsinstrument durch den Eintritt der Entprivilegierung gemäß der Regelung des § 249 Abs. 2 BauGB kompensiert. Diese Regelung sieht vor, dass Windenergieanlagen außerhalb ausgewiesener Windenergiegebiete, sofern das Erreichen des Flächenbeitragswerts oder Teilflächenziels für den jeweiligen Planbereich festgestellt wurde, nicht mehr als privilegiertes Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB, sondern nur noch als sonstiges Vorhaben nach § 35 Abs. 2 BauGB zulässig sind. Dies führt aufgrund der stren-

gen und jüngst sogar noch verstärkten Zulassungsvoraussetzungen des § 249 Abs. 2 S. 1 i. V. m. § 35 Abs. 2 BauGB in der Regel zur Unzulässigkeit von Windenergieanlagen außerhalb von Windenergiegebieten⁹⁵, zumal diese sich auch nicht auf das überraschende öffentliche Interesse gemäß § 2 EEG 2023 berufen können (§ 1 Abs. 2 S. 2 WindBG). Diese De-facto-Ausschlusswirkung über § 249 Abs. 2 i. V. m. § 35 Abs. 2 BauGB ist im Gegensatz zur alten Rechtslage keine unmittelbare Rechtsfolge der (Negativ-)Planung mit Ausschlusswirkung, sondern gesetzliche Folge der (Positiv-)Planung von Windenergiegebieten. Fraglich ist, ob und gegebenenfalls wie diese Regelung die planerische Abwägung im Hinblick auf die Qualität von Windenergiegebietsausweisungen beeinflusst.

Zunächst führt der Umstand, dass die Ausschlusswirkung nur gesetzliche Folge der Planung ist und der Plan selbst für die Windenergie ausschließlich positive Wirkungen hat, zu einer Reduktion der Anforderungen an die Planung⁹⁶. Insbesondere müssen die Planungsträger im Gegensatz zur früheren Konzentrationszonenplanung nicht mehr zwingend für den gesamten Planungsraum – mit einer Differenzierung zwischen harten und weichen Tabuzonen – die potenzielle (Nicht-)Eignung feststellen und rechtfertigen⁹⁷. Vielmehr können sie ihr Augenmerk, wie bei anderen Positivplanungen, auf diejenigen Flächen richten, die potenziell für die Windenergienutzung ausgewiesen werden sollen⁹⁸.

Trotz der verringerten Rechtfertigungsanforderungen muss die faktische Ausschlusswirkung als gesetzliche Folge der Planung gleichwohl in die Abwägung eingestellt werden. Diese muss sich an der realen Verwirklichungsperspektive der planbetroffenen Belange ausrichten⁹⁹. In der Konsequenz müssen die Planungsträger die tatsächlichen Verwirklichungsaussich-

⁹⁴ S. Benz/N. Wegner, Das Wind-an-Land-Gesetz – neue Grundlagen für die Flächenbereitstellung für die Windenergie, ZNER 2022, S. 367 (373).

⁹⁵ H.-P. Michler, in: H. Kröninger/M. Aschke/C. M. Jeromin (Hrsg.), Baugesetzbuch, 5. Aufl. 2024, § 249 Rn. 8b; M. Raschke/M. Roscher, Windenergie als sonstiges und privilegiertes Vorhaben nach § 35 Abs. 1, 2 BauGB unter Berücksichtigung des § 2 EEG – zur Neuregelung des § 249 Abs. 2 Satz 1 BauGB, ZfBR 2025, S. 528 (533).

⁹⁶ Durch die zusätzliche Vorgabe von verpflichtenden Flächenbeitragswerten für die Ausweisung von Wind-

energieflächen fällt zudem das unscharfe Gebot substanzieller Flächenausweisung als Anforderung bzw. als Fehlerquelle weg; vgl. BT-Drs. 20/2355, S. 24, 33.

⁹⁷ D. Meurers, Wind-an-Land-Gesetz: Einführung in die Neuordnung des Planungsrechts zur Ausweisung von Windenergiegebieten, UPR 2023, S. 41 (45).

⁹⁸ S. Benz/N. Wegner, Das Wind-an-Land-Gesetz – neue Grundlagen für die Flächenbereitstellung für die Windenergie, ZNER 2022, S. 367 (374).

⁹⁹ Siehe oben C. I. 1. und C. II. 1. a)

ten der von ihrer Planung berührten Belange ermitteln und zur Grundlage ihrer Planung machen. Gemäß § 249 Abs. 2 i. V. m. § 35 Abs. 2 BauGB geht die Verwirklichungsperspektive der Windenergie außerhalb von Windenergiegebieten – abgesehen von übergangsweise privilegierten Repoweringvorhaben nach §§ 245e Abs. 3, 249 Abs. 3 BauGB – praktisch gegen null¹⁰⁰. Dies gilt insbesondere seit der Verschärfung der Zulassungsvoraussetzungen durch § 249 Abs. 2 S. 1 BauGB, wonach bereits ein Berühren der in § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 BauGB genannten Belange oder des Orts- und Landschaftsbilds zur Unzulässigkeit entsprechender Vorhaben führt¹⁰¹. Die Planungsträger müssen folglich faktisch davon ausgehen, dass sich Windenergieanlagen in aller Regel, vorbehaltlich kommunaler Planungen gemäß § 249 Abs. 4 BauGB, nur innerhalb der von ihnen ausgewiesenen Windenergiegebiete ansiedeln werden. Die voraussichtliche Verwirklichung des Windenergiebelangs in ihrem Plangebiet ist also im Wesentlichen auf die von ihnen ausgewiesene Gebietskulisse beschränkt. Aus der Regelung des § 249 Abs. 2 BauGB ergeben sich damit zwar keine spezifischen unmittelbaren planerischen Anforderungen in Bezug auf die Qualität der auszuweisenden Windenergiegebiete. Die Planungsträger müssen die hieraus resultierende tatsächliche Ausschlusswirkung allerdings als tatsächliche Planungsgrundlage berücksichtigen. Sie können daher nicht ohne Weiteres darauf vertrauen, dass qualitativ unzureichende Flächenausweisungen durch die Ansiedlung von Windenergieanlagen außerhalb der ausgewiesenen Gebietskulisse kompensiert werden.

b) Bedeutung der Unbeachtlichkeitsvorschrift des § 249 Abs. 6 S. 2 BauGB

Eine für die Anforderungen an die Qualität von Windenergiegebietsausweisungen

relevante Abweichung von den allgemeinen Maßgaben des Abwägungsgebots könnte sich dagegen unter Umständen aus § 249 Abs. 6 S. 2 BauGB ergeben. Die Norm lautet wie folgt:

„Für die Rechtswirksamkeit des Plans ist es hingegen unbeachtlich, ob und welche sonstigen Flächen im Planungsraum für die Ausweisung von Windenergiegebieten geeignet sind.“

Dem ersten Anschein nach könnte man die Norm dahingehend verstehen, dass abweichend von den allgemeinen Vorgaben des Abwägungsgebots für die Ausweisung von Windenergiegebieten keine Alternativenprüfung erforderlich ist, da es nach dem Wortlaut des zweiten Halbsatzes nicht darauf ankommt, „ob und welche sonstigen Flächen [außer den ausgewiesenen] im Planungsraum für die Ausweisung von Windenergiegebieten geeignet sind“. Eine Modifikation der allgemeinen Vorgaben für Gebietsausweisungen kann § 249 Abs. 6 S. 2 BauGB allerdings nur bewirken, wenn dieser die materiellen Anforderungen an die Ausweisung von Windenergiegebieten betrifft. Ist die Norm hingegen als bloße Planerhaltungsvorschrift zu verstehen, die lediglich die Rechtsfolgen im Falle der Nichteinhaltung bestimmter materieller Vorgaben adressiert, würden diese als solche unverändert fortbestehen. Der Wortlaut („Für die Rechtswirksamkeit des Plans ist es hingegen unbeachtlich, [...]“) spricht nicht zuletzt mit Blick auf die allgemeine Planerhaltungsvorschrift des § 214 BauGB und deren Formulierung dafür, die Norm als Planerhaltungsvorschrift zu verstehen¹⁰². Gestützt wird dieses Verständnis der Norm zudem durch die Gesetzgebungsmaterialien, in denen § 249 Abs. 6 S. 2 BauGB aus-

¹⁰⁰ H.-P. Michler, in: H. Kröniger/M. Aschke/C. M. Jeromin (Hrsg.), Baugesetzbuch, 5. Aufl. 2024, § 249 Rn. 8b; M. Raschke/M. Roscher, Windenergie als sonstiges und privilegiertes Vorhaben nach § 35 Abs. 1, 2 BauGB unter Berücksichtigung des § 2 EEG – zur Neuregelung des § 249 Abs. 2 Satz 1 BauGB, ZfBR 2025, S. 528 (533).

¹⁰¹ A. Scheidler, Neuerungen im Windenergieplanungs- und Zulassungsrecht durch Umsetzung der RED III, GewArch 2026, S. 46 (49).

¹⁰² D. Meurers, Wind-an-Land-Gesetz: Einführung in die Neuordnung des Planungsrechts zur Ausweisung von

Windenergiegebieten, UPR 2023, S. 41 (44); M. Kment, Eine neue Ära beim Ausbau von Windenergieanlagen, NVwZ 2022, S. 1153 (1158); Fachkommission Städtebau und Ausschuss für Recht und Verfahren der Ministerkonferenz für Raumordnung, Arbeitshilfe zum Vollzug des Gesetzes zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land (sog. Wind-an-Land-Gesetz), 03.07.2023, S. 11, https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/A/arbeitshilfe-wind-an-land-gesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=8.

drücklich als „eine ergänzende Regelung zur Planerhaltung“ eingeordnet wird¹⁰³.

§ 249 Abs. 6 S. 2 BauGB lässt somit als Planerhaltungsvorschrift die Anforderungen an Gebietsausweisungen unangetastet¹⁰⁴. Als Planerhaltungsvorschrift kann die Norm allenfalls eine faktische, mittelbare Einwirkung auf die Anforderungen an Gebietsausweisungen entfalten¹⁰⁵. Allerdings wäre ein solcher mittelbarer Effekt jedenfalls aufgrund der unberührt bleibenden Rechtskontrolle im Rahmen der Genehmigung der Pläne (vgl. auch § 216 BauGB) nur begrenzt möglich.

Die Norm hat darüber hinaus in erster Linie eine klarstellende Funktion¹⁰⁶. Klargestellt werden soll, dass mit der Umstellung der Flächenausweisung auf Positivplanungen Pläne nicht mehr länger nach den bisherigen verwaltungsgerichtlichen Maßgaben, namentlich dem Tabuzonenkonzept, zu prüfen sind¹⁰⁷. Zwar ließe es der Wortlaut von § 249 Abs. 6 S. 2 BauGB womöglich auch zu, die Planerhaltungsvorschrift so zu verstehen, dass die gerichtliche Kontrolle, über die Absage an das Tabuzonenkonzept hinaus, in Bezug auf jegliche Alternativenprüfung eingeschränkt wird. Ein derart weitgehendes Verständnis der Norm wäre allerdings verfassungsrechtlich problematisch. Zwar ist der Gesetzgeber auch im Hinblick auf Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 19 Abs. 4 GG grundsätzlich befugt, die Rechtsfolgen von Gesetzesverstößen bei der Aufstellung von Bauleit- oder Raumordnungsplänen abweichend vom Nichtigkeitsdogma festzulegen¹⁰⁸. Allerdings dürfen

Planerhaltungsvorschriften Rechtsschutzsuchende nicht unzumutbar in der Wahrnehmung ihrer Rechte einschränken¹⁰⁹. Eine Einschränkung der gerichtlichen Kontrolle in Bezug auf jegliche Alternativenprüfung im Rahmen der Abwägung dürfte daher verfassungsrechtlich nicht unbedenklich sein. Ob sich die Rechtsprechung durch die Planerhaltungsvorschrift des § 249 Abs. 6 S. 2 BauGB insoweit nicht doch in der Überprüfung von entsprechenden Plänen beschränken lässt, kann angesichts der unscharfen Formulierung des § 249 Abs. 6 S. 2 BauGB allerdings auch nicht ausgeschlossen werden¹¹⁰. Jedenfalls ergeben sich auch aus der Planerhaltungsvorschrift des § 249 Abs. 6 S. 2 BauGB im Ergebnis keine von den allgemeinen Planungsvorschriften abweichenden Anforderungen an die Qualität von Windenergiegebieten.

c) Bedeutung der Regelung des überragenden öffentlichen Interesses für den Ausbau der erneuerbaren Energien nach § 2 EEG 2023

Auch die Festschreibung des überragenden öffentlichen Interesses für den Ausbau der erneuerbaren Energien im Bereich der Stromerzeugung gemäß § 2 EEG 2023 könnte als gesetzliche Gewichtungsvorgabe bzw. relativer Abwägungsvorrang die raumplanerische Abwägung beeinflussen und damit potenziell auch die planungsrechtlichen Anforderungen an die Qualität der auszuweisenden Windenergiegebiete modifizieren. § 2 EEG 2023 hat folgenden Wortlaut:

¹⁰³ BT-Drs. 20/2355, S. 34.

¹⁰⁴ Vgl. B. Kümper, in: B. Wust/A. Rietzler/J. Wiemer (Hrsg.), Windenergierecht, 2025, § 1 Rn. 69; S. Mitschang/O. Reidt, in: U. Battis/M. Krautzberger/R.-P. Löhr (Hrsg.), BauGB, 16. Aufl. 2025, § 249 Rn. 52.

¹⁰⁵ D. Meurers, Wind-an-Land-Gesetz: Einführung in die Neuordnung des Planungsrechts zur Ausweisung von Windenergiegebieten, UPR 2023, S. 41 (44).

¹⁰⁶ W. Söfker, in: W. Ernst/W. Zinkahn/W. Bielenberg/M. Krautzberger (Hrsg.), BauGB, 149. EL 2023, § 249 Rn. 134.

¹⁰⁷ S. Wagner, Auswirkungen des Gesetzespakets zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land auf die Planungspraxis nach BauGB und ROG, UPR 2023, S. 361 (365); *Fachkommission Städtebau und Ausschuss für Recht und Verfahren der Ministerkonferenz für Raumordnung*, Arbeitshilfe zum Vollzug des Gesetzes zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land (sog. Wind-an-Land-Gesetz), 03.07.2023, S. 11, [\[aktion/DE/Downloads/A/arbeitshilfe-wind-an-land-gesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=8\]\(https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Reaktion/DE/Downloads/A/arbeitshilfe-wind-an-land-gesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=8\); B. Kümper, in: B. Wust/A. Rietzler/J. Wiemer \(Hrsg.\), Windenergierecht, 2025, § 1 Rn. 164.](https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Re-</p></div><div data-bbox=)

¹⁰⁸ J. Stock, in: W. Ernst/W. Zinkahn/W. Bielenberg/M. Krautzberger (Hrsg.), BauGB, 159. EL 2025, § 214 Rn. 145 ff.; M. Uechtritz, in: W. Spannowsky/M. Uechtritz (Hrsg.), BeckOK BauGB, 25.10.2025, § 214 Rn. 15; N. Wegner, Ansätze zum Umgang mit Fehlern und zur Begrenzung der Fehlerfolgen bei Windkonzentrationszonenplanungen, Würzburger Berichte zum Umweltenenergierecht Nr. 39 vom 06.03.2019, S. 5 ff.

¹⁰⁹ B. Stüer, in: M. Hoppenberg/S. de Witt (Hrsg.), Handbuch des öffentlichen Baurechts, 63. EL 2024, Rn. 1107; J. Stock, in: W. Ernst/W. Zinkahn/W. Bielenberg/M. Krautzberger (Hrsg.), BauGB, 159. EL 2025, § 214 Rn. 147.

¹¹⁰ M. Kment, Eine neue Ära beim Ausbau von Windenergieanlagen – Das aktuelle Wind-an-Land-Gesetzpaket in der Analyse, NVwZ 2022, S. 1153 (1158).

„Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen sowie den dazugehörigen Nebenanlagen liegen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit. Bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, sollen die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden. Satz 2 ist nicht gegenüber Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung anzuwenden.“

Potenzielle Auswirkungen auf die raumplanerische Abwägung könnte die Vorschrift insoweit in zweierlei Hinsicht haben. Zum einen könnte § 2 EEG 2023 als in der planerischen Abwägung zu berücksichtigende gesetzliche Gewichtungsvorgabe prinzipiell die Ausweisung qualitativ höherwertiger Flächen fordern oder zumindest erleichtern (aa)). Zum anderen könnte § 2 EEG 2023 dadurch, dass fachrechtliche Hemmnisse im Zulassungsverfahren über entsprechende Ausnahmen oder Befreiungen leichter überwunden werden können, mittelbar zu einer Vergrößerung der Potenzialfläche führen (bb)).

aa) Wirkung in der planerischen Abwägung

§ 2 S. 1 EEG 2023 weist dem Ausbau der erneuerbaren Energien ein überragendes öffentliches Interesse zu, dem ein entspre-

chend hohes Gewicht in der planerischen Abwägung korrespondieren würde. Darüber hinaus normiert § 2 S. 2 EEG 2023 einen Abwägungsvorrang zugunsten erneuerbarer Energien in den „jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen“. Da das Mindestmaß der auszuweisenden Flächen für die Windenergienutzung den Planungsträgern bereits durch die jeweiligen Flächenbeitragswerte bzw. Teilflächenziele vorgegeben ist¹¹¹, könnte § 2 EEG 2023 vor allem bei der Auswahl der Flächen Wirkung entfalten. Indem § 2 EEG 2023 die überragend wichtige Bedeutung des Ausbaus der erneuerbaren Energien expliziert und damit mittelbar die Überwindung konfligierender Belange erleichtert, könnte die Gewichtungsvorgabe insofern prinzipiell die Auswahl qualitativ höherwertiger Flächen fordern. Im Rahmen der planerischen Einschätzungs- und Bewertungsspielräume würde zugleich die Darlegungs- und Begründungslast für Flächenausweisungen gesenkt und für Nichtausweisungen von im Vergleich qualitativ hochwertigen Flächen umgekehrt erhöht werden. Ob § 2 EEG 2023 auf gesamtplanerische Abwägungen der Raumordnung und Bauleitplanung gemäß § 7 Abs. 2 S. 1 ROG bzw. § 1 Abs. 7 BauGB anwendbar ist, wird in Verwaltungspraxis, Rechtsprechung und Literatur allerdings uneinheitlich beurteilt und ist bislang noch nicht abschließend geklärt¹¹².

Eine Anwendung des § 2 EEG 2023 im Rahmen von Planungsentscheidungen wirft jedenfalls Fragen auf¹¹³. Müsste der Erneuer-

¹¹¹ *Fachkommission Städtebau und Ausschuss für Recht und Verfahren der Ministerkonferenz für Raumordnung*, Arbeitshilfe zum Vollzug des Gesetzes zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land (sog. Wind-an-Land-Gesetz), 03.07.2023, S. 12, https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/A/arbeitshilfe-wind-an-land-gesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=8.

¹¹² Siehe auch A. von Weschpfennig, Die Bereitstellung der erforderlichen Flächen für die Energiewende als kommunale Aufgabe, in: M. Böhm/M. Ludwigs/T. Müller (Hrsg.), Die Rolle der Kommunen im klimapolitischen Regelungsverbund, 2026, S. 59 (75). Dafür etwa OVG Münster, Urt. v. 29.09.2022 – 7 D 71/19.NE, juris Rn. 49; J. Eh, Beschleunigung durch Priorisierung – Zum Potenzial der Neufassung des § 2 EEG für Windenergieanlagen im Bauplanungsrecht, IR 2022, S. 279 (281); D. Benrath, Der Ausbau erneuerbarer Energien als vorrangiger Belang in der Abwägung – Inhaltliche Konturen für eine unscharfe Regelung, DVBI 2024, S. 403 (406 ff.); J. Lennartz, Mehr als ein Rathschlag und weniger als ein Befehl?, DÖV 2024, S. 518 (521 ff.); S. Schlacke/H. Wentzien/D. Römling, Beschleunigung der Energiewende: Ein gesetzgeberischer Paradigmen-

wechsel durch das Osterpaket?, NVwZ 2022, S. 1577 (1579); R. Götze/G.-A. Koukakis, Die Auswirkungen des § 2 EEG auf die Entscheidungsstrukturen des § 35 Abs. 2 und 3 BauGB bei nicht privilegierten PV-Freiflächenanlagen, BauR 2025, S. 18 (22); T. Zorn, in: C. Theobald/J. Kühling (Hrsg.), Energierecht, 130. EL 2025, § 2 Rn. 5; H.-G. Gierke, in: H. Brügelmann (Hrsg.), BauGB, 127. EL 2023, § 5 Rn. 586–593. Dagegen S. Pernice-Warnke, Schutzgüterabwägungen unter dem Einfluss von § 2 S. 2 EEG – umfassender Vorrang des Ausbaus erneuerbarer Energien als neues Soll?, NuR 2024, S. 665 (666); B. Kümper, in: B. Wust/A. Rietzler/J. Wiemer (Hrsg.), Windenergierecht, 2025, § 2 Rn. 29; ebenso *Fachkommission Städtebau und Ausschuss für Recht und Verfahren der Ministerkonferenz für Raumordnung*, Arbeitshilfe zum Vollzug des Gesetzes zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land (sog. Wind-an-Land-Gesetz), 03.07.2023, S. 12, https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/A/arbeitshilfe-wind-an-land-gesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=8.

¹¹³ A. von Weschpfennig, Die Bereitstellung der erforderlichen Flächen für die Energiewende als kommunale Aufgabe, in: M. Böhm/M. Ludwigs/T. Müller (Hrsg.),

bare-Energien-Belag auf sämtlichen Potenzialflächen mit einem überragend hohen Gewicht in die Abwägung eingestellt werden, so könnte dies zu einer unter Umständen extremen Übererfüllung des Ausbaubedarfs für erneuerbare Energien führen. Insofern wäre es insbesondere verfassungsrechtlich nicht unproblematisch, die multipolare planerische Abwägung durch einfaches Recht dahingehend zu beschränken, dass sich sämtliche anderen Belange in der planerischen Abwägung nur unter sehr hohen Hürden oder sogar nur in Ausnahmefällen gegenüber dem Erneuerbare-Energien-Belag durchsetzen können¹¹⁴. Hieraus dürfte folgen, dass § 2 EEG 2023 im Falle seiner Anwendbarkeit auf gesamtplanerische Abwägungen jedenfalls bereicherspezifisch modifiziert werden müsste¹¹⁵.

Für den Windbereich ließen sich die Flächenvorgaben des Windenergieflächenbedarfsgesetzes insoweit als (partielle) Spezialregelungen auffassen. Dies lässt aber die Frage der Anwendung des § 2 EEG 2023 innerhalb der hiernach mindestens auszuweisenden Flächenkulisse und damit dessen Einfluss auf die Flächenqualität offen. Nach einem sehr weitreichenden Verständnis würde § 2 EEG 2023 durch das regelmäßige Einstellen des Windenergiebelangs als vorrangiger Belag bis zum Erreichen des (Teil-)Flächenziels prinzipiell die Auswahl der qualitativ besten Flächen fordern. Dabei stünde der erleichterten Überwindung konfligierender Belange auf der einen Seite insbesondere auch eine erheblich gesteigerte Begründungslast des Plangebers im Falle der Nichtausweisung höherwertiger Potenzialflächen auf der anderen Seite gegenüber. Es spräche daher, auch vor dem Hintergrund der Systematik des Erneuerbare-Energien-Gesetzes¹¹⁶, mehr dafür, die Anwendung des § 2 EEG 2023 in diesem Fall auf den strommengenbezogenen Ausbaubedarf der Windenergie im Plangebiet

zu begrenzen¹¹⁷. Dies beließe den Planungsträgern, da der strommengenbezogene Ausbaubedarf der Windenergie insbesondere nicht quantitativ exakt angegeben werden kann und muss¹¹⁸, auch insoweit einen gewissen Einschätzungs- und Bewertungsspielraum zur Höhergewichtung konfligierender Belange. Ungeachtet einer Anwendbarkeit des § 2 EEG 2023 auf planerische Abwägungen besitzt der Windenergiebelag als Teilgehalt des Erneuerbare-Energien-Belags jedoch ein auch nach den allgemeinen planungsrechtlichen Vorschriften zu berücksichtigendes überragend hohes materielles Gewicht, das gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 11 ROG auch unabhängig hiervon in die Abwägung eingestellt werden muss¹¹⁹.

bb) Vergrößerung der Potenzialfläche

Auswirkungen des § 2 EEG 2023 auf die Ausweisung von Windenergiegebieten könnten sich darüber hinaus vor allem mittelbar ergeben, indem dieser die Potenzialflächen dadurch vergrößert, dass fachrechtliche Hemmnisse im Zulassungsverfahren über entsprechende Ausnahmen oder Befreiungen leichter überwunden werden können. Grundsätzlich können nur solche Flächen als Windenergiegebiete ausgewiesen werden, auf denen Windenergieanlagen voraussichtlich realisierbar sind¹²⁰. Auch bereits im Rahmen der Abwägung ist die voraussichtliche Genehmigungsfähigkeit von Windenergieanlagen bei der Ausweisung von Windenergiegebieten als zentraler Faktor zu berücksichtigen¹²¹. Denn je geringer die Genehmigungswahrscheinlichkeit ausfällt, desto geringer ist das für eine Ausweisung streitende Gewicht des Windenergiebelangs. Auf der Zulassungsebene kann § 2 EEG 2023 im Rahmen von Ermessens- und Abwägungsentscheidungen unstrittig zu Erleichterungen führen¹²². Konkret können fachrechtliche

Die Rolle der Kommunen im klimapolitischen Regelungsverbund, 2026, S. 59 (75).

¹¹⁴ Vgl. *H.-G. Gierke*, in: H. Brügelmann (Hrsg.), *BauGB*, 80. EL 2011, § 1 Rn. 1554d.

¹¹⁵ So auch *A. von Weschpfennig*, Die Bereitstellung der erforderlichen Flächen für die Energiewende als kommunale Aufgabe, in: M. Böhm/M. Ludwigs/T. Müller (Hrsg.), *Die Rolle der Kommunen im klimapolitischen Regelungsverbund*, 2026, S. 59 (75).

¹¹⁶ Vgl. oben B. II. 1.

¹¹⁷ Vgl. hierzu C. III. 3. und C. III. 4. a) .

¹¹⁸ Siehe unten C. III. 4. a) .

¹¹⁹ Siehe dazu die Ausführungen oben C. II. 1. sowie unten C. III. 3.

¹²⁰ Siehe dazu unten D. II.

¹²¹ *S. Gatz*, Die planerische Steuerung der Windenergienutzung in der Regional- und Flächennutzungsplanung, *DVBl* 2017, S. 461 (467).

¹²² *F. Sailer/S. Miltz*, Das überragende öffentliche Interesse und die öffentliche Sicherheit nach § 2 EEG 2023, *Würzburger Studien zum Umweltenergie recht* Nr. 31 vom 02.11.2023, passim.

Verbote, die der Genehmigung von Windenergieanlagen auf bestimmten Flächen bislang entgegenstanden, nunmehr – sofern vorhanden – über entsprechende Ausnahmen oder Befreiungen rechtssicherer und damit leichter überwunden werden. Folglich können grundsätzlich auch solche Flächen als Windenergiegebiete ausgewiesen werden, auf denen Windenergieanlagen – mit Hilfe des § 2 EEG 2023 – (nur) im Wege einer Ausnahme oder Befreiung voraussichtlich genehmigt werden können. Somit können gegebenenfalls besonders windhöfliche und für die Windenergienutzung gut erschließbare Standorte, die bislang aufgrund bestimmter fachrechtlicher Verbote nicht für die Flächenausweisung in Betracht kamen, nunmehr grundsätzlich in Windenergiegebiete aufgenommen werden. Die durch § 2 EEG 2023 bewirkten Erleichterungen auf der Zulassungsebene können damit den Gestaltungsspielraum der Planungsträger vergrößern und damit die Qualität der Flächenausweisungen insgesamt indirekt erhöhen.

d) Bedeutung landesrechtlicher Klimaschutz- oder Erneuerbare-Energien-Ausbauziele

Grundsätzlich könnten sich auch aus den in den Landesklimaschutzgesetzen verankerten Klimaschutz- oder Erneuerbare-Energien-Ausbauzielen, die in der Regel auch in Planungsentscheidungen zu berücksichtigen sind, von den allgemeinen Vorschriften abweichende Vorgaben an die planerische Abwägung ergeben¹²³. Die Landesklimaschutz- und Landesplanungsvorgaben sind in den verschiedenen Bundesländern nicht einheitlich ausgestaltet. Sie beinhalten zum Teil schlichte Berücksichtigungspflichten¹²⁴, oftmals aber auch Gewichtungsvorgaben¹²⁵ in Bezug auf die Erreichung von Klimaschutzziele bzw. den (dafür erforderlichen) Ausbau erneuerbarer Energien in der Planung. Zwar bewirken zumindest entsprechende landesrechtliche Gewichtungsvor-

gaben, dass Klimaschutz- bzw. Erneuerbare-Energien-Belang von den Planungsträgern mit einem besonders hohen Gewicht in die planerische Abwägung einzustellen sind. Vergleichbar mit den Erwägungen zu § 2 EEG 2023 dürften sich allerdings auch aus den landesrechtlichen Gewichtungsvorgaben keine wesentlich von den allgemeinen Anforderungen abweichenden Vorgaben an die Qualität der auszuweisenden Flächen ableiten lassen.

III. Darstellung der abwägungsrechtlichen Anforderungen an die Qualität von Windenergiegebietsausweisungen im Einzelnen

Im Folgenden werden die abwägungsrechtlichen Anforderungen an die Qualität von Windenergiegebieten, so wie sie sich im Ergebnis der vorstehenden Analyse ergeben, im Einzelnen dargestellt. Gemäß den allgemeinen abwägungsrechtlichen Maßgaben ist insoweit zwischen den Phasen der Einstellung (1.), Ermittlung (2.) und Gewichtung (3.) sowie der finalen Vorannahme des planerischen Ausgleichs (4.) zu unterscheiden.

1. Einstellung

Bei der Aufstellung eines Raumordnungsplans, der in Umsetzung der (Teil-)Flächenziele gemäß dem Windenergieflächenbedarfsgesetz Windenergiegebiete ausweist, ist der Windenergiebelang in die planerische Abwägung einzustellen. Der Windenergiebelang ist dabei nicht bereits durch die rein flächenmäßigen Vorgaben des Windenergieflächenbedarfsgesetzes gewissermaßen abgegolten, sondern entfaltet in dieser weiterhin sein abwägungssteuerndes Gewicht. Dies ergibt sich aus den allgemeinen Vorschriften (§§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 11, 3

¹²³ Grundsätzlich wäre auch eine Modifikation bzw. Konkretisierung der allgemeinen planungsrechtlichen Anforderungen durch die Berücksichtigungspflicht des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG auf Bundesebene denkbar, die ergänzend zu fachrechtlichen Regelungen wie etwa des § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 10 und 11 ROG zur Anwendung kommt (siehe: A. Guckelberger, Konturen des Berücksichtigungsgebots des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG, KlimR 2022, S. 294 [298 f.]). Mit Blick auf die Ausweisung von Windenergiegebieten erscheint es allerdings wenig naheliegend,

dass das Berücksichtigungsgebot des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG den nach Planungsrecht zu berücksichtigenden Klimaschutz- bzw. Windenergiebelang materiell wesentlich anreichern kann (vgl. mit Blick auf die Bauleitplanung F. Shirvani, Klimaschutz als Abwägungsbelang in der Bauleitplanung, NVwZ 2025, S. 447 [449]).

¹²⁴ Siehe z. B. § 11 Abs. 2 S. 2 LPiG-BW.

¹²⁵ Siehe z. B. §§ 7, 22 KlimaG-BW.

Abs. 1 Nr. 3, 4 Abs. 1 S. 1 Var. 2, 7 Abs. 2 S. 1 ROG i. V. m. § 249 Abs. 6 S. 1 BauGB) und der Überlegung, dass der Windenergiebelang in der Lebenswirklichkeit erst über den nutzbaren Windstromertrag und nicht allein durch kartografische Darstellungen verwirklicht wird. Bis zur – erst vergleichsweise spät einsetzenden (D.) – Grenze der planungsrechtlichen Anforderlichkeit könnte der Windenergiebelang seiner hohen Bedeutung zum Trotz von den Planungsträgern ansonsten beliebig untererfüllt werden, ohne dass sich diese hierfür abwägungsrechtlich rechtfertigen müssten. Planungskonzepte, die eine Einbeziehung des Windenergiebelangs in die planerische Abwägung unterlassen, dürften sich daher kaum rechtfertigen lassen. Zumindest in Planungsräumen mit signifikanten qualitativen Potenzialunterschieden der in Betracht kommenden Windflächen dürfte dies implizieren, die Abwägung jedenfalls mittelbar an dessen realen Verwirklichungsperspektiven zu orientieren.

2. Ermittlung

Auch wenn sich der Windenergiebelang über den nutzbaren Windstrom definiert, lässt er sich für die Abwägung der Raumplanung regelmäßig nicht durch exakte quantitative Werte operationalisieren¹²⁶. Erforderlich ist vielmehr eine prognostische und in der Regel typisierende Ermittlung der realen Verwirklichungsperspektiven der Windenergie durch die Planungsträger, für die prinzipiell weite Einschätzungs- und Prognosespielräume bestehen. Gleichwohl sind die Planungsträger im Rahmen ihrer Möglichkeiten gehalten, die im Plangebiet für die Nutzung der Windenergie in Betracht kommenden Flächen zu ermitteln und dabei diejenigen Faktoren zu erheben, die einen relevanten Einfluss auf den auf den Flächen potenziell erzeugbaren nutzbaren Windstrom besitzen. Letztere sind qualitativ sowie gegebenenfalls quantitativ zu beschreiben, um sie so für die Abwä-

gung aufzubereiten. Hierbei dürfte unerheblich sein, ob ein Plangeber in Anlehnung an die überkommene Tabuzonensystematik die gemäß dem Anforderlichkeitsgebot von vornherein nicht für die Windenergie geeigneten Flächen zunächst ausscheidet und auf die übrig bleibenden Flächen eine Potenzialanalyse legt oder beide Suchraster umgekehrt verschneidet oder aber eine gänzlich andere Planungsmethodik wählt. Konkrete Vorgaben hierzu will der Gesetzgeber nicht machen¹²⁷ und dürfte dies im Übrigen auch nur unter Wahrung des Abwägungsgebots und der hieraus folgenden planerischen Spielräume. Die Planungsträger müssen hierbei allerdings darauf achten, dass gegebenenfalls doch nutzbare Flächen nicht vor-schnell aus dem Abwägungsvorgang ausgeschieden werden. So kann etwa unter Geltung von § 2 EEG 2023 die Erteilung fachrechtlicher Ausnahmen oder Befreiungen in Betracht kommen, was ein „Hineinplanen in eine gesicherte Befreiungslage“¹²⁸ erleichtern und die Einordnung entsprechender Flächen als definitiv nicht für die Windenergie geeignet erschweren kann¹²⁹.

Oben wurden positive und negative Faktoren identifiziert, die einen Einfluss auf die auf bestimmten Flächen erzeugbare nutzbare Windstrommenge haben¹³⁰. Diese sind damit zugleich Kriterien für die Verwirklichungsperspektive des Windenergiebelangs und von den Planungsträgern zu ermitteln, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind. Da die entsprechenden Ermittlungen und Prognosen in der Praxis vornehmlich auf Ebene der Regionalplanung vorgenommen werden, haben deren ebenspezifische Erkennbarkeit und Relevanz eine besondere Bedeutung für die jeweiligen abwägungsrechtlichen Anforderungen¹³¹. Die damit korrespondierende Ermittlungstiefe und -dichte¹³² ist stark von den Umständen des Einzelfalls und den regionalen Besonderheiten abhängig. Sie kann

¹²⁶ Siehe hierzu noch unten C. III. 4.

¹²⁷ BT-Drs. 20/2355, S. 34.

¹²⁸ Dazu BVerwG, Urt. v. 17.12.2002 – 4 C 15.01, BVerwGE 117, 287 (290 f.) = NVwZ 2003, S. 733 (734); VGH Mannheim, Urt. v. 09.06.2005 – 3 S 1545/04, ZfBR 2005, S. 691 (694); T. Tyczewski, Konzentrationszonen für Windenergieanlagen rechtssicher planen – Illusion oder Wirklichkeit?, BauR 2014, S. 934 (942 f.).

¹²⁹ Siehe oben C. II. 2. c) bb).

¹³⁰ Oben B. II. 2.

¹³¹ Vgl. oben C. I. 2.

¹³² Vgl. hierzu M. Beckmann, in: B. Stürer/M. Beckmann (Hrsg.), Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 6. Aufl. 2025, Rn. 613.

daher im Folgenden jeweils nur in den Grundzügen skizziert werden.

a) Positive Einflussfaktoren auf die Qualität von Windenergiegebieten

aa) Windhöffigkeit

Die potenziell erzeugbare nutzbare Windstrommenge wird zunächst maßgeblich von den vorherrschenden Windverhältnissen (der Windhöffigkeit) im Plangebiet beeinflusst. Die entsprechenden Daten sind den Planungsträgern in aller Regel in einem für die Raumplanung ausreichenden Maßstab über Windkarten oder -atlanten zugänglich¹³³. Eine allgemeine, ihre relative Eignung anhand der Windhöffigkeit ermittelnde Potenzialanalyse der im Plangebiet in Frage kommenden Standorte dürfte den Planungsträgern daher regelmäßig möglich sein. Abwägungsrechtlich geboten dürfte diese insbesondere dann sein, wenn insoweit innerhalb des Planungsraums signifikante Qualitätsunterschiede der in Betracht kommenden Flächen bestehen. Hierauf aufsetzend können dann weitere positive wie negative Auswahlkriterien angelegt und ermittelt werden.

bb) Netzanbindung bzw. Vorhandensein lokaler Abnehmer

Solange der Strom weder in ein Stromnetz eingespeist noch vor Ort abgenommen werden kann, kann in einem Windenergiegebiet kein nutzbarer Windstrom erzeugt werden. Die Netzanbindung bzw. das Vorhandensein lokaler Abnehmer sind daher ebenfalls ein entscheidender Faktor für die Flächenqualität. Qualitätskritisch werden fehlende Einspeise- oder Abnahmemöglichkeiten allerdings erst, wenn der Strommengenbeitrag des betreffenden Windenergiegebiets für das Erreichen der Ausbauziele des Erneuerbare-Energien-Gesetzes benötigt wird. Die Ausbauziele und Ausbaupfade des Erneuerbare-Energien-Gesetzes gehen von einem sukzessiven und stetigen Ausbau der Windenergie bis zum Zieljahr 2040 aus (vgl. §§ 4, 4a EEG

2023 sowie die Ausschreibungsvolumina nach § 28 EEG 2023), während die Flächenausweisungen bereits bis Ende 2027 und/oder spätestens bis Ende 2032 erfolgen müssen. Eine Netzanbindung oder lokale Abnehmer müssen daher noch nicht zwingend zum Zeitpunkt der Ausweisung jedes einzelnen Windenergiegebiets vorhanden sein, sondern können je nach Planungssituation auch erst mit einem zeitlichen Nachlauf von mehreren Jahren hinzutreten, ohne dass sich dies auf die Flächenqualität auswirken würde. Für die korrespondierenden Ermittlungsbemühungen der Planungsträger dürften vor diesem Hintergrund die folgenden Leitlinien maßgeblich sein:

Anlagenbetreiber haben grundsätzlich einen Anspruch auf unverzüglichen und vorrangigen Netzanschluss nach § 8 EEG 2023 sowie zudem auf unverzügliche vorrangige physikalische Abnahme des gesamten Stroms gemäß § 11 EEG 2023. Dieser Anspruch wird ferner durch einen Anspruch aus § 12 EEG 2023 auf die Optimierung, Verstärkung und den Ausbau des Netzes flankiert, soweit der Netzausbau für den Netzbetreiber wirtschaftlich zumutbar ist¹³⁴. Der hierin zum Ausdruck kommende Grundsatz („Der Netzanschluss folgt dem Anlagenbau.“¹³⁵) gilt allerdings zunächst nur in schuldrechtlicher Hinsicht gegenüber dem jeweiligen Netzbetreiber. Die tatsächliche und zeitnahe Umsetzung der Ansprüche auf unverzüglichen und vorrangigen Netzanschluss und Netzzugang hängt in der Praxis jedoch von den Kapazitäten des Verteilernetzes und insbesondere von dem zukünftigen Netzausbau sowie dessen wirtschaftlicher Zumutbarkeit ab, so dass das Ob sowie der Zeitpunkt von deren Erfüllung oft nur schwer zu prognostizieren sind. Zudem kann auch der Umfang notwendiger Netzanschlussleitungen, die durch die Anlagenbetreiber zu errichten sind, stark differieren. Bei sehr langen Anschlussleitungen können Projekte unwirtschaftlich sein und dann möglicherweise nicht realisiert werden. Insgesamt kann der Zeitraum zwischen Errichtung der Anlage

¹³³ Vgl. S. Gatz/T. Tyczewski/A. Baars, Regenerative Energien in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis, 4. Aufl. 2024, Rn. 168.

¹³⁴ Näher zum Ganzen T. Klarmann/A. Anapyanova, Der rechtliche Rahmen des Netzanschlusses von Erneuerbare-Energien-Anlagen, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 60 vom 22.10.2025, S. 9 ff.

¹³⁵ Siehe hierzu A.-M. Grüner/F. Sailer, Das EEG als Instrument des Bundes zur räumlichen Steuerung der erneuerbaren Energien – zugleich ein Beitrag zur Diskussion um eine Energiefachplanung, ZNER 2016, S. 122 (123).

und dem Zeitpunkt, ab dem eine vollständige Einspeisung der Strommengen möglich ist, weit auseinanderfallen, wenn in einem Gebiet Maßnahmen des Netzausbaus oder der Errichtung von Netzanschlussleitungen erforderlich sind. Aktuell reichen die Netzkapazitäten insbesondere des Verteilernetzes oftmals nicht aus und erweist sich der Netzanschluss derzeit als „Flaschenhals der Energiewende“¹³⁶.

Den Aspekt der Netzanbindung können die Planungsträger aber wie jedes Abwägungskriterium nur im Rahmen ihrer Erkenntnis- und Prognosemöglichkeiten ermitteln¹³⁷. Da Netzbetreiber, auch wenn sich diese oft (auch) in öffentlicher Trägerschaft befinden, privatrechtsförmig organisiert sind, handelt es sich bei ihnen nicht um öffentliche Stellen im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 5 i. V. m. § 9 Abs. 1 S. 1 ROG¹³⁸. Sie sind folglich nicht nach § 9 Abs. 1 S. 2, S. 3 ROG zu Auskünften gegenüber den Planungsträgern verpflichtend aufzufordern. Erkenntnisse über die Netzauslastung und den geplanten Netzausbau können die Planungsträger jedoch zunächst mittels des Netzausbauplans gemäß § 14d EnWG für das Elektrizitätsverteilernetz bzw. des Netzentwicklungsplans gemäß § 12b EnWG für das Übertragungsnetz erlangen¹³⁹. Ferner können die Betreiber von Übertragungs- und Verteilernetzen im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens von den Raumordnungsbehörden auf freiwilliger Basis involviert werden¹⁴⁰. In der Praxis erfolgt demgemäß vor der Ausweisung von Windenergiegebieten vielfach eine Abstimmung der

Raumordnungsbehörden mit den Betreibern der Übertragungs- und Verteilernetze jedenfalls der 110-Kilovolt-Ebene¹⁴¹. Die von den Planungsträgern hierüber zu erlangenden Informationen tragen jedoch stets einen stark prognostischen Charakter. In Bezug auf den zukünftigen Netzanschluss und insbesondere Netzausbau, zumindest wenn diese nicht in absehbarer Zeit erfolgen, und auf Fragen der wirtschaftlichen Zumutbarkeit¹⁴² werden nicht selten Grenzen der Erkenntnis- und Prognosefähigkeit erreicht. Die Planungsträger müssen dieses Abwägungskriterium wie alle anderen relevanten Abwägungskriterien demnach zwar im Rahmen ihrer Abwägung berücksichtigen, besitzen insofern aber erhebliche Einschätzungs-, Bewertungs- und Prognosepielräume. In die Betrachtung einstellen können sie beispielsweise auch, dass die konzentrierende Wirkung der Windenergiegebietsausweisungen in Verbindung mit § 249 Abs. 2 BauGB den Netzbetreibern ihrerseits eine Grundlage für ihre Netzausbauplanung gibt. Mit Blick auf den für das Erreichen der Ausbauziele des Erneuerbare-Energien-Gesetzes angesetzten Zeithorizont ist es ihnen daher im Ergebnis jedenfalls nicht prinzipiell verwehrt, Windenergiegebiete auf dieser unsicheren Prognosegrundlage auszuweisen und dabei von einem zukünftig erfolgenden Netzanschluss auszugehen. Insbesondere in Regionen mit ohnehin vergleichsweise geringem Flächenpotenzial können und müssen die Planungsträger vor dem geschilderten Hintergrund auf den fachrechtlichen Mechanismus vertrauen.

¹³⁶ Siehe hierzu *T. Klarmann/A. Anapyanova*, Der rechtliche Rahmen des Netzanschlusses von Erneuerbare-Energien-Anlagen, Würzburger Berichte zum Umweltenergie recht Nr. 60 vom 22.10.2025.

¹³⁷ Siehe auch *M. Koch/M. Vogel/S. Schütte/S. Hoesch/S. Krieger/D. Bauknecht/J. Kälble*, Beschleunigung des Windenergieausbaus in Baden-Württemberg, 18.02.2025, S. 49, <https://www.oeko.de/publikation/beschleunigung-des-windenergieausbaus-in-baden-wuerttemberg/>.

¹³⁸ *P. Runkel*, in: *W. Spannowsky/P. Runkel/K. Goppel* (Hrsg.), ROG, 2. Aufl. 2018, § 3 Rn. 90; *B. Kümpfer*, in: *M. Kment* (Hrsg.), ROG, 2. Aufl. 2026, § 3 Rn. 105.

¹³⁹ Siehe hierzu *J. Senders/N. Wegner*, Die Bedarfsplanung von Energienetzinfrastrukturen, EnWZ 2021, S. 243 (243 ff., 252).

¹⁴⁰ Siehe auch *M. Koch/M. Vogel/S. Schütte/S. Hoesch/S. Krieger/D. Bauknecht/J. Kälble*, Beschleunigung des Windenergieausbaus in Baden-Württemberg,

18.02.2025, S. 49, <https://www.oeko.de/publikation/beschleunigung-des-windenergieausbaus-in-baden-wuerttemberg/>.

¹⁴¹ So das Ergebnis eines mit etwa 30 Planerinnen und Planern durchgeführten Online-Workshops der Stiftung Umweltenergie recht am 07.07.2025 sowie eines weiteren Austausches mit Verteilernetzbetreibern. Vgl. aus der Planungspraxis ferner Begründung Teilfortschreibung Windenergie des Regionalplans Heilbronn-Franken 2020 im Zuge der Regionalen Planungsoffensive Erneuerbare Energien, Juli 2024, S. 3 (mit Fn. 5), https://www.rvhnf.de/files/content/Download/Download/RP-Aenderungen/TF5-Windenergie/RVHNF_TF-Wind2_Begrue-ndung_Anlage-B-zur-Satzung.pdf.

¹⁴² Vgl. hierzu *C. König*, in: *F. J. Säcker/M. Appel/O. Koch/M. Ludwigs* (Hrsg.), BeckOGK Energierecht, 15.04.2024, § 12 EEG 2023 Rn. 87 ff.

cc) Günstigkeit von Untergrund und Topografie

Die Günstigkeit von Untergrund und Topografie, die von Aspekten wie z. B. der Bodenbeschaffenheit, Hangneigung, dem Vorkommen kleinräumiger Gewässer, Bewaldung etc. abhängt und insbesondere in Mittelgebirgsregionen ein wichtiger Standortfaktor ist, lässt sich von der Regionalplanung vergleichsweise gut ermitteln. Für detailliertere Informationen, die sich nicht ohnehin aus vorhandenem Kartenmaterial oder verfügbaren GIS-Daten ergeben, kann hierzu regelmäßig auf Daten von Fachbehörden wie etwa geologischen Landesdiensten etc. zurückgegriffen werden¹⁴³. Visiert der Planungsträger eine Fläche für die Ausweisung eines Windenergiegebiets an, ist die betreffende Standortqualität im Bedarfsfall näher zu untersuchen, sofern eine hinreichend verlässliche Beurteilung nicht bereits auf Grundlage der ohnehin vorhandenen Daten möglich ist¹⁴⁴.

dd) Erschließbarkeit

Die Erschließbarkeit des Standorts, namentlich mit Blick auf die erforderlichen Zuwegungen, hängt stark mit den zuvor behandelten Aspekten der Untergrundbeschaffenheit und Topografie zusammen und kann von den Planungsträgern daher in deren Rahmen (mit)ermittelt werden. Sie ist ebenfalls in Mittelgebirgsregionen mit vielen Berg- und Waldstandorten ein bedeutsamer Aspekt¹⁴⁵. Soweit die Erschließbarkeit mittelbar auch davon abhängt, ob die Verkehrsinfrastruktur in der näheren und weiteren Umgebung des Standorts für die benötigten Schwerlasttransporte ausreicht, stößt die Regionalplanung hier frei-

lich an die Grenzen ihrer Erkenntnismöglichkeiten. Sollte sich herausstellen, dass ein ausgewiesenes Windenergiegebiet dauerhaft nicht erschlossen werden kann, weil etwa eine Ortsdurchfahrt auf der einzig möglichen Straßenverbindung zu dem Gebiet von Schwerlasttransporten nicht passiert werden kann, kann allerdings eine Vollzugsunfähigkeit und damit eine Unwirksamkeit der Gebietsausweisung aufgrund eines Verstoßes gegen das planungsrechtliche Erforderlichkeitsgebot gegeben sein¹⁴⁶.

ee) Privatrechtliche Flächenverfügbarkeit

Die privatrechtliche Flächensicherung, die auch von Fragen der Akzeptanz vor Ort abhängt, ist ein entscheidender und nicht selten kritischer Faktor für die Realisierung von Windenergieprojekten¹⁴⁷. Im Grundsatz handelt es sich bei Flächenausweisungen der Raumplanung um Angebotsplanung, deren in aller Regel von privaten Investitionsentscheidungen abhängige Verwirklichung öffentlich-rechtlich nicht gesichert ist¹⁴⁸. Auf der anderen Seite sind die Planungsträger verpflichtet, neben den öffentlichen auch die betroffenen privaten Belange in die Abwägung einzubeziehen (§ 7 Abs. 2 S. 1 ROG, § 1 Abs. 7 BauGB), was eine Planung, die sich den Nutzungsvorstellungen der betroffenen Grundstückseigentümer von vornherein verschließt, verbietet¹⁴⁹. Letztere sind ganz allgemein entscheidend für die faktischen Verwirklichungsaussichten der festgelegten Nutzungen und daher von den Planungsträgern auch deshalb im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Aufgrund ihres Charakters als überört-

¹⁴³ Vgl. hierzu 2. Sachlicher Teilplan „Windenergie“ Mittelthüringen Entwurf Anlage 1 – Kriterienkatalog Beschluss Nr. PLV 39/08/23, 12.12.2023, S. 30 f., https://regionalplanung.thueringen.de/fileadmin/user_upload/Mittelthueringen/Dokumente/RPM-Aend14plus/RPM14-04-2STPW-1Bet/RPM14-2STP-1Bet-04-AnII-KritKat.pdf.

¹⁴⁴ Vgl. 2. Sachlicher Teilplan „Windenergie“ Mittelthüringen Entwurf Anlage 1 – Kriterienkatalog Beschluss Nr. PLV 39/08/23, 12.12.2023, S. 30 f., https://regionalplanung.thueringen.de/fileadmin/user_upload/Mittelthueringen/Dokumente/RPM-Aend14plus/RPM14-04-2STPW-1Bet/RPM14-2STP-1Bet-04-AnII-KritKat.pdf.

¹⁴⁵ Vgl. auch hierzu 2. Sachlicher Teilplan „Windenergie“ Mittelthüringen Entwurf Anlage 1 – Kriterienkatalog Beschluss Nr. PLV 39/08/23, 12.12.2023, S. 31, https://regionalplanung.thueringen.de/fileadmin/user_upload/Mittelthueringen/Dokumente/RPM-Aend14plus/RPM14-04-2STPW-1Bet/RPM14-2STP-1Bet-04-AnII-KritKat.pdf.

¹⁴⁶ Zum Erforderlichkeitsgebot siehe unten D.

¹⁴⁷ Vgl. *M. Koch/M. Vogel/S. Schütte/S. Hoesch/S. Krieger/D. Bauknecht/J. Kälble*, Beschleunigung des Windenergieausbaus in Baden-Württemberg, 18.02.2025, S. 45 f., <https://www.oeko.de/publikation/beschleunigung-des-windenergieausbaus-in-baden-wuerttemberg/>.

¹⁴⁸ Siehe nur *P. Runkel*, Kennzeichen und Besonderheiten des deutschen Planungsrechts, ZUR 2021, S. 651 (656).

¹⁴⁹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 19.07.2001 – 4 C 4/00, NVwZ 2002, S. 476 (478 f.); BVerwG, Urt. v. 16.04.2015 – 4 CN 6/14, NVwZ 2015, S. 1540 (1541); *R. Henderl*, Verwaltungsgerechtliche Normenkontrolle Privater gegen Raumordnungs- und Flächennutzungspläne, NuR 2004, S. 485 (488).

liche rahmensetzende Planung und wegen des nur vergleichsweise groben Rasters der raumordnerischen Abwägung kann sich die Regionalplanung dabei aber regelmäßig darauf beschränken, private Belange in einer pauschalen, typisierenden Art und Weise als Gruppenbelange zu berücksichtigen, es sei denn, eine spezifische Betroffenheit der privaten Belange Einzelner drängt sich auf¹⁵⁰.

Nähere Erkenntnisse hierzu können die Planungsträger grundsätzlich im Beteiligungsverfahren nach § 9 ROG, § 3 BauGB gewinnen, über das hinaus auch gezielte Kontaktaufnahmen mit betroffenen Grundstückseigentümern oder Projektierern möglich sind¹⁵¹. Ob sodann bei noch ungesicherten Flächen die erforderlichen Pachtverträge zwischen Grundstückseigentümerinnen/-eigentümern und Vorhabenträgern abgeschlossen werden können, kann jedoch von den Planungsträgern weder beeinflusst noch konkret vorhergesagt werden. Die diesbezüglichen privaten Willensentschlüsse werden unter anderem von Gesichtspunkten der Akzeptanz und der vertraglichen Preisgestaltung beeinflusst, die jeweils einer Eigenlogik und Eigendynamik unterliegen und daher von den Planungsträgern kaum verlässlich prognostiziert werden können¹⁵². Die Ermittlungsbemühungen der Planungsträger werden sich vor diesem Hintergrund im Wesentlichen auf

Evidenzkriterien beschränken müssen. Erlangen sie im Beteiligungsverfahren oder auf anderem Wege Kenntnis von fehlenden Verwirklichungsabsichten der Grundstückseigentümerinnen/-eigentümer in dem Windenergiegebiet oder drängt sich die dauerhaft fehlende privatrechtliche Flächenverfügbarkeit anderweitig auf, ist dies als Negativkriterium für die Flächenausweitung zu werten¹⁵³. Umgekehrt kann es als Gunstkriterium gewertet werden, wenn Projektierer Flächen bereits gesichert haben¹⁵⁴. Jenseits dessen ist der Faktor privatrechtliche Flächensicherung nicht eigenständig in der Abwägungsentscheidung anzusetzen und können die Planungsträger insoweit auf die marktlichen Mechanismen vertrauen¹⁵⁵.

ff) Größe und Zuschnitt des Windenergiegebiets

Die Größe und der Zuschnitt der Windenergiegebiete und die (auch) von diesen Faktoren beeinflusste Flächeneffizienz können von den Regionalplanungsträgern auf Grundlage der verfügbaren Karten und GIS-Daten grundsätzlich mit hoher Genauigkeit betrachtet und festgelegt werden. Die Raumordnung ist zwar grundsätzlich nicht auf parzellenscharfe Festlegungen angelegt¹⁵⁶. Gerade in Bezug auf die Windenergieplanung ist ein raumplanerischer Regelungszugriff mit einer im Rahmen der Maß-

¹⁵⁰ Siehe BVerwG, Urt. v. 19.07.2001 – 4 C 4/00, NVwZ 2002, S. 476 (479); VGH Mannheim, Urt. v. 10.02.2016 – 8 S 1477/15, BeckRS 2016, 51400 Rn. 63; S. Gatz/T. Tyczewski/A. Baars, Regenerative Energien in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis, 4. Aufl. 2024, Rn. 141, 259 ff.

¹⁵¹ Siehe K. Werner/W. Würfel, Die Grundstücksverfügbarkeit in der Bauleitplanung – speziell bei der Konzentrationsflächenplanung für Windkraftanlagen, NVwZ 2013, S. 263 (264).

¹⁵² Siehe S. Gatz/T. Tyczewski/A. Baars, Regenerative Energien in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis, 4. Aufl. 2024, Rn. 141; siehe auch W. Söfker/M. Kment, in: W. Ernst/W. Zinkahn/W. Bielenberg/M. Krautzbeger (Hrsg.), BauGB, 156. EL 2024, § 35 Rn. 354: „Die Verfügbarkeit von Grundstücken zu bestimmten Konditionen ist wie im Allgemeinen nicht Gegenstand bauplanungsrechtlicher Zulässigkeitsregeln.“

¹⁵³ Siehe auch BVerwG, Urt. v. 24.01.2008 – 4 CN 2/07, NVwZ 2008, S. 559 (560); ferner K. Werner/W. Würfel, Die Grundstücksverfügbarkeit in der Bauleitplanung – speziell bei der Konzentrationsflächenplanung für Windkraftanlagen, NVwZ 2013, S. 263 (265).

¹⁵⁴ Vgl. etwa 2. Sachlicher Teilplan „Windenergie“ Mittelthüringen Entwurf Anlage 1 – Kriterienkatalog Beschluss Nr. PLV 39/08/23, 12.12.2023, S. 3, [https://regionalplanung.thueringen.de/fileadmin/user_upload/Mittelthueringen/Dokumente/RPM-Aend14plus/RPM14-](https://regionalplanung.thueringen.de/fileadmin/user_upload/Mittelthueringen/Dokumente/RPM-Aend14plus/RPM14-04-2STPW-1Bet/RPM14-2STPW-1Bet-04-AnII-KritKat.pdf)

[04-2STPW-1Bet/RPM14-2STPW-1Bet-04-AnII-KritKat.pdf](https://regionalplanung.thueringen.de/fileadmin/user_upload/Mittelthueringen/Dokumente/RPM-Aend14plus/RPM14-04-2STPW-1Bet/RPM14-2STPW-1Bet-04-AnII-KritKat.pdf); Sachliches Teilprogramm Windenergie für den Großraum Braunschweig – Entwurf 2025, erste Offenlage Begründung, S. 51, https://www.regionalverband-braunschweig.de/fileadmin/user_upload/inhalte/50_Seiteninhalte/1_Region_Raum/Teilprog_Wind2025/ErsteOffenlage/Begrueendung.pdf; Regionales Raumordnungsprogramm Region Hannover – Sachliches Teilprogramm Windenergie 2025: Begründung/Erläuterung zur Beschreibenden Darstellung, 14.08.2025, S. 101, <https://www.hannover.de/Media/01-DATA-Neu/Downloads/Region-Hannover/Raumordnung/Sachl.-Teilprogramm-Windenergie-2025/Anlage-3-zu-BD-3577-V>.

¹⁵⁵ Siehe explizit 2. Sachlicher Teilplan „Windenergie“ Mittelthüringen Entwurf Anlage 1 – Kriterienkatalog Beschluss Nr. PLV 39/08/23, 12.12.2023, S. 3, https://regionalplanung.thueringen.de/fileadmin/user_upload/Mittelthueringen/Dokumente/RPM-Aend14plus/RPM14-04-2STPW-1Bet/RPM14-2STPW-1Bet-04-AnII-KritKat.pdf.

¹⁵⁶ Siehe A. Milstein, Zur Frage einer Entschädigung nach § 42 Absatz 1 BauGB bei der Aufhebung einer raumordnerischen Konzentrationszone, DVBl 2016, S. 755 (759); P. Runkel, in: W. Spannowsky/P. Runkel/K. Goppel (Hrsg.), ROG, 2. Aufl. 2018, § 3 Rn. 28, 33.

stäblichkeit der Raumordnung vergleichsweise hohen Genauigkeit allerdings ohnehin geboten¹⁵⁷. In der Planungspraxis weisen aktuelle Regionalpläne zum Teil Windenergiegebiete mit einer Fläche von unter einem Hektar aus¹⁵⁸, was die insoweit bestehenden (Fein-)Steuerungsmöglichkeiten belegt.

b) Negative Einflussfaktoren auf die Qualität von Windenergiegebieten

Da sie sich als negative Einflussfaktoren unmittelbar auf den Windstromertrag auswirken, müssen die Planungsträger vor der Ausweisung eines potenziellen Windenergiegebiets prinzipiell auch ermitteln, ob in nachfolgenden Bauleitplan- und/oder Genehmigungsverfahren (Mikro-)Restriktionen für die Errichtung oder den Betrieb von Windenergieanlagen innerhalb des Gebiets zu erwarten sind. Lassen sich diese konkret räumlich verorten und stehen diese der Errichtung und/oder dem Betrieb von Windenergieanlagen unüberwindbar entgegen, darf das Gebiet oder jedenfalls der entsprechende Gebietsteil nicht als Windenergiegebiet ausgewiesen werden. Dies folgt aus dem Erforderlichkeitsgebot (D.), aber auch bereits aus dem Abwägungsgebot, da das Gewicht des Windenergiebelangs an dieser Stelle mangels Verwirklichungsperspektive gegen null geht¹⁵⁹. Oft lassen sich entsprechende (Mikro-)Restriktionen, z. B. artenschutzrechtliche oder immissionsschutzrechtliche Anforderungen, aber jedenfalls auf Ebene der Regionalplanung nicht konkret flächenmäßig verorten, nur mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit prognostizieren und/oder stehen der Errichtung und dem Betrieb von Windenergieanlagen ohnehin nicht vollständig entgegen, sondern führen lediglich zur Anordnung von Höhen-

beschränkungen, Abschaltauflagen oder Betriebsdrosselungen im Genehmigungsverfahren. Sofern hieraus resultierende potenzielle Ertragseinbußen bereits bei der Aufstellung des Regionalplans mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit absehbar sind, sind diese als potenzielle Qualitätseinbußen des Windenergiegebiets im Rahmen der planerischen Abwägung zu berücksichtigen¹⁶⁰.

Auch die insofern von den Planungsträgern anzustellenden Ermittlungen sind prognostisch und liegen prinzipiell innerhalb ihrer Einschätzungs-, Prognose- und Bewertungsspielräume. Zudem spielt bei der Ermittlung dieser Faktoren die ebenenspezifische Ermittlungsdichte und -tiefe eine besondere Rolle (sogleich c)). Die Planungsträger müssen die rechtlichen Verwirklichungsperspektiven der Windenergienutzung nichtsdestotrotz im Rahmen ihrer ebenenspezifischen Möglichkeiten möglichst zuverlässig ermitteln und einschätzen¹⁶¹. Insbesondere im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit den Fachbehörden und die Qualität, Genauigkeit, Zuverlässigkeit sowie zeitnahe und digitale Verfügbarkeit der von diesen zu liefernden Daten bestehen Verbesserungspotenziale, die durchaus noch gehoben werden können¹⁶².

Im Hinblick auf mögliche (Mikro-)Restriktionen im Genehmigungsverfahren ist insbesondere die Wirkung und Rolle von § 2 EEG 2023 im Genehmigungsverfahren in Rechnung zu stellen, der die in Betracht kommende Potenzialfläche und die Durchsetzungschancen der Windenergie insoweit vergrößert¹⁶³. Auch die Genehmigungserleichterungen innerhalb von Beschleunigungsgebieten gemäß § 6b WindBG i. V. m. § 28 Abs. 2–7 ROG, § 249c BauGB wirken sich positiv auf die Verwirklichungspers-

¹⁵⁷ Vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 08.02.2022 – 12 KN 51/20, EnWZ 2022, S. 232 (234 f.); S. Gatz/T. Tyczewski/A. Baars, Regenerative Energien in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis, 4. Aufl. 2024, Rn. 261; vgl. auch P. Runkel, in: W. Spannowsky/P. Runkel/K. Goppel (Hrsg.), ROG, 2. Aufl. 2018, § 3 Rn. 33, 36; ablehnend O. Rojahn, Umweltschutz in der raumordnerischen Standortplanung von Infrastrukturvorhaben, NVwZ 2011, S. 654 (659).

¹⁵⁸ Vgl. Anlage 1 zur 18. Änderung des Regionalplans Düsseldorf vom 15. Juli 2025 (GV NRW S. 690).

¹⁵⁹ Vgl. hierzu S. Wagner, Klimaschutz durch Raumordnung, 2018, S. 668 f. Siehe auch OVG Lüneburg, Urt. v. 23.06.2016 – 12 KN 64/14, BeckRS 2016, 48632 Rn. 78.

¹⁶⁰ Siehe auch OVG Lüneburg, Urt. v. 23.06.2016 – 12 KN 64/14, BeckRS 2016, 48632 Rn. 78; OVG Lüneburg, Urt. v. 08.02.2022 – 12 KN 51/20, EnWZ 2022, S. 232 (234).

¹⁶¹ Vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 23.06.2016 – 12 KN 64/14, BeckRS 2016, 48632 Rn. 78 f.; OVG Lüneburg, Urt. v. 08.02.2022 – 12 KN 51/20, EnWZ 2022, S. 232 (234 f.).

¹⁶² Siehe A. Angerer/R. Danielzyk/M. Hahn/A. Prieb/S. Wilske, Regionalplanung – Wegbereiterin des Windenergieausbaus. Stellungnahme des Informations- und Initiativkreises (IIK) Regionalplanung der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, ARL-Aktuell, 30.01.2024, <https://www.arl-net.de/de/blog/regionalplanung-%E2%80%93-wegbereiterin-des-windenergieausbaus>.

¹⁶³ Siehe oben C. II. 2. c) bb).

spektive der Windenergie aus. So stellt der Habitat- und Artenschutz gemäß §§ 34, 44, 45b Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)¹⁶⁴ in Beschleunigungsgebieten jedenfalls keinen Versagungsgrund mehr dar¹⁶⁵, was die Nutzbarkeit entsprechender Flächen deutlich erhöht. Allerdings können in Umsetzung von flankierenden Minderungsmaßnahmen (vgl. § 28 Abs. 4 ROG, § 249c Abs. 3 BauGB) beispielsweise Abschaltauflagen festgesetzt werden (vgl. Ziff. II.1. lit. c Anlage 3 ROG, Ziff. II.1. lit. c Anlage 3 BauGB i. V. m. Anlage 1 Abschnitt 2 BNatSchG), was sich negativ auf den Windstromertrag in dem betreffenden Windenergiegebiet auswirken kann. Die aus dem Natur- und Artenschutzrecht resultierenden (Mikro-)Restriktionen behalten also jedenfalls in abgeschwächter Form ihre qualitätsrelevante Bedeutung.

c) Ebenenspezifische Erkennbarkeit und Relevanz

Viele der insbesondere negativen Einflussfaktoren auf die Qualität von Windenergiegebieten treten sehr kleinräumig auf und/oder lassen sich erst in fachrechtlichen Zulassungsverfahren zuverlässig beurteilen. In Abhängigkeit von der individuellen Behördenpraxis sowie den konkreten regionalen Umständen und Besonderheiten weisen die entsprechenden Ermittlungsbemühungen der Regionalplanungsbehörden dennoch teils eine sehr hohe Detailschärfe und Untersuchungstiefe auf¹⁶⁶. Gleichwohl sind diesen mit Blick auf die gemäß § 7 Abs. 2 S. 1 ROG gesetzlich limitierte ebenenspezifische Erkennbarkeit und Relevanz Grenzen gesetzt und kann den Regionalplanungsbehörden schon mit Blick auf ihre personellen und sachlichen Ressourcen sowie die zeitliche Dauer der Planaufstellungsverfahren kein überbordender Ermittlungsaufwand auferlegt werden¹⁶⁷.

Die Gesetzesbegründung des Wind-an-Land-Gesetzes geht in diesem Zusammenhang davon aus, dass bis zu 30 Prozent der Flächen innerhalb der zur Erreichung der Flächenziele des Windenergieflächenbedarfsgesetzes ausgewiesenen Windenergiegebiete nicht nutzbar sein werden, ohne dass dies das Erreichen der Ausbauziele des Erneuerbare-Energien-Gesetzes infrage stellen würde¹⁶⁸. Diese aus den Gesetzgebungsmaterialien ersichtliche Zielvorstellung spricht dafür, dass der Gesetzgeber mit der verbindlichen Vorgabe der Flächenziele die allgemeinen raumplanungsrechtlichen Regelungen über die ebenenspezifische Abwägung gemäß § 7 Abs. 2 S. 1 ROG nicht dergestalt modifizieren wollte, dass die Raumordnung durchgehend einen parzellenscharfen Ermittlungsaufwand betreiben muss, so dass die gesamte Fläche im Windenergiegebiet für die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen zur Verfügung steht. Dies dürfte insbesondere auch dann gelten, wenn die einschlägigen (Mikro-)Restriktionen zwar potenziell erkennbar, aber räumlich diffus sind und dementsprechend kein Herausschneiden der Fläche aus dem Windenergiegebiet zulassen.

3. Gewichtung

Der Windenergiebelang ist mit seinem materiellen Gewicht in der Abwägung zu berücksichtigen. Dieses ergibt sich aus dem abstrakten Gewicht des Windenergiebelangs und dessen konkretem Gewicht in der jeweiligen Planungssituation.

Das abstrakte Gewicht des Windenergiebelangs als Teilelement des Erneuerbare-Energien-Belangs partizipiert am überragenden Gewicht des Klimaschutzbelangs¹⁶⁹, das sich mit fortschreitendem Klimawandel

¹⁶⁴ Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 29. März 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 87) geändert worden ist.

¹⁶⁵ F. Sailer/M. Deutinger, Die Beschleunigung des Erneuerbaren-Ausbaus durch die EU-Notfall-Verordnung und die novellierte Erneuerbare-Energien-Richtlinie, EurUP 2024, S. 70 (80 f.).

¹⁶⁶ Vgl. etwa Regionales Raumordnungsprogramm Region Hannover – Sachliches Teilprogramm Windenergie 2025: Anhang zur Begründung/Erläuterung zur Beschreibenden Darstellung – Gebietsblätter Windenergie (Einzelgebietliche Abwägung der Potenzialflächen Windenergie), 14.08.2025, <https://www.hannover.de/Media/01-DATA-Neu/Downloads/Region-Hannover/Raumordnung/Sachl.-Teilprogramm-Windenergie-2025/Anlage-3.1-zu-BD-3577-V>.

¹⁶⁷ So auch M. Raschke/M. Roscher, Laues Lüftchen oder starke Brise? Zur Reform des Planungsrechts für Windenergieanlagen an Land, ZfBR 2022, S. 532 (537); R. Götze/G.-A. Koukakis, Die Ausweisung von Windenergiegebieten in Sachsen – planungsrechtliche und methodische Vorgaben für eine sachgerechte räumliche Windenergieplanung, SächsVBl 2024, S. 245 (248).

¹⁶⁸ BT-Drs. 20/2355, S. 24.

¹⁶⁹ Vgl. hierzu S. Wagner, Das Gebot substanzieller Flächenausweisungen zugunsten der Windenergie als ab-

zudem stetig weiter erhöht¹⁷⁰. Das überragend hohe Gewicht des Windenergiebelangs besteht materiell (objektiv) und daher unabhängig davon, ob § 2 EEG 2023 auf Planungsentscheidungen der Raumplanung unmittelbar anwendbar ist oder nicht¹⁷¹. Die Transformation zu einer nachhaltigen und treibhausgasneutralen Stromversorgung, die vollständig auf erneuerbaren Energien beruht (vgl. § 1 Abs. 1 EEG 2023), ist hiernach für einen effektiven Klimaschutz unverzichtbar¹⁷². Bis zu ihrer Vollendung ist das Gewicht des Erneuerbare-Energien-Belangs dementsprechend als überragend hoch einzustufen. Dem korrespondiert ein überragend hohes Gewicht des Windenergiebelangs bis zur Erreichung des hierzu seitens der Windenergie erforderlichen Strommengenbeitrags.

Das konkrete Gewicht des Windenergiebelangs in der jeweiligen (ausweisungsbezogenen¹⁷³) Planungssituation ist sodann unmittelbar von dem potenziell erzeugbaren Ertrag an nutzbarem Windstrom abhängig. Je mehr nutzbarer Windstrom auf einer bestimmten Fläche erzeugt werden kann, desto höher ist das Gewicht des Windenergiebelangs, das für eine entsprechende Ausweisung gegenüber konkurrierenden und kollidierenden Belangen in Ansatz zu bringen ist. Das sich hierdurch ergebende Gewicht des Windenergiebelangs in der jeweiligen konkreten Planungssituation ist von den Planungsträgern im Rahmen ihrer skizzierten Einschätzungs-, Prognose- und Bewertungsspielräume zu ermitteln.

4. Planerischer Ausgleich

a) Gesamtgebietliche Abwägung

Die Flächenausweisungen für die Windenergie müssen im Ergebnis des gesamtgebietlichen planerischen Ausgleichs dem materiellen Gewicht des Windenergiebelangs und den konkreten Verhältnissen vor

Ort entsprechen¹⁷⁴. Das (Mindest-)Ausmaß der Flächenausweisungen ist den Planungsträgern durch die Flächenbeitragswerte des Windenergieflächenbedarfsgesetzes und die hieraus abgeleiteten Teilflächenziele in Gestalt konkret bezifferter Mindestflächenziele vorgegeben. Der Windenergiebelang verlangt aber auch darüber hinaus, dass innerhalb der hiernach mindestens auszuweisenden Gebietskulisse ein dem letztlich strommengenbezogenen Ausbaubedarf entsprechender Ertrag an nutzbarem Windstrom erzeugt werden kann. In der Folge müssen die den (Mindest-)Flächenvorgaben des Windenergieflächenbedarfsgesetzes entsprechenden Flächenausweisungen prinzipiell eine ausreichende Qualität besitzen, um dem strommengenbezogenen Ausbaubedarf der Windenergie im Plangebiet gerecht zu werden. Hinter diesem zurückbleiben dürfen die Planungsträger nur, wenn auf sämtlichen im Plangebiet noch für die Windenergie grundsätzlich zur Verfügung stehenden Flächen konkurrierende oder kollidierende Belange bestehen, deren Gewicht das überragend hohe Gewicht des Windenergiebelangs, jeweils in Relation zu den konkreten Verhältnissen vor Ort, noch einmal überwiegt.

Die Ausbauziele des Erneuerbare-Energien-Gesetzes sind auf Bundesebene zu erreichen, in der Konsequenz muss auch der strommengenbezogene Ausbaubedarf der Windenergie in der Summe der Flächenausweisungen aller Planungsträger im Bundesgebiet erfüllt werden können. Dem Klimaschutzbelang (als globalem Interesse) ist zwar inhärent, dass letztlich auf globaler respektive europäischer und nationaler Ebene zu erreichende Ziele auf sektorale und regionale Beitragsquoten herunterzubrechen sind, die in der Summe das Gesamtziel erreichen¹⁷⁵. Gleichwohl können weder der strommengenbezogene Ausbaubedarf der Windenergie insgesamt noch

wägungsrechtliche Wirkung des Klimaschutzbelangs, ZfBR 2020, S. 20 (26); S. Wagner, Integration von fachgesetzlichen und fachplanerischen Ausbauzielen für Erneuerbare Energien in die Raumplanung, ZUR 2021, S. 460 (466).

¹⁷⁰ BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, juris Rn. 198; BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 15.12.2022 – 1 BvR 2146/22, juris Rn. 3.

¹⁷¹ Siehe hierzu oben C. II. 2. c) aa).

¹⁷² Vgl. BT-Drs. 20/1630, S. 159.

¹⁷³ Siehe oben C. II. 1. b) bb).

¹⁷⁴ Siehe oben C. II. 1. b) aa).

¹⁷⁵ Eingehend M. von Landenberg-Roberg, Verantwortungsstrukturierung durch Emissionsbudgets, VERW 55 (2022), S. 249 ff.; siehe ferner S. Wagner, Klimaschutz durch Raumordnung, 2018, S. 580 ff.; S. Wagner, Integration von fachgesetzlichen und fachplanerischen Ausbauzielen für Erneuerbare Energien in die Raumplanung, ZUR 2021, S. 460 (467 f.).

(erst recht nicht) der auf einen bestimmten Planungsraum anteilig anfallende regionale strommengenbezogene Ausbaubedarf derzeit zuverlässig prognostiziert werden.

Das Erneuerbare-Energien-Gesetz, das nur seine leistungsbezogenen Ausbauziele überhaupt technologiespezifisch aufschlüsselt (vgl. die Ausbaupfade des § 4 EEG 2023) und seine strommengenbezogenen Ausbauziele auch nur bis 2030 überhaupt konkret beziffert (vgl. den Strommengenpfad des § 4a EEG 2023), liefert insoweit nur wenig Orientierung. Auch bundesweite, länderbezogene oder regionale Bedarfsprognosen¹⁷⁶ können schon aufgrund der oft stark voneinander divergierenden Zielszenarien sowie der auch insoweit zugrundeliegenden Prognoseunsicherheiten den weiten Einschätzungs-, Prognose- und Bewertungsspielraum der Planungsträger ebenfalls kaum eingrenzen¹⁷⁷. Hinzu kommt, dass die erzeugbare und zumal nutzbare Windstrommenge ohnehin starke Prognoseunsicherheiten aufweist, die in der Regel unterhalb der ebenenspezifischen Betrachtungshöhe der Raumplanung liegen. Im Gegensatz zur installierbaren Leistung, die sich über die Festlegung von Referenzanlagen raumplanerisch operationalisieren lässt¹⁷⁸, hängt diese zu stark etwa von Abschaltauflagen, der genauen Anlagen- und Windparkkonfiguration oder von energiesystemischen Faktoren ab, als dass sie von der Raumplanung exakt prognostiziert werden könnte. Auch wenn die Planungsträger letztlich von (wind-)strommengenbezogenen abwägungsrechtlichen Vorgaben erreicht werden, lässt sich der erzeugbare nutzbare Windstrom daher regelmäßig nicht als (absolute) Ziel- oder auch nur Betrachtungsgröße für die Raumplanung quantitativ operationalisieren¹⁷⁹. In der Folge sind die Planungsträger auch

nicht verpflichtet, diesen im Zuge des Abwägungsvorgangs zu ermitteln und zu bestimmen. Er spielt aber gewissermaßen im normativen Hintergrundprogramm der Abwägung eine indirekte Rolle bei der Operationalisierung des Gewichts des Windenergiebelangs im Rahmen der konkreten Flächenausweisungen (siehe sogleich b)).

b) Bedeutung des relativen (qualitativen) Flächenvergleichs

Aufgrund dieser Schwierigkeiten, eine absolute windstrommengenbezogene Zielgröße für die planerische Abwägung anzugeben, erlangt insbesondere die relative Vergleichsbetrachtung der für die Windenergie geeigneten Flächen eine besondere Bedeutung. Diese ist dem Abwägungsgebot in Gestalt der Alternativenprüfung und des planungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebots inhärent¹⁸⁰ und erfordert, im Rahmen der ohnehin mindestens auszuweisenden Flächenkulisse die relativ bestgeeigneten Flächen zu wählen, soweit auf diesen nicht – wiederum den relativen Vergleich bestehende – jeweils höhergewichtige konkurrierende und kollidierende Belange einer Ausweisung entgegenstehen. Die Vornahme eines solchen relativen Flächenvergleichs wird weder durch die Umstellung der gesetzlichen Planungssystematik von Windenergieflächen auf eine Positivplanung¹⁸¹ noch durch die Regelung des § 249 Abs. 6 S. 2 BauGB tangiert¹⁸².

Die Zielgröße der erzeugbaren nutzbaren Windstrommenge kann so im (relativen) Flächenvergleich über indirekte Kriterien wie eben Windhöffigkeit, Netzanbindung oder Vorhandensein lokaler Abnehmer, Erschließbarkeit, Günstigkeit von Untergrund und Topografie, Flächenverfügbarkeit, Flächengröße und -zuschnitt, Erwartbarkeit von Restriktionen in Bauleitplan- und/oder

¹⁷⁶ Vgl. hierzu Regionales Raumordnungsprogramm Region Hannover – Sachliches Teilprogramm Windenergie 2025: Begründung/Erläuterung zur Beschreibenden Darstellung, 14.08.2025, S. 3, 6 f., <https://www.hannover.de/Media/01-DATA-Neu/Downloads/Region-Hannover/Raumordnung/Sachl.-Teilprogramm-Windenergie-2025/Anlage-3-zu-BD-3577-V>.

¹⁷⁷ Vgl. S. Wagner, Klimaschutz durch Raumordnung, 2018, S. 601; S. Wagner, Integration von fachgesetzlichen und fachplanerischen Ausbauzielen für Erneuerbare Energien in die Raumplanung, ZUR 2021, S. 460 (468).

¹⁷⁸ Vgl. hierzu OVG Schleswig, Urt. v. 03.09.2025 – 5 KN 12/21, BeckRS 2025, 37537 Rn. 98 f.

¹⁷⁹ Die Entwicklung von Methoden zur quantifizierten Angabe des zu erwartenden Windstromertrags in ausgewiesenen und auszuweisenden Windenergiegebieten unter Einbeziehung der qualitätsrelevanten Einflussfaktoren (oben B. II. 2.) ist jedoch derzeit Gegenstand des Verbundprojekts MENTOR des Fraunhofer-Instituts für Energiewirtschaft und Energiesystemtechnik IEE, der Universität Kassel und der Fachagentur Wind und Solar, siehe hierzu <https://www.fachagentur-wind-solar.de/projekte/mentor>.

¹⁸⁰ Siehe oben C. II. 1. b) aa).

¹⁸¹ Siehe oben C. II. 1. b) aa).

¹⁸² Siehe oben C. II. 2. b)

Genehmigungsverfahren qualitativ und in gewissem Maße auch quantitativ operationalisiert werden. Jedenfalls bis zum Erreichen des anteiligen regionalen strommengenbezogenen Ausbaubedarfs kommt dem Windenergiebelang dabei ein überragend hohes Gewicht zu, das mit den konkreten, durch die genannten Einflussfaktoren bestimmten¹⁸³ Verwirklichungsperspektiven der Windenergie – der Flächenwertigkeit bzw. Flächenqualität – in Beziehung zu setzen ist. Auf Flächen mit einem hohen Ertragspotenzial setzt sich die Windenergie in der Folge regelmäßig gegenüber konkurrierenden und kollidierenden Belangen durch, sofern diese nicht im Einzelfall ein das überragend hohe Gewicht des Windenergiebelangs noch einmal überragendes Gewicht besitzen¹⁸⁴. Dies führt in der Konsequenz wiederum prinzipiell dazu, dass Flächen mit einer relativ hohen Flächenqualität auch in die ausgewiesene Flächenkulisse eingehen und diese so in der Summe eine ausreichende Qualität besitzt, um den strommengenbezogenen Ausbaubedarf im Plangebiet zu erfüllen.

Die Planungsträger sind bei der Flächenauswahl nicht gehindert, weitere raumrelevante Aspekte wie etwa den Gesichtspunkt der möglichst verbrauchernahen Erzeugung¹⁸⁵ respektive der Bündelung von technischen Infrastrukturen¹⁸⁶ als weitere positive Auswahlkriterien zu berücksichtigen¹⁸⁷. Soweit ein Raumplanungsträger hierbei und namentlich auch aufgrund auf den betreffenden Flächen konkurrierender und kollidierender Belange gegebenenfalls

bewusst ertragsschwächere Standorte ausweist, ist dies als Ergebnis einer ordnungsgemäßen gesamtplanerischen Abwägung zulässig.

Verschiedene Einflussfaktoren auf die Qualität von Windenergiegebieten korrelieren zudem positiv oder negativ mit anderen raumrelevanten Belangen. Standorte mit Blick auf bestehende Netzanschlusskapazitäten auszuweisen, kann etwa unter Umständen den (Neu-)Ausbaubedarf für weitere Netzinfrastruktur verringern und so zum Schutz der freien Landschaft vor weiterer Zerschneidung (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 7 ROG) beitragen. Berücksichtigen die Planungsträger bei der Flächenausweisung die möglichst gute Erschließbarkeit und hierbei etwa die diesbezüglichen Probleme von Standorten an Steilhängen oder im Wald, werden zugleich die hierfür sonst erforderlichen Eingriffe in Natur und Landschaft minimiert¹⁸⁸. Namentlich mögliche (Mikro-)Restriktionen in Bauleitplan- und/oder Genehmigungsverfahren, welche die Flächenqualität verschlechtern können, dienen in aller Regel der Verwirklichung von Belangen, die auch für die Raumordnung von Bedeutung sind und die bereits aus sich heraus prinzipiell gegen die Ausweisung entsprechender Standorte sprechen¹⁸⁹. Die Berücksichtigung der Qualität von Windenergiegebieten als Abwägungskriterium lässt sich insoweit also gut in den von der Raumplanung ohnehin vorzunehmenden gesamtplanerischen Ausgleich integrieren.

¹⁸³ Siehe oben B. II. 2. und C. III. 2. a) und C. III. 2. b)

¹⁸⁴ Zu denken wäre hier z. B. an den Belang des Trinkwasserschutzes, vgl. VGH München, Urt. v. 04.07.2024 – 22 A 23.40049, juris Rn. 126.

¹⁸⁵ Vgl. Methodik zur Ausweisung von Vorranggebieten für die Nutzung der Windenergie der Planungsregion Altmark, Anlage 1 zu Beschlussdrucksache 7/2024, S. 11, https://www.altmark.eu/fileadmin/altmark_eu/inhalte/RePIA/Beschluesse_2024/BV_fuer_Einladung_2024/BV_07-2024_-_Methodik_VR_Wind_-_Anlage_1_-_geaendert.pdf.

¹⁸⁶ Vgl. Planungsregion Magdeburg, Anlage 1 Konzept für die Festlegung der Gebiete für die Nutzung der

Windenergie (Methodenband), 28.01.2025, S. 6, https://www.regionmagdeburg.de/media/custom/493_1903_1.PDF?1741007071.

¹⁸⁷ Siehe oben B. III. 2.

¹⁸⁸ Vgl. 2. Sachlicher Teilplan „Windenergie“ Mittelthüringen Entwurf Anlage 1 – Kriterienkatalog Beschluss Nr. PLV 39/08/23, 12.12.2023, S. 31, https://regionalplanung.thueringen.de/fileadmin/user_upload/Mittelthueringen/Dokumente/RPM-Aend14plus/RPM14-04-2STPW-1Bet/RPM14-2STP-1Bet-04-Anl1-KritKat.pdf.

¹⁸⁹ Vgl. oben B. III. 1.

D. Anforderungen aus dem Erforderlichkeitsgebot

Qualitätsrelevante Anforderungen an Windenergiegebietsausweisungen können sich auch aus dem raumplanungsrechtlichen Erforderlichkeitsgebot (§ 2 Abs. 1 ROG, § 1 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 BauGB) ergeben¹⁹⁰. Es zählt wie das Abwägungsgebot zu den allgemeinen planungsrechtlichen Vorschriften, die für Windenergieplanungen auch weiterhin gelten (§ 249 Abs. 6 S. 1 BauGB)¹⁹¹. Aus dem planungsrechtlichen Erforderlichkeitsgebot, insbesondere dessen Teilgehalt des Vollzugsfähigkeitsgebots, hat die Rechtsprechung auch bislang maßgebliche normative Anforderungen für Windenergieplanungen hergeleitet und namentlich wesentliche Teile des ehemaligen Tabuzonenkonzepts hieraus entwickelt¹⁹². Hiernach waren Planungsträger gehalten, in einem ersten Planungsschritt sogenannte harte Tabuzonen für die Ausweisung von Windenergiegebieten auszuschließen¹⁹³. Harte Tabuzonen in diesem Sinne waren Flächen, die für eine Windenergienutzung schlechthin ungeeignet sind, so dass ihre Ausweisung am planungsrechtlichen Erforderlichkeitsgebot scheitern würde¹⁹⁴. Nach der Umstellung auf eine Positivplanung ist das auf die abwägungsrechtliche Rechtfertigung der Ausschlussgebiete gerichtete Tabuzonenkonzept zwar nicht mehr einschlägig¹⁹⁵. Im Rahmen seines unmittelbaren Anwendungsbereichs ist das planungsrechtliche Erforderlichkeitsgebot jedoch weiterhin auf die positiv ausgewiesenen Windenergiegebiete anwendbar¹⁹⁶.

I. Allgemeine Anforderungen aus dem Erforderlichkeitsgebot

1. Herleitung und allgemeine Anforderungen

Für die kommunale Bauleitplanung ergibt sich das Erforderlichkeitsgebot aus § 1 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 BauGB, nach dem Bauleitpläne aufzustellen sind, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Für die Raumordnung ist es in wesentlichen Teilen und jedenfalls auch mit seinem Teilgehalt des Vollzugsfähigkeitsgebots in § 2 Abs. 1 ROG normiert¹⁹⁷. § 2 Abs. 1 ROG lautet:

„Die Grundsätze der Raumordnung sind im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung nach § 1 Abs. 2 anzuwenden und durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren, soweit dies erforderlich ist.“

Gemäß dem planungsrechtlichen Erforderlichkeitsgebot in seiner Ausprägung als Vollzugsfähigkeitsgebot fehlt einem Plan die Erforderlichkeit, „der sich als vollzugsunfähig erweist, weil seiner Verwirklichung auf unabsehbare Zeit rechtliche oder tatsächliche Hindernisse im Wege stehen“¹⁹⁸.

¹⁹⁰ So auch *M. Kment*, Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land, NVwZ 2023, S. 959 (961).

¹⁹¹ *M. Kment*, Eine neue Ära beim Ausbau von Windenergieanlagen, NVwZ 2022, S. 1153 (1156).

¹⁹² Siehe BVerwG, Urt. v. 17.12.2002 – 4 C 15.01, BVerwGE 117, 287 (295); BVerwG, Urt. v. 13.12.2012 – 4 CN 1.11, BVerwGE 145, 231 (233 f. Rn. 12); *S. Wagner*, Klimaschutz durch Raumordnung, 2018, S. 620, 664 ff.

¹⁹³ BVerwG, Urt. v. 13.12.2018 – 4 CN 3/18, juris Rn. 19.

¹⁹⁴ BVerwG, Urt. v. 13.12.2018 – 4 CN 3/18, juris Rn. 19.

¹⁹⁵ Siehe hierzu *S. Wagner*, Auswirkungen des Gesetzespakets zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land auf die Planungspraxis nach BauGB und ROG, UPR 2023, S. 361 (364); siehe auch oben C. II. 2. b)

¹⁹⁶ Vgl. hierzu *S. Wagner*, Klimaschutz durch Raumordnung, 2018, S. 667.

¹⁹⁷ Siehe BVerwG, Beschl. v. 07.02.2005 – 4 BN 1.05, NVwZ 2005, S. 584 (586); BVerwG, Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1075.04, BVerwGE 125, 116 (167 Rn. 154); *R. Hendler*, Zum Verhältnis von räumlicher Gesamtplanung und räumlicher Fachplanung, in: *L. Knopp/H. A. Wolff* (Hrsg.), Umwelt – Hochschule – Staat. Festschrift für Franz-Joseph Peine zum 70. Geburtstag, 2016, S. 103 (107); *P. Runkel*, in: *W. Bielenberg/P. Runkel/W. Spannowsky* (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, EL 3/2024, M § 2 Rn. 49a.

¹⁹⁸ BVerwG, Urt. v. 30.01.2003 – 4 CN 14.01, BVerwGE 117, 351 (353); ebenso BVerwG, Urt. v. 13.12.2012 – 4 CN 1.11, BVerwGE 145, 231 (233 Rn. 12) = NVwZ 2013, S. 519 (520); BVerwG, Beschl. v. 16.12.2019 – 4 BN 30.19, ZfBR 2020, S. 373 (374); siehe ferner BVerwG, Urt. v. 12.08.1999 –

Das Erforderlichkeitsgebot wirkt insoweit als strikt geltende Planungsnorm und steht nicht vollzugsfähigen planerischen Ausweisungen unüberwindbar entgegen¹⁹⁹. Hiergegen verstoßende planerische Ausweisungen sind unwirksam.

2. Mangels Vollzugsfähigkeit fehlende Erforderlichkeit von Windenergiegebietsausweisungen

Die Vollzugsfähigkeit eines Plans kann aus verschiedenen tatsächlichen oder rechtlichen Gründen fehlen²⁰⁰. Im Zusammenhang mit Windenergieplanungen bietet die vormalige verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung, die aus diesem Gesichtspunkt die ehemals sogenannten harten Tabuzonen hergeleitet hat, Orientierung über die in Betracht kommenden Vollzugshindernisse²⁰¹.

a) Vollzugsunfähigkeit aus tatsächlichen Gründen

Aus tatsächlichen Gründen ausgeschlossen ist die Windenergienutzung vor allem an Standorten, an denen keine für den wirtschaftlichen Betrieb von Windenergieanlagen ausreichende Windhöffigkeit vorhanden ist²⁰². Die Wirtschaftlichkeit eines

Standortes respektive die Möglichkeit zur Errichtung oder zum Betrieb von Windenergieanlagen kann darüber hinaus noch aus anderen Gründen wie etwa einer nicht vorhandenen und nicht wirtschaftlich herstellbaren Netzanbindung, der mangelnden Erschließbarkeit, einer ungeeigneten Untergrundbeschaffenheit und Topografie, der fehlenden (privatrechtlichen) Flächenverfügbarkeit etc. fehlen²⁰³. Weitere aus tatsächlichen Gründen bestehende Vollzugshindernisse können bereits anderweitig bebaute Bereiche, Verkehrswege und Infrastrukturanlagen darstellen²⁰⁴.

b) Vollzugsunfähigkeit aus rechtlichen Gründen

Eine Vollzugsunfähigkeit aus rechtlichen Gründen kann sich allgemein aus fachgesetzlichen Nutzungsbeschränkungen ergeben. Hierzu zählen insbesondere die oben aufgeführten Nutzungsbeschränkungen aus Gründen des Natur- und Artenschutzes, Immissionsschutzes, Trinkwasserschutzes, der Flugsicherheit etc., die zu (Mikro-)Restriktionen in nachfolgenden Bauleitplan- und/oder Genehmigungsverfahren führen²⁰⁵. Um zur dauerhaften Vollzugsunfähigkeit und damit zu einem Verstoß gegen das Erforderlichkeitsgebot zu führen, müssen diese der Errichtung oder dem Betrieb

4 CN 4.98, NVwZ 2000, S. 550 (550); BVerwG, Urt. v. 21.03.2002 – 4 CN 14.00, NVwZ 2002, S. 1509 (1510); BVerwG, Beschl. v. 07.02.2005 – 4 BN 1.05, NVwZ 2005, S. 584 (586); BVerwG, Urt. v. 05.05.2015 – 4 CN 4/14, NVwZ 2015, S. 1537 (1538); siehe ferner W. Schrödter/J. Wahlhäuser, in: W. Schrödter (Hrsg.), BauGB, 9. Aufl. 2019, § 1 Rn. 45 ff.; H.-G. Gierke, in: H. Brügelmann (Hrsg.), BauGB, 134. EL 2025, § 1 Rn. 225 ff.

¹⁹⁹ Siehe BVerwG, Urt. v. 21.03.2002 – 4 CN 14.00, NVwZ 2002, S. 1509 (1510); BVerwG, Urt. v. 13.12.2012 – 4 CN 1.11, BVerwGE 145, 231 (233 f. Rn. 12) = NVwZ 2013, S. 519 (520); R. Hendl/J. Kerkmann, Harte und weiche Tabuzonen: Zur Misere der planerischen Steuerung der Windenergienutzung, DVBl 2014, S. 1369 (1369); H.-G. Gierke, in: H. Brügelmann (Hrsg.), BauGB, 134. EL 2025, § 1 Rn. 210a.

²⁰⁰ Näher H.-G. Gierke, in: H. Brügelmann (Hrsg.), BauGB, 134. EL 2025, § 1 Rn. 229 ff.

²⁰¹ So auch M. Kment, Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land, NVwZ 2023, S. 959 (961). Siehe zu dieser Rspr. BVerwG, Urt. v. 17.12.2002 – 4 C 15.01, BVerwGE 117, 287 (295); BVerwG, Urt. v. 13.12.2012 – 4 CN 1.11, BVerwGE 145, 231 (233 f. Rn. 12) = NVwZ 2013, S. 519 (520); A. Scheidler, Die planerische Steuerung von Windkraftanlagen, VerwArch 103 (2012), S. 587 (593 ff.); T. Tyczewski, Konzentrationszonen für Windenergieanlagen rechtssicher planen – Illusion oder Wirklichkeit?, BauR 2014, S. 934 (935 ff.); S. Wagner, Klimaschutz durch Raumordnung, 2018, S. 620 ff.; S. Gatz/T. Tyczewski/A. Baars, Regenerative Energien in

der Verwaltungs- und Gerichtspraxis, 4. Aufl. 2024, Rn. 139 ff.

²⁰² Siehe BVerwG, Urt. v. 17.12.2002 – 4 C 15.01, BVerwGE 117, 287 (289 f.) = NVwZ 2003, S. 733 (734); OVG Lüneburg, Beschl. v. 03.04.2006 – 1 LA 260/05, BauR 2006, S. 1723 (1724 f.); OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 24.02.2011 – 2 A 2.09, NuR 2011, S. 794 (801); OVG Münster, Urt. v. 01.07.2013 – 2 D 46.12.NE, BauR 2013, S. 1976 (1980); G. Wustlich, Das Recht der Windenergie im Wandel – Teil 1: Windenergie an Land, ZUR 2007, S. 16 (19 f.); A. Scheidler, Die planerische Steuerung von Windkraftanlagen, VerwArch 103 (2012), S. 587 (593 f.); S. Wagner, Klimaschutz durch Raumordnung, 2018, S. 620 f., 661 f.; S. Gatz/T. Tyczewski/A. Baars, Regenerative Energien in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis, 4. Aufl. 2024, Rn. 140.

²⁰³ Vgl. M. Koch/M. Vogel/S. Schütte/S. Hoesch/S. Krieger/D. Bauknecht/J. Kälble, Beschleunigung des Windenergieausbaus in Baden-Württemberg, 18.02.2025, S. 45 f., <https://www.oeko.de/publikation/beschleunigung-des-windenergieausbaus-in-baden-wuerttemberg/>.

²⁰⁴ Siehe OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 24.02.2011 – 2 A 2.09, NuR 2011, S. 794 (801); OVG Münster, Urt. v. 01.07.2013 – 2 D 46.12.NE, BauR 2013, S. 1976 (1980); OVG Lüneburg, Urt. v. 13.07.2017 – 12 KN 206/15, NuR 2017, S. 631 (634).

²⁰⁵ Oben B. II. 2. und C. III. 2. b)

von Windenergieanlagen allerdings vollständig entgegenstehen. Nicht hierunter fallen folglich fachrechtliche Vorgaben, aus denen im Konfliktfall lediglich Höhenbeschränkungen, Abschaltauflagen oder Betriebsdrosselungen resultieren können. Diese führen gegebenenfalls zu einem geringeren Windstromertrag und mindern damit die Qualität des Windenergiegebiets, führen aber nicht zu einem Vollzugshindernis und einem hiermit einhergehenden Verstoß gegen das Erforderlichkeitsgebot.

II. Bedeutung als qualitative Mindestanforderung für die Ausweisung von Windenergiegebieten

Die Vollzugsfähigkeit von Windenergiegebietsausweisungen stellt über das Erforderlichkeitsgebot aus § 2 Abs. 1 ROG, § 1 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 BauGB eine strikt bindende qualitative Mindestanforderung für die Ausweisung von Windenergiegebieten dar. Diese greift dann, soweit deren Qualität bzw. Eignung derartig minderwertig ist, dass aufgrund tatsächlicher oder rechtlicher Hindernisse offensichtlich keine Windenergieanlagen in dem Gebiet oder einem räumlich abgrenzbaren Gebietsteil errichtet und/oder betrieben werden können. Mangels Vollzugsfähigkeit fehlt der Gebietsausweisung die Erforderlichkeit, was zu ihrer Unwirksamkeit und damit auch zur Teil- oder Gesamtnurksamkeit des jeweiligen Plans führt. Da die Vollzugsunfähigkeit die Eignung der konkret ausgewiesenen Flächen und nicht etwa anderer Flächen im Plangebiet betrifft, wird ein Verstoß gegen das Erforderlichkeitsgebot von der Unbeachtlichkeitsregelung des § 249 Abs. 6 S. 2 BauGB bereits tatbestandlich nicht erfasst.

Die sich hieraus ergebende Mindestanforderung an die Qualität von Windenergiegebietsausweisungen setzt allerdings erst vergleichsweise spät ein. So muss die Vollzugsunfähigkeit zum Zeitpunkt der Planaufstellung feststehen, die bloße Möglichkeit des Bestehens von Vollzugshindernissen reicht hierfür nicht aus²⁰⁶. Ein Verstoß gegen das Erforderlichkeitsgebot ist ferner nur dann gegeben, soweit Flächen ausgewiesen werden, auf denen die planerisch ausgewiesenen Vorhaben zwangsläufig an tatsächlichen oder rechtlichen Hindernissen scheitern²⁰⁷. Werden Windenergiegebiete ausgewiesen, in denen jedenfalls eine vage Chance für die Errichtung von Windenergieanlagen besteht, so ist dies keine Frage der Erforderlichkeit. Vielmehr betreffen diese Fälle die im Rahmen der planerischen Abwägung vorzunehmende Bewertung der Qualität des Windenergiegebiets²⁰⁸. Dass einzelne Vorhaben an einzelnen Standorten innerhalb des Gebiets nicht umgesetzt werden können, hindert die Vollzugsfähigkeit ebenfalls nicht²⁰⁹. Dies hat zur Folge, dass die Ausweisung von Windenergiegebieten mit einem erheblichen Anteil nicht nutzbarer Flächen, abgesehen von groben und offensichtlichen Missgriffen²¹⁰, in der Regel nicht an der Erforderlichkeit scheitert, sondern gegebenenfalls einen Verstoß gegen das Abwägungsgebot begründet²¹¹.

Wie sich aus dem Wortlaut der § 2 Abs. 1 ROG, § 1 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 BauGB („soweit“) ergibt, kann sich ein Verstoß gegen das Erforderlichkeitsgebot dagegen auch für flächenmäßig klar abgrenzbare Gebietsteile ergeben, soweit (nur) für diese die Voraussetzungen der Vollzugsunfähigkeit erfüllt

²⁰⁶ Siehe OVG Lüneburg, Urt. v. 23.06.2016 – 12 KN 64/14, juris Rn. 85; T. Tyczewski, Konzentrationszonen für Windenergieanlagen rechtssicher planen – Illusion oder Wirklichkeit?, BauR 2014, S. 934 (936). Sollte sich das Bestehen tatsächlicher oder rechtlicher Vollzugshindernisse nach Planaufstellung mit hinreichender Sicherheit ergeben, kommt ferner eine Unwirksamkeit der Gebietsausweisung unter dem Gesichtspunkt der Funktionslosigkeit in Betracht, siehe hierzu B. Kümper, in: M. Kment (Hrsg.), ROG, 2. Aufl. 2026, § 3 Rn. 61 f.; eingehend K. Berkemeier, Geltungsverlust oder Unanwendbarkeit von Plänen aufgrund von Funktionslosigkeit, 2019.

²⁰⁷ BVerwG, Urt. v. 12.08.1999 – 4 CN 4.98, BVerwGE 109, 246 (249 f.) = NVwZ 2000, S. 550 (550).

²⁰⁸ OVG Lüneburg, Urt. v. 23.06.2016 – 12 KN 64/14, juris Rn. 85, 90.

²⁰⁹ OVG Lüneburg, Urt. v. 23.06.2016 – 12 KN 64/14, juris Rn. 85.

²¹⁰ OVG Lüneburg, Urt. v. 23.06.2016 – 12 KN 64/14, juris Rn. 85.

²¹¹ OVG Lüneburg, Urt. v. 23.06.2016 – 12 KN 64/14, juris Rn. 85; vgl. – wenn auch nicht speziell zur Ausweisung von Windenergieflächen – BVerwG, Urt. v. 27.03.2013 – 4 C 13/11, juris Rn. 9.

sind²¹². Von einer (Teil-)Vollzugsuntauglichkeit ist allerdings jedenfalls dann nicht auszugehen, wenn die ungeeignete Teilfläche für die Nutzbarkeit des gesamten Wind-

energiegebiets erkennbar unerheblich ist, insbesondere weil hierdurch die Anzahl von errichtungsfähigen Windenergieanlagen in dem Gebiet nicht verringert wird²¹³.

²¹² Siehe auch OVG Lüneburg, Urt. v. 08.02.2022 – 12 KN 51/20, EnWZ 2022, S. 232 (234).

²¹³ Siehe OVG Lüneburg, Urt. v. 08.02.2022 – 12 KN 51/20, EnWZ 2022, S. 232 (234), das insofern – allerdings noch

zur alten Rechtslage, mithin im Rahmen des nicht mehr anwendbaren Tabuzonenkonzepts – auf das Planungskonzept des Planungsträgers abstellt.

E. Weitere planungsrechtliche Vorgaben mit Einfluss auf die Qualität von Windenergiegebieten

Neben den unmittelbar für die Aufstellung von Raumordnungsplänen geltenden Vorschriften des Abwägungs- und Erforderlichkeitsgebots und den hieraus abzuleitenden Anforderungen an die Qualität von Windenergiegebietsausweisungen kann die Flächenqualität von Windenergiegebieten auch noch durch weitere Vorgaben mittelbar beeinflusst werden. Diese werden im Folgenden im Überblick dargestellt.

I. Einfluss des jeweiligen Teilflächenziels auf die Qualität der Windenergiegebiete

Die Vorgaben des Abwägungsgebots werden durch die (Teil-)Flächenziele des Windenergieflächenbedarfsgesetzes nicht unmittelbar modifiziert. Die jeweiligen quantitativen und qualitativen Anforderungen sind vielmehr unabhängig voneinander zu erfüllen, was durch § 249 Abs. 6 S. 1 BauGB klargestellt wird. Ein mittelbarer Einfluss des jeweiligen regionalen oder kommunalen Teilflächenziels auf die Qualität der ausgewiesenen Windenergiegebiete kann sich jedoch insbesondere dann ergeben, wenn das Teilflächenziel in Relation zum eigentlichen regionalen oder kommunalen Flächenpotenzial zu hoch ausfällt. Dieser Fall kann insbesondere dann eintreten, wenn der jeweilige und namentlich der finale, spätestens bis Ende 2032 zu erfüllende Flächenbeitragswert des Landes pauschal an alle Planungsräume weitergereicht wird, ohne dass eine potenzialbasierte Aufschlüsselung erfolgt. Ist das jeweilige Teilflächenziel relativ zum eigentlichen regionalen oder kommunalen Flächenpotenzial zu hoch, kann dies zu einem überproportionalen Anteil qualitativ minderwertiger Flächen in der ausgewiesenen Gebietskulisse führen. Im (gedanklichen) Extremfall kann dies sogar dazu führen, dass das Teilflächenziel überhaupt nicht erfüllt werden kann, weil im Planungsraum nicht genügend geeignete Flächen vorhanden sind.

Abwägungs- und Erforderlichkeitsgebote treten insofern mit dem Teilflächenziel in normative Konkurrenz, sie können in diesem Fall nicht gleichzeitig erfüllt werden. In diesen Extremfällen kann bereits das jeweilige Teilflächenziel abwägungsfehlerhaft sein.

II. Sonstige landesgesetzliche oder landesplanerische Vorgaben mit Relevanz für die Qualität von Windenergiegebieten

Während ein zu hohes Teilflächenziel die planerisch auszuweisende Flächenkulisse relativ zum tatsächlich bestehenden regionalen oder kommunalen Flächenpotenzial gewissermaßen zu stark ausdehnt und gegebenenfalls überdehnt, können die in Betracht kommenden Potenzialflächen auch umgekehrt durch landesgesetzliche oder höherstufige landesplanerische Vorgaben eingeschränkt werden, was sich ebenfalls nachteilig auf die Qualität der letztlich ausgewiesenen Windenergiegebiete auswirken kann. Kandidaten hierfür sind etwa (zielförmige) landesplanerische Mindestabstände von Windenergieanlagen zu Wohnbebauung oder Schutzgebieten, kommunale Belastungsgrenzen, allgemeine Windenergieausschlüsse in bestimmten Gebieten etc. Auch derartige gesetzliche oder planerische Vorgaben können qualitativ vergleichsweise hochwertige Flächen ausschließen und zu einem überproportionalen Anteil qualitativ minderwertiger Flächen in der planerischen „Verfügbarmasse“ führen.

Sofern es sich bei derartigen Vorgaben um landesplanerische Vorgaben handelt, könnte zwar grundsätzlich die Anwendung von § 249 Abs. 5 S. 1 BauGB in Betracht kommen, wonach die für die Umsetzung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes zuständigen Planungsträger nicht an entgegenstehende Ziele der Raumordnung

gebunden sind, soweit dies erforderlich ist, um den Flächenbeitragswert oder das jeweilige Teilflächenziel zu erreichen. Die genaue Reichweite dieser Vorschrift ist allerdings bislang nicht geklärt²¹⁴. Im hiesigen Zusammenhang ist insbesondere fraglich, ob ein Außerachtlassen entgegenstehender Raumordnungsziele im Sinne der Norm erforderlich ist, wenn im Plangebiet noch genügend weitere geeignete, wenn auch qualitativ schlechtere Flächen für das Erreichen des Flächenbeitragswerts respektive

Teilflächenziels vorhanden sind. Bereits von ihrem Wortlaut her, namentlich aber auch angesichts der Notwendigkeit einer einschränkenden Interpretation und Anwendung der Vorschrift²¹⁵, dürfte dies jedenfalls nicht pauschal zu bejahen sein²¹⁶. Hat das jeweilige Land von seiner Abweichungsbefugnis gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 i. V. m. Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG Gebrauch gemacht, ist § 249 Abs. 5 S. 1 BauGB darüber hinaus ohnehin nicht anwendbar²¹⁷.

²¹⁴ Zur Kritik siehe *M. Raschke/M. Roscher*, Laues Lüftchen oder starke Brise? Zur Reform des Planungsrechts für Windenergieanlagen an Land, *ZfBR* 2022, S. 531 (535 f.); *S. Wagner*, Auswirkungen des Gesetzespakets zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land auf die Planungspraxis nach BauGB und ROG, *UPR* 2023, S. 361 (367 f.); siehe auch *W. Söfker*, in: *W. Ernst/W. Zinkahn/W. Bielenberg/M. Krautzberger* (Hrsg.), *BauGB*, 149. EL 2023, § 249 Rn. 121 ff.; *M. Kment*, Eine neue Ära beim Ausbau von Windenergieanlagen – Das aktuelle Windan-Land-Gesetzpaket in der Analyse, *NVwZ* 2022, S. 1153 (1158).

²¹⁵ Hierzu *M. Raschke/M. Roscher*, Laues Lüftchen oder starke Brise? Zur Reform des Planungsrechts für Windenergieanlagen an Land, *ZfBR* 2022, S. 531 (535 f.); *S. Wagner*, Auswirkungen des Gesetzespakets zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land auf die Planungspraxis nach BauGB und ROG, *UPR* 2023, S. 361 (367 f.); für eine wort-

lautgetreue (weite) Auslegung dagegen *B. Kümper*, in: *B. Wust/A. Rietzler/J. Wiemer* (Hrsg.), *Windenergierecht*, 2025, § 1 Rn. 66.

²¹⁶ Vgl. zur Erforderlichkeit i. S. v. *W. Söfker*, in: *W. Ernst/W. Zinkahn/W. Bielenberg/M. Krautzberger* (Hrsg.), *BauGB*, 149. EL 2023, § 249 Rn. 117; *S. Mitschang/O. Reidt*, in: *U. Battis/M. Krautzberger/R.-P. Löh* (Hrsg.), *BauGB*, 16. Aufl. 2025, § 249 Rn. 46.

²¹⁷ Zu einer solchen Regelung siehe § 4 LWindGG RP. Gegen eine Abweichungsbefugnis aber offenbar *S. Mitschang/O. Reidt*, in: *U. Battis/M. Krautzberger/R.-P. Löh* (Hrsg.), *BauGB*, 16. Aufl. 2025, § 249 Rn. 43; für die a. A. siehe *S. Wagner*, Auswirkungen des Gesetzespakets zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land auf die Planungspraxis nach BauGB und ROG, *UPR* 2023, S. 361 (368); siehe auch *BT-Drs. 20/2355*, S. 19, wonach es sich bei § 249 Abs. 5 S. 1 BauGB um Raumordnungsrecht gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG handelt.

F. Rechtsfolgen

Qualitativ nicht ausreichende Flächenausweisungen können je nachdem, ob diese rechtlich zu beanstanden sind oder nicht, zu planungsrechtlichen Rechtsfolgen führen. Rechtlich zu beanstanden sind die Windenergiegebietsausweisungen eines Planungsträgers, wenn sie ganz oder zum Teil gegen die in den vorherigen Abschnitten behandelten Vorgaben des raumplanungsrechtlichen Abwägungs- und/oder Erforderlichkeitsgebots verstoßen und dieser Verstoß nicht unbeachtlich ist (I.). Entsprechende Pläne sind rechtswidrig und unwirksam. Dies kann zu einer Nichtanrechenbarkeit der jeweiligen Flächen auf die Flächenbeitragswerte bzw. Teilflächenziele führen. Infolgedessen können diese verfehlt und damit in letzter Konsequenz ein zumindest vorübergehend räumlich ungesteuerter und weitgehend uneingeschränkter Ausbau von Windenergieanlagen bewirkt werden, um die Ausbauziele des Erneuerbare-Energien-Gesetzes abseits eines planerischen Steuerungsansatzes zu erreichen.

Werden hingegen trotz Erfüllung der Flächenziele und Einhaltung der planungsrechtlichen Anforderungen an die Qualität der Windenergiegebietsausweisungen die Ausbauziele des Erneuerbare-Energien-Gesetzes verfehlt, so sieht das Windenergieflächenbedarfsgesetz die Einleitung gesetzgeberischer Maßnahmen zur Anpassung der gesetzlichen Vorschriften vor (II.). Dieser Fall kann insbesondere aufgrund der großen Prognoseunsicherheiten und der korrespondierenden Einschätzungs- und Prognosespielräume der Planungsträger sowie der aus der ebenenspezifischen Erkennbarkeit der Abwägungsfaktoren folgenden Unschärfen eintreten. Denkbar wäre allerdings auch, dass bereits der Gesetzgeber bei der Festlegung der Flächenziele zu optimistische Annahmen über die in den Windenergiegebieten zubaubare

Leistung oder die erzielbaren Strommengen zugrunde gelegt hat.

I. Rechtsfolgen rechtlich zu beanstandender Qualitätsmängel

Pläne, die die planungsrechtlichen Anforderungen an die Flächenqualität nicht erfüllen, sind rechtswidrig und vorbehaltlich der Planerhaltungsvorschrift des § 249 Abs. 6 S. 2 BauGB unwirksam. Soweit für die Erreichung des jeweiligen Flächenbeitragswerts oder Teilflächenziels erforderliche Windenergiegebietsausweisungen rechtswidrig sind, können rechtlich zu beanstandende Qualitätsmängel von Windenergieausweisungen infolgedessen grundsätzlich Auswirkungen darauf haben, ob im betreffenden Planungsraum entweder das für den Zielerreichungsfall gedachte Rechtsfolgenregime des § 249 Abs. 2 BauGB oder das (Sanktions-)Rechtsfolgenregime des § 249 Abs. 7 BauGB greift.

§ 249 Abs. 2 BauGB ermöglicht einen weitgehend²¹⁸ planerisch gesteuerten Ausbau der Windenergie. Sofern das Erreichen des Flächenbeitragswerts oder Teilflächenziels für den jeweiligen Planungsraum festgestellt wurde, sind Windenergievorhaben hiernach außerhalb ausgewiesener Windenergiegebiete als sonstige Vorhaben nunmehr nur noch unter den restriktiven Voraussetzungen des § 35 Abs. 2 BauGB zulassungsfähig und danach regelmäßig nicht zulässig²¹⁹.

Werden hingegen weder der jeweilige Flächenbeitragswert noch ein daraus abgeleitetes Teilflächenziel zum jeweiligen Stichtag erreicht bzw. durch Unwirksamkeit einer für die Anrechnung erforderlichen Windenergiegebietsausweisung im Nachhinein unterschritten, so greifen die Rechtsfolgen des § 249 Abs. 7 S. 1 BauGB. Danach sind Windenergievorhaben, so-

²¹⁸ Zur Beschränkung der Steuerungsmöglichkeiten im Hinblick auf das Repowering von Altstandorten siehe *N. Wegner/S. Benz*, Praxishilfe zum Repowering in der Regional- und Kommunalplanung, November 2023, S. 15, <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/praxishilfe-repowering-in-der-regional>. Im Übrigen

können gemäß § 4 Abs. 1 S. 3, 4, Abs. 4 WindBG auch Anlagen außerhalb ausgewiesener Windenergiegebiete auf die Flächenbeitragswerte angerechnet werden.

²¹⁹ Siehe oben C. II. 2. a)

lange die jeweiligen Flächenbeitragswerte unterschritten werden, innerhalb wie außerhalb von Windenergiegebieten allgemein als privilegierte Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB zulässig. Zudem können ihnen Darstellungen in Flächennutzungsplänen, Ziele der Raumordnung sowie sonstige Maßnahmen der Landesplanung nicht entgegengehalten werden. Schließlich finden landesrechtliche Mindestabstandsregelungen, allerdings nur im Falle eines bereits anfänglichen landesweiten²²⁰ Verfehlers des Flächenbeitragswertes zum jeweiligen Stichtag, gemäß § 249 Abs. 7 S. 2 BauGB keine Anwendung. Gemäß § 249 Abs. 7 BauGB wird der Maßstab für die planungsrechtliche Zulässigkeit von Windenergievorhaben also deutlich reduziert²²¹. Die in ihrer Durchsetzung gestärkte Zulassungsfähigkeit von Windenergievorhaben soll mithin, mit der Konsequenz eines jedenfalls vorübergehend²²² planerisch ungesteuerten Ausbaus der Windenergie im betreffenden (Teil-)Gebiet, die Erreichung der Ausbauziele des Erneuerbare-Energien-Gesetzes gewährleisten.

Das Rechtsfolgenregime des § 249 Abs. 7 BauGB kann vor dem geschilderten Hintergrund insbesondere auch dann einsetzen, wenn Windenergiegebietsausweisungen aufgrund einer unzureichenden Flächenqualität gegen das Abwägungs- und/oder Erforderlichkeitsgebot verstoßen. Ist ein entsprechender Verstoß gegen Abwägungs- und/oder Erforderlichkeitsgebot nur für einzelne Windenergiegebiete oder sogar nur Gebietsteile gegeben, ist für die Frage der Gesamt- oder Teilunwirksamkeit des Plans insbesondere zu prüfen, ob ausnahmsweise eine Feststellung nur der Teilnichtigkeit dem (hypothetischen) Willen des Planungsträgers am besten entspricht²²³. Mit Blick auf das Erreichen der

(Teil-)Flächenziele des Windenergieflächenbedarfsgesetzes könnte eine Teilnichtigkeit lediglich der von dem Unwirksamkeitsgrund betroffenen Windenergiegebietsausweisungen bzw. Gebietsteile dem (hypothetischen) Willen des Planungsträgers aus der Erwägung heraus entsprechen, dass somit wenigstens die übrige Fläche auf das Erreichen der (Teil-)Flächenziele gemäß § 4 WindBG angerechnet werden kann. Voraussetzung hierfür dürfte aber jedenfalls sein, dass der entsprechende Unwirksamkeitsgrund, wie etwa für den Planungsträger nicht erkennbare Vollzugshindernisse auf kleineren, räumlich abgrenzbaren Gebietsteilen²²⁴, ausschließlich der betroffenen Teilfläche anhaftet. Betrifft der Mangel hingegen das gesamträumliche Planungskonzept, dürfte im Regelfall entsprechend dem im Planungsverfahren zum Ausdruck gekommenen (hypothetischen) Willen des Planungsträgers eine Gesamtnichtigkeit des Plans anzunehmen sein²²⁵. Allerdings ist hierbei die Regelung des § 4 Abs. 2 S. 2 WindBG²²⁶ in Rechnung zu stellen, die den Planungsträgern eine Karenzzeit von einem Jahr für die Heilung unwirksamer Flächenausweisungen eröffnet, während derer die Rechtsfolgen des § 249 Abs. 7 BauGB nicht greifen.

II. Exkurs: (Rechts-)Folgen der Verfehlung der Erneuerbare-Energien-Ausbauziele trotz Erfüllung der Flächenziele

Die Erfüllung der Flächenbeitragswerte des Windenergieflächenbedarfsgesetzes, d. h. die Ausweisung von zwei Prozent der Bundesfläche für die Windenergie als rein flächenbezogenes Ziel, bietet weder eine Ge-

²²⁰ D. Meurers, in: W. Ernst/W. Zinkahn/W. Bielenberg/M. Krautzberger (Hrsg.), BauGB, 154. EL 2024, § 249 Rn. 142.

²²¹ D. Meurers, in: W. Ernst/W. Zinkahn/W. Bielenberg/M. Krautzberger (Hrsg.), BauGB, 154. EL 2024, § 249 Rn. 138 f.

²²² Sobald und solange die Flächenziele (wieder) erreicht werden, entfallen die Rechtsfolgen des § 249 Abs. 7 S. 1 BauGB, so dass der Ausbau der Windenergie wieder auf Basis einer planerischen Steuerung erfolgt.

²²³ Siehe allgemein BVerwG, Urt. v. 19.09.2002 – 4 CN 1/02, ZfBR 2003, S. 150 (151); BVerwG, Beschl. v. 24.04.2013 – 4 BN 22/13, juris Rn. 3. Siehe auch H.-G. Gierke, in: H. Brügelmann (Hrsg.), BauGB, 134. EL

2025, § 1 Rn. 220b; explizit für die Ausweisung von Windenergiegebieten OVG Münster, Beschl. v. 12.06.2026 – 22 B 44/26.NE, juris Rn. 31 ff.

²²⁴ Vgl. oben D.

²²⁵ Siehe OVG Münster, Beschl. v. 12.06.2026 – 22 B 44/26.NE, juris Rn. 31 ff.

²²⁶ Trotz der gerichtlich erkannten Unwirksamkeit des Plans bleiben gemäß § 4 Abs. 2 S. 2 WindBG die in ihm ausgewiesenen Windenergiegebiete vorübergehend anrechenbar, um die räumliche Steuerungswirkung möglichst bis zu einer Heilung des Plans in einem ergänzenden Verfahren oder bis zur Inkraftsetzung eines gänzlich neuen Plans aufrechtzuerhalten.

währ für die Erreichung der leistungsbezogenen Ausbaupfade gemäß § 4 Nr. 1 EEG 2023 noch für die Erreichung der strommengenbezogenen Ausbauziele gemäß §§ 1 Abs. 1, Abs. 2, 4a EEG 2023. Dies liegt zunächst darin begründet, dass Windenergieanlagen mit der Feststellung des Erreichens des Flächenbeitragswertes nur noch in Windenergiegebieten privilegiert und somit de facto nur innerhalb dieser zulässig sind. Der Windenergieausbau kann daher grundsätzlich nur noch auf ausgewiesenen Flächen erfolgen und ist auf diese begrenzt. Kann auf einem erheblichen Anteil der ausgewiesenen Flächen, sei es beispielsweise aufgrund genehmigungsrechtlicher Restriktionen oder einer ablehnenden Haltung des jeweiligen Flächeneigentümers, keine Windenergienutzung realisiert werden, ohne dass in Bezug auf die betreffenden Pläne rechtlich zu beanstandende Abwägungsfehler vorliegen oder eine (Teil-)Vollzugsunfähigkeit vorliegt, so werden damit zwar nicht die Flächenziele des Windenergieflächenbedarfsgesetzes, allerdings möglicherweise die Ausbauziele des Erneuerbare-Energien-Gesetzes verfehlt. Vor diesem Hintergrund sieht das Windenergieflächenbedarfsgesetz Berichts- und Evaluierungspflichten vor, um entsprechende Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen und gegebenenfalls durch Gesetzesänderungen gegensteuern zu können.

Konkret ist die Bundesregierung gemäß § 7 Abs. 1 WindBG verpflichtet, ab dem 1. Januar 2024 nach § 98 Abs. 4 EEG 2023 zum Stand der Umsetzung dieses Gesetzes zu berichten²²⁷. Gegenstand des jährlichen Berichts ist gemäß § 98 Abs. 3 und Abs. 4 EEG 2023 insbesondere der bisherige Umfang der planerisch ausgewiesenen Flächen für die Windenergie sowie die tatsächliche

Ausnutzung dieser Flächen für die Windenergie (§ 98 Abs. 4 Nr. 2 EEG 2023). Darüber hinaus sind Maßnahmen und Vorschläge zur Planungsbeschleunigung und die Eignung der Flächenbeitragswerte nach § 3 Abs. 1 i. V. m. der Anlage zum WindBG für das Erreichen der Ausbauziele und Ausbaupfade des Erneuerbare-Energien-Gesetzes darzustellen (§ 98 Abs. 4 Nr. 4, Nr. 5 EEG 2023). Damit gewährleistet das Windenergieflächenbedarfsgesetz in kurzen Zeitabständen jeweils eine umfassende Informationsgrundlage für mögliche gesetzliche Anpassungen.

Für den Fall, dass der Bericht nach § 98 Abs. 3 und Abs. 4 EEG 2023 zu dem Ergebnis kommt, dass es weiterer gesetzgeberischer Maßnahmen bedarf, verpflichtet § 7 Abs. 3 WindBG die Bundesregierung, alle vier Jahre einen Entwurf zur Anpassung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes vorzulegen. Darüber hinaus steht es der Bundesregierung (ebenso wie dem Bundestag und dem Bundesrat) frei, auch für andere Gesetze, also vor allem für das Raumordnungsgesetz und das Baugesetzbuch, Gesetzesänderungen auf den Weg zu bringen, um das Erreichen der Ziele des Windenergieflächenbedarfsgesetzes und damit zugleich der Ausbauziele des Erneuerbare-Energien-Gesetzes zu fördern. Auch für den Fall, dass die Windenergiegebietsausweisungen der Planungsträger jenseits rechtlich zu beanstandender Qualitätsmängel im Ergebnis nicht ausreichen, um die Ausbauziele des Erneuerbare-Energien-Gesetzes zu erreichen, beinhaltet das Windenergieflächenbedarfsgesetz folglich Mechanismen, die es – den Willen des Gesetzgebers vorausgesetzt – ermöglichen, gegebenenfalls notwendige gesetzliche Anpassungen vorzunehmen.

²²⁷ Siehe *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Bericht des Bund-Länder-Kooperationsausschusses zum Stand des Ausbaus der erneuerbaren Energien sowie zu Flächen, Planungen und Genehmigungen für die Windenergienutzung an Land an die Bundesregierung gemäß § 98 EEG – Bericht 2025,

https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/E/EEG-Kooperationsausschuss/2025/bericht-bund-laender-kooperationsausschuss-2025.pdf?__blob=publicationFile&v=8.

G. Fazit und Ausblick

Der von den Planungsträgern in der planerischen Abwägung zu berücksichtigende und die Ausweisung von Windenergiegebieten materiell tragende Windenergiebelang erschöpft sich nicht in der bloßen flächenmäßigen Ausweisung von Windenergiegebieten, mit der die (Teil-)Flächenziele des Windenergieflächenbedarfsgesetzes erreicht werden. Vielmehr stellt der Windenergiebelang auch Anforderungen an die Flächenqualität, die sich wiederum prinzipiell nach der in den Windenergiegebieten potenziell erzeugbaren nutzbaren Windstrommenge bemisst. Zwar kann diese von Planungsträgern in aller Regel nicht konkret beziffert werden und besteht hinsichtlich der Umsetzung dieser qualitativen Anforderungen ein weiter Einschätzungs-, Prognose-, Bewertungs- und Gestaltungsspielraum der Planungsträger. Ferner sind jene immer in den planerischen Ausgleich mit konkurrierenden und kollidierenden Belangen zu stellen und in der Abwägung nicht maximal zu verwirklichen. Gleichwohl sind die Planungsträger vor dem Hintergrund des überragend hohen Gewichts des Windenergiebelangs gemäß dem Abwägungsgebot prinzipiell verpflichtet, qualitativ hinreichend geeignete Flächen auszuweisen und so in Summe die räumlichen Voraussetzungen für die Erreichung der strommengenbezogenen Ausbauziele des Erneuerbare-Energien-Gesetzes zu schaffen.

Es bleibt indes abzuwarten, ob die Rechtsprechung entsprechende qualitative Anforderungen an die Ausweisung von Windenergiegebieten explizit formulieren wird.

Mit den bisherigen, vergleichsweise allgemein gehaltenen Maßgaben der Rechtsprechung stehen diese allerdings in Einklang²²⁸. Grundsätzlich in Betracht kommt auch eine Weiterentwicklung des Gebots substanzieller Flächenausweisungen, das die Verwaltungsgerichte ehemals als Anforderung an das Ausmaß des raumplanerischen Flächenangebots für die Windenergie entwickelt haben, hin zu einem qualitativen Substanzgebot, das Anforderungen an die qualitative Eignung von Windenergiegebietsausweisungen stellt²²⁹. Dies gilt zumal, wenn man das Substanzgebot ohnehin als Konkretisierung des Klimaschutz-, Erneuerbare-Energien- und Windenergiebelangs aufgefasst hat²³⁰. Auch die Rechtsprechung, die das Gebot substanzieller Flächenausweisungen maßgeblich aus der Außenbereichsprivilegierung gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB abgeleitet hat, könnte eine solche Entwicklung in Richtung auf ein „qualitatives Substanzgebot“ von ihren dogmatischen Grundlagen her aber grundsätzlich ohne Weiteres vollziehen²³¹. Inwieweit sich die Gerichte durch die Planerhaltungsvorschrift des § 249 Abs. 6 S. 2 BauGB in ihrer gerichtlichen Kontrolle in diesem Zusammenhang beschränken lassen, kann derzeit noch nicht zuverlässig vorhergesagt werden²³². Die aus dem Erforderlichkeitsgebot gemäß § 2 Abs. 1 ROG, § 1 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 BauGB resultierende qualitative Mindestanforderung an die Vollzugsfähigkeit von Windenergiegebietsausweisungen besteht daneben in jedem Fall fort. Diese formuliert eine absolute, strikt bindende Untergrenze für die Eignung der ausgewiesenen Flä-

²²⁸ Vgl. oben A. sowie C.

²²⁹ Siehe S. Wagner, Auswirkungen des Gesetzespakets zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land auf die Planungspraxis nach BauGB und ROG, UPR 2023, S. 361 (366 f.); siehe auch S. Benz/N. Wegner, Das Wind-an-Land-Gesetz – neue Grundlagen für die Flächenbereitstellung für die Windenergie, ZNER 2022, S. 367 (372).

²³⁰ Näher hierzu S. Wagner, Das Gebot substanzieller Flächenausweisungen zugunsten der Windenergie als abwägungsrechtliche Wirkung des Klimaschutzbelangs, ZfBR 2020, S. 20 (26); positive Resonanz auf diesen Ansatz etwa bei M. Sauthoff, Klimaschutz in der Raumordnung, ZUR 2021, S. 140 (146 [mit Fn. 80]); M. Hermsdorf, Die Vorschläge zur Reform der bauplanungsrechtlichen Rahmenbedingungen für Windener-

gievorhaben auf dem Prüfstand, ZUR 2022, S. 341 (346); ähnlich auch S. Thomann, Konzentrationsflächen für Windenergieanlagen in Flächennutzungsplänen, 2018, S. 426.

²³¹ Vgl. hierzu auch S. Benz/N. Wegner, Das Wind-an-Land-Gesetz – neue Grundlagen für die Flächenbereitstellung für die Windenergie, ZNER 2022, S. 367 (372). Siehe auch OVG Lüneburg, Urt. v. 23.06.2016 – 12 KN 64/14, BeckRS 2016, 48632 Rn. 78: „Zweck der Darstellung von Vorranggebieten für Windenergieanlagen ist es auch, möglichst gut geeignete Flächen auszuweisen.“

²³² So auch M. Kment, Eine neue Ära beim Ausbau von Windenergieanlagen – Das aktuelle Wind-an-Land-Gesetzespaket in der Analyse, NVwZ 2022, S. 1153 (1158).

chen, deren Einhaltung gerichtlich vollständig überprüft werden kann und deren Unterschreiten jedenfalls einen beachtlichen Fehler darstellt²³³. Insofern kann zudem auf eine reichhaltige Kasuistik und eine jedenfalls im Kern konsolidierte Rechtsprechung zurückgegriffen werden.

Es liegt jedoch zunächst an den Planungsträgern, die von den Steuerungsvorgaben des Abwägungs- und Erforderlichkeitsgebots primär erreicht werden, die Notwendigkeit einer entsprechenden Judikatur gar

nicht erst entstehen zu lassen. Mit qualitativ hinreichend guten Flächenausweisungen haben sie es selbst in der Hand, zum Erreichen der Ausbauziele des Erneuerbare-Energien-Gesetzes entscheidend beizutragen. Wenn hierdurch zugleich den weiteren, vom Gesetzgeber mit dem Windan-Land-Gesetz verfolgten Zielen, die Planungsverfahren zu vereinfachen sowie die Rechtssicherheit der Pläne zu erhöhen, Rechnung getragen wird, ist dies fraglos im Interesse aller Beteiligten.

²³³ Eine Begrenzung der gerichtlichen Kontrolle durch § 249 Abs. 6 S. 2 BauGB kommt insofern nicht in Betracht.

Kontakt
Stiftung Umweltenergierecht
Friedrich-Ebert-Ring 9
97072 Würzburg

T: +49 931 794077-0
F: +49 931 7940 77-29

info@stiftung-umweltenergierecht.de
www.stiftung-umweltenergierecht.de

Entstanden im Rahmen des Vorhabens:
„ImWind4two – Implementierung, Umsetzung und Weiterentwicklung des WindBG für mindestens 2 Prozent effektive Fläche für die Windenergie an Land“

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages