



75 Jahre  
Demokratie  
lebendig



Deutscher Bundestag  
Wissenschaftliche Dienste

---

## Sachstand

---

## Fragen zum Windenergieflächenbedarfsgesetz

**Fragen zum Windenergieflächenbedarfsgesetz**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 039/24; WD 5 - 3000 - 061/24  
Abschluss der Arbeit: 14.05.2024  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung  
WD 5: Wirtschaft, Energie und Umwelt

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Überblick</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Inhalt des WindBG (WD 5)</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Verfassungsmäßigkeit des WindBG (WD 3)</b>	<b>7</b>
3.1.	Formelle Verfassungsmäßigkeit	7
3.1.1.	Gesetzgebungskompetenz	7
3.1.2.	Gesetzgebungsverfahren	12
3.2.	Materielle Verfassungsmäßigkeit	14
3.2.1.	Bundesstaatsprinzip	14
3.2.2.	Kommunale Selbstverwaltung	15

## 1. Überblick

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages wurden gefragt, ob das Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG)<sup>1</sup> mit dem Grundgesetz (GG)<sup>2</sup> vereinbar ist.

## 2. Inhalt des WindBG (WD 5)

Das WindBG wurde am 20. Juli 2022 vom Deutschen Bundestag beschlossen und trat am 1. Februar 2023 in Kraft. Es ist Teil eines umfassenderen Artikelgesetzes<sup>3</sup>, dem Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land (sog. Wind-An-Land-Gesetz). Das Wind-An-Land-Gesetz beinhaltet neben der Neuschaffung des WindBG mehrere Änderungen des Baugesetzbuches (BauGB)<sup>4</sup>, des Raumordnungsgesetzes (ROG)<sup>5</sup> und des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG)<sup>6</sup>.

Das Gesetzgebungsverfahren zum Wind-An-Land-Gesetz ist abgeschlossen.<sup>7</sup> Der Gesetzesentwurf wurde durch die Koalitionsfraktionen am 21. Juni 2022 in den Deutschen Bundestag eingebracht,<sup>8</sup> am 24. Juni 2022 zum ersten Mal im Plenum beraten und per Beschluss an die zuständigen Ausschüsse überwiesen.<sup>9</sup> Am 7. Juli 2022 wurde das Gesetz in zweiter und dritter Lesung nach namentlicher Abstimmung in der Fassung des federführenden Ausschusses für Klimaschutz und Energie angenommen.<sup>10</sup> Am 8. Juli 2022 hat der Bundesrat das Wind-An-Land-Gesetz beraten und keinen Antrag auf Einberufung eines Vermittlungsausschusses gem. Art. 77 Abs. 2 GG

- 
- 1 [Windenergieflächenbedarfsgesetz](#) vom 20.07.2022, zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes zur Änderung des Erdgas-Wärme-Preisbremsengesetzes, zur Änderung des Strompreisbremsengesetzes sowie zur Änderung weiterer energiewirtschaftlicher, umweltrechtlicher und sozialrechtlicher Gesetze, [BGBl. 2023 I Nr. 202](#) vom 02.08.2023.
  - 2 [Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland](#) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert am 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).
  - 3 Ein Artikelgesetz (auch Mantelgesetz oder Omnibusgesetz genannt) ist in der Gesetzgebungspraxis des Bundestages ein Gesetz, durch das gleichzeitig mehrere Gesetze erlassen oder geändert werden, manchmal auch auf unterschiedlichen Rechtsgebieten, dazu Deutscher Bundestag, [Parlamentsbegriffe - Artikelgesetz](#).
  - 4 [Baugesetzbuch](#) in der Fassung der Bekanntmachung vom 03.11.2017 (BGBl. I S. 3634), zuletzt geändert am 20.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394).
  - 5 [Raumordnungsgesetz](#) vom 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert am 22.03.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88).
  - 6 [Erneuerbare-Energien-Gesetz](#) vom 21.07.2014 (BGBl. I S. 1066), zuletzt geändert am 05.02.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 33).
  - 7 Zum Gesetzgebungsverfahren, Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien (DIP) [„Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land“](#).
  - 8 [BT-Drs. 20/2355](#).
  - 9 Deutscher Bundestag, [Plenarprotokoll 20/45](#) vom 24.06.2022, 4682 B.
  - 10 Deutscher Bundestag, [Plenarprotokoll 20/47](#) vom 07.07.2022, 4820 B; Deutscher Bundestag, [Plenarprotokoll 20/47](#) vom 07.07.2022, 4842 C.

---

gestellt.<sup>11</sup> Das Gesetz wurde am 28. Juli 2022 im Bundesgesetzblatt verkündet und trat gemäß Art. 5 des Gesetzes am 1. Februar 2023 in Kraft.<sup>12</sup>

Gemäß § 1 Abs. 1 WindBG ist Ziel des Gesetzes,

im Interesse des Klima- und Umweltschutzes die Transformation zu einer nachhaltigen und treibhausgasneutralen Stromversorgung, die vollständig auf erneuerbaren Energien beruht, durch den beschleunigten Ausbau der Windenergie an Land zu fördern.

Ergänzend bestehen die „Wind-an-Land-Strategie“<sup>13</sup> und die „Vollzugsempfehlung zu § 6 Windenergieflächenbedarfsgesetz“<sup>14</sup> des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK).

Mit § 3 WindBG verpflichtet der Bund die Länder zur Ausweisung eines prozentualen Anteils der Landesfläche für die Windenergie:

(1) In jedem Bundesland ist ein prozentualer Anteil der Landesfläche nach Maßgabe der Anlage (Flächenbeitragswert) für die Windenergie an Land auszuweisen. Dabei sind bis zum 31. Dezember 2027 mindestens die Flächenbeitragswerte nach der Anlage Spalte 1 und bis zum 31. Dezember 2032 mindestens die Flächenbeitragswerte nach der Anlage Spalte 2 auszuweisen; soweit ein Land von Absatz 4 Gebrauch gemacht hat, ersetzen die durch das Land erhöhten Flächenbeitragswerte und vorgezogenen Stichtage die entsprechenden in der Anlage genannten Flächenbeitragswerte und die entsprechenden im ersten Teilsatz und in der Anlage aufgeführten Stichtage. Zum Zwecke der Bestimmung der Größe der hiernach auszuweisenden Flächen ist die Größe der Landesflächen der Bundesländer insgesamt der Anlage Spalte 3 zu entnehmen.

(2) Die Länder erfüllen die Pflicht nach Absatz 1, indem sie

1. die zur Erreichung der Flächenbeitragswerte notwendigen Flächen selbst in landesweiten oder regionalen Raumordnungsplänen ausweisen oder
2. eine Ausweisung der zur Erreichung der Flächenbeitragswerte notwendigen Flächen durch von ihnen abweichende regionale oder kommunale Planungsträger sicherstellen; dabei legt das jeweilige Land hierzu regionale oder kommunale Teilflächenziele fest, die in Summe den Flächenbeitragswert erreichen, und macht diese durch ein Landesgesetz oder als Ziele der Raumordnung verbindlich.

---

11 Bundesrat, [Plenarprotokoll 1023/2022](#) vom 09.07.2022.

12 [BGBl. 2022 I Nr. 28, 1353](#).

13 BMWK, [Windenergie-an-Land-Strategie](#), Mai 2023.

14 BMWK, [Vollzugsempfehlung zu § 6 Windenergiebedarfsgesetz](#), 19.07.2023.

Im Fall des Satzes 1 Nummer 1 kann das Land durch ein Landesgesetz oder als Ziele der Raumordnung regionale Teilflächenziele für eigene regionale Raumordnungspläne festlegen, die in Summe die Flächenbeitragswerte erreichen.

(3) Die Länder sind außerdem verpflichtet, bis zum 31. Mai 2024 im Rahmen ihrer Berichterstattung nach § 98 Absatz 1 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes einmalig Folgendes nachzuweisen:

1. im Fall des Absatzes 2 Satz 1 Nummer 1 Planaufstellungsbeschlüsse zur Ausweisung der zur Erreichung der Flächenbeitragswerte nach der Anlage Spalte 1 notwendigen Flächen,
2. im Fall des Absatzes 2 Satz 1 Nummer 2 und Satz 2 das Inkrafttreten von Landesgesetzen oder Raumordnungsplänen, die regionale oder kommunale Teilflächenziele festsetzen; dabei müssen die Teilflächenziele in der Summe den Flächenbeitragswert nach der Anlage Spalte 1 für das Land erreichen.

(4) Die Länder können durch Landesrecht für das jeweilige Landesgebiet abweichend von Absatz 1 Satz 1 jeweils höhere als die in der Anlage geregelten Flächenbeitragswerte vorsehen und die in Absatz 1 Satz 2 erster Teilsatz sowie in der Anlage genannten Stichtage jeweils auf einen früheren Zeitpunkt vorziehen.

Der Flächenbeitragswert ergibt sich aus der Anlage zu § 3 Abs. 1 WindBG.<sup>15</sup> Hiernach sind je nach Land bis Ende 2027 bis zu 1,8% und bis Ende 2032 bis zu 2,2% der Landesfläche als Beitrag auszuweisen. Die Festlegung der Flächenbeitragswerte begründet der Gesetzentwurf wie folgt:

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz hat frühzeitig einen Diskussionsprozess mit den Ländern im EEG-Bund-Länder-Kooperationsausschuss geführt, in dem angemessene Szenarien der Verteilung der Flächenbeitragswerte des Windflächen-Bedarfsgesetzes erörtert wurden. Diskutiert wurden dabei insbesondere eine gleichmäßige Verteilung des 2-Prozent-Flächenziels auf alle Bundesländer sowie verschiedene Optionen für eine potenzialbasierte Verteilung. Als Basis für die potenzialbasierten Verteilungen wurden die Ergebnisse einer umfangreichen Flächenpotenzialstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz genutzt. Die Studie sowie die dort verwendeten Daten und Methoden wurden ebenfalls ausführlich mit den Ländern im Vorfeld diskutiert. Auf dieser Grundlage sowie unter Berücksichtigung der eingegangenen Länderstellungen im EEG-Bund-Länder-Kooperationsausschuss wurde die in Artikel 1 Anlage 1 festgelegte Verteilung gewählt. Diese entspricht einer potenzialbasierten Verteilung. Um extreme Unterschiede im Hinblick auf die Lastenverteilung zwischen den Ländern zu vermeiden, wurden eine Untergrenze von mindestens 1,8 Prozent sowie eine Obergrenze von maximal 2,2 Prozent als Ziel für den Ablauf des Jahres 2032 gesetzt. Darüber hinaus wurde eine Sonderregelung für die Stadtstaaten getroffen, um der dort stark begrenzten Flächenverfügbarkeit für den Ausbau der Windenergie an Land Rechnung zu tragen.<sup>16</sup>

Die in der Gesetzesbegründung genannte Studie sollte ermitteln, welche bundesweiten Flächenpotenziale für die Windenergie an Land langfristig bestehen, und die Optionen untersuchen, die

---

15 [Anlage zum WindBG](#) (zu § 3 Absatz 1 WindBG).

16 [BT-Drs. 20/2355](#), S. 18.

für die Verteilung des Flächenziels zwischen den Bundesländern unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Voraussetzungen und Einschränkungen bestehen.<sup>17</sup>

§ 6 WindBG enthält Verfahrenserleichterungen in ausgewiesenen Windenergiegebieten.

§ 7 WindBG enthält Regelungen zur Evaluierung und in Abs. 5 eine Verordnungsermächtigung. Den nach § 7 Abs. 2 WindBG erforderlichen Bericht hat das BMWK bereits veröffentlicht.<sup>18</sup>

### 3. Verfassungsmäßigkeit des WindBG (WD 3)

Das WindBG ist mit dem Grundgesetz vereinbar, wenn und soweit es formell und materiell verfassungsgemäß ist. Hinsichtlich der formellen Verfassungsmäßigkeit wird nachfolgend die Gesetzgebungskompetenz des Bundes sowie das Gesetzgebungsverfahren näher erörtert. Bezüglich der materiellen Verfassungsmäßigkeit des WindBG wird die in der rechtswissenschaftlichen Literatur diskutierte Vereinbarkeit mit dem Bundesstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. GG sowie die Planungshoheit der Gemeinden aus Art. 28 Abs. 2 GG erörtert.

#### 3.1. Formelle Verfassungsmäßigkeit

##### 3.1.1. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes ergeben sich in Abgrenzung zu den Gesetzgebungskompetenzen der Länder aus Art. 70 ff. GG. Danach haben grundsätzlich die Länder das Gesetzgebungsrecht, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund ausdrücklich ein Gesetzgebungsrecht verleiht.

Für das WindBG und die darin enthaltenen Vorschriften kommt die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zum Recht der Wirtschaft einschließlich der Energiewirtschaft in Betracht. Den Begriff des Rechts der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG versteht das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) weit.<sup>19</sup> Insbesondere zum Recht der Energiewirtschaft gehören ihm zufolge „Regelungen zur Organisation der Energiewirtschaft und der handelnden Rechtssubjekte [...], außerdem [...] Maßnahmen zur Energiesicherung und zur Energieeinsparung [...]“.<sup>20</sup>

---

17 Vgl. zur Studie, Guidehouse Germany GmbH in enger Zusammenarbeit mit Fraunhofer-Institut für Energiewirtschaft und Energiesystemtechnik, Stiftung Umweltenergierecht, Bosch & Partner GmbH, [Analyse der Flächenverfügbarkeit für Windenergie an Land post-2030](#), Mai 2022.

18 BMWK, [Monitoringbericht zum Ausbau der erneuerbaren Energien im Strombereich nach § 98 Absatz 3 EEG und Fortschrittsbericht Windenergie an Land nach § 99a EEG](#), Januar 2024.

19 BVerfG, Beschluss vom 23.03.2022 - [1 BvR 1187/17](#), BVerfGE 161, 63 (94 Rn. 60); diese Auslegung des BVerfG wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur bestätigt, vgl. dazu Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 102. EL August 2023, Art. 74 Rn. 240; Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 57. Ed. 15.01.2024, Art. 74 Rn. 36.

20 BVerfG, Beschluss vom 23.03.2022 - [1 BvR 1187/17](#), BVerfGE 161, 63 (95 Rn. 62); vgl. dazu ferner Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 57. Ed. 15.01.2024, Art. 74 Rn. 36.1.

Es könnte aber auch die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Raumordnung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG einschlägig sein. Raumordnung ist nach der Rechtsprechung des BVerfG die „zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raumes“.<sup>21</sup> Vereinzelt wird im Zusammenhang mit dem WindBG auch auf die vom BVerfG entwickelte ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für „Raumplanung für den Gesamtstaat“ nach der Natur der Sache angesprochen, die einschlägig ist, wenn sich die Raumordnung auf das „gesamte Staatsgebiet“ bezieht.<sup>22</sup> Welche Gesetzgebungskompetenz für die Regelungen des WindBG einschlägig ist, wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur kontrovers diskutiert. In beiden Fällen ist zwar grundsätzlich eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes begründet. Ein wesentlicher Unterschied liegt allerdings darin, dass eine etwaige Bundesregelung auf dem Gebiet der Energiewirtschaft erforderlich im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG sein muss, während die Länder bei Regelungen im Bereich der Raumordnung ein Abweichungsrecht nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG haben.

Wenn, wie vorliegend, mehrere Gesetzgebungszuständigkeiten in Betracht kommen, ist für die Abgrenzungen der Zuständigkeiten nach der Rechtsprechung des BVerfG auf Wortlaut, Systematik, Normzweck und Entstehungsgeschichte abzustellen. Etwaige Zweckmäßigkeitserwägungen sind insoweit irrelevant, um eine klare vertikale Gewaltenteilung zwischen Bundes- und Landeskompetenzen sicher zu stellen.<sup>23</sup>

Das Ziel des WindBG ist nach § 1 Abs. 1 die Förderung der Transformation zu einer nachhaltigen und treibhausgasneutralen Stromversorgung, indem der Ausbau von Windenergie an Land beschleunigt wird. Dies wird durch die Vorgabe von verbindlichen Flächenzielen umgesetzt (§§ 1 Abs. 1, 3 WindBG). Mithin soll das WindBG als Ganzes der Energiesicherung, genauer der Sicherung der (nachhaltigen und treibhausgasneutralen) Stromversorgung dienen. In der Begründung zum Gesetzentwurf des WindBG wird ferner dargelegt, dass die Regelungen des WindBG dem Bereich der Energiewirtschaft und nicht der Raumordnung unterfallen, weil die „im WindBG verankerten Flächenbeitragswerte [...] durch energiewirtschaftliche Flächenbedarfe begründet“ seien.<sup>24</sup> Es wird weiter wie folgt argumentiert:

Die Flächenziele werden aus den Ausbaupfaden für die Windenergie an Land abgeleitet, die sich aus dem EEG ergeben. Die Verpflichtung der Länder zur Flächenbereitstellung (§ 3 Absatz 1 WindBG), die der Kern des Gesetzes ist, soll die Verfügbarkeit der für den Ausbau der Windenergie benötigten Flächen gewährleisten. Obwohl sich auf Ebene der Umsetzung des Gesetzes Bezugspunkte zur Raumordnung ergeben mögen, wird diese durch das WindBG nicht geregelt. Vielmehr werden die Einzelheiten der planerischen Gestaltung weiterhin den Ländern in ihrem jeweiligen Planungssystem überlassen. § 3 Absatz 2 des WindBG nennt lediglich deklaratorisch die existierenden Erfüllungsoptionen. Die

---

21 BVerfG, Gutachten vom 16.06.1954 - 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407 (425); vgl. ausführlich dazu Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 190.

22 Zur ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz, BVerfG, Gutachten vom 16.06.1954 - 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407 (427 f.); vgl. Bovet/Dross/Kindler: Bundesweite Flächenvorgabe für den Ausbau von Windenergie an Land, NVwZ 2020, 754 (757).

23 BVerfG, Beschluss vom 23.03.2022 - [1 BvR 1187/17](#), BVerfGE 161, 63 (92 Rn. 55).

24 [BT-Drs. 20/2355](#), S. 18 f.; zustimmend Köck, Beschleunigung durch Rechtsvereinfachung, ZUR 2023, 470 (472).



Deckung der energiewirtschaftlichen Flächenbedarfe muss danach nicht notwendig im Rahmen der Raumordnung erfolgen.<sup>25</sup>

Diese Argumentation zur Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen entspricht im Wesentlichen den Ausführungen des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU) zur rechtstechnischen Umsetzung des 2%-Flächenziels, noch bevor das WindBG erlassen wurde.<sup>26</sup> Demnach sei das Flächenziel von 2% ein „Bestandteil einer energiewirtschaftlichen Bedarfsplanung, die aus dem im EEG festgelegten Ausbaubedarf für die Windenergie einen voraussichtlichen Flächenbedarf ableitet und festsetzt“. Wenn und soweit eine Regelung „keine unmittelbare Pflicht zur raumplanerischen Ausweisung von Windnutzungsflächen“ begründe und die „räumliche Verträglichkeit in den einzelnen Teilräumen nicht Gegenstand“ dieser Regelung sei, könne für die Gesetzgebungskompetenz auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG abgestellt werden.<sup>27</sup> Es handele sich nicht um einen Gegenstand der Raumordnung im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG, weil das „pauschale Flächenziel von 2% [...] Ausdruck einer energiepolitischen Festsetzung auf der Basis von Bedarfs- und Potenzialanalysen und damit eine fachplanerische und keine gesamtplanerische Entscheidung“ sei.<sup>28</sup> Die Frage der Gesetzgebungskompetenz müsse nur anders beurteilt werden,

[s]ofern der Bund von der Option Gebrauch machen will, zumindest für einen mittelfristigen Zeithorizont differenzierte Zielvorgaben für Bundesländer oder gar einzelne Planungsregionen festzusetzen, die den unterschiedlichen räumlichen Potenzialen der jeweiligen Teilräume Rechnung tragen.<sup>29</sup>

Auch wenn im Grunde eine „Koordination der Anforderungen an den Raum“ Regelungsgegenstand der Raumordnung sei, beruhen die Flächenziele des WindBG, die von Leistungszielen des EEG übersetzt wurden, nach Teilen der rechtswissenschaftlichen Literatur auf einer energiepolitischen Entscheidung des Gesetzgebers.<sup>30</sup> Der Gesetzgeber verlasse seine wirtschaftsrechtliche Kompetenzgrundlage nicht, wenn und solange der angemeldete Flächenbedarf in einem „nachvollziehbaren Zusammenhang mit der energiepolitischen Leistungsanforderung“ stehe.<sup>31</sup>

---

25 [BT-Drs. 20/2355](#), S. 18 f.

26 SRU, [Klimaschutz braucht Rückenwind: Für einen konsequenten Ausbau der Windenergie an Land, Stellungnahme](#), 2022.

27 SRU, [Klimaschutz braucht Rückenwind: Für einen konsequenten Ausbau der Windenergie an Land, Stellungnahme](#), 2022, S. 19.

28 SRU, [Klimaschutz braucht Rückenwind: Für einen konsequenten Ausbau der Windenergie an Land, Stellungnahme](#), 2022, S. 19.

29 SRU, [Klimaschutz braucht Rückenwind: Für einen konsequenten Ausbau der Windenergie an Land, Stellungnahme](#), 2022, S. 19.

30 Grigoleit, Paradigmenwechsel in der Planung: Der Ausbau der Windenergie als Referenzmodell politischer Bedarfsanmeldung?, DVBl. 2024, 552 (556).

31 Grigoleit, Paradigmenwechsel in der Planung: Der Ausbau der Windenergie als Referenzmodell politischer Bedarfsanmeldung?, DVBl. 2024, 552 (556).

Einige Stimmen der rechtswissenschaftlichen Literatur bezeichnen demgegenüber das Abstellen auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG dennoch als „Trickserei“, weil diese Gesetzgebungskompetenz nicht die Vorgabe konkreter Flächenbedarfe erfasse, sondern nur die Vorgabe etwaiger Leistungskapazitäten.<sup>32</sup> Der Flächenbezug begründe einen offensichtlichen Bezug zum Raumordnungsrecht und damit auch einen Abweichungsvorbehalt der Länder nach Art. 72 Abs. 3 GG. Des Weiteren wird teilweise von einer „unzulässigen Umgehung der grundgesetzlichen Kompetenzordnung“ gesprochen, weil „bundesrechtliche Mengenvorgaben für Flächenausweisungen auf Landesebene materiell“ Regelungen der Raumordnung seien.<sup>33</sup>

Für die Auffassung, dass das WindBG von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG erfasst sei, spricht vor allem der Normzweck und die Entstehungsgeschichte sowie die Gesetzssystematik des WindBG, da die Leistungsziele des EEG für die Flächenziele des WindBG maßgeblich sind. Ferner spricht auch die Rechtsprechung des BVerfG dafür, wonach der Begriff des Rechts der Wirtschaft einschließlich der Energiewirtschaft insgesamt und grundsätzlich weit zu verstehen ist.<sup>34</sup> Hinsichtlich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache für die „Raumordnung für den Gesamtstaat“ wäre zu beachten, dass diese bereits dem Grunde nach in der rechtswissenschaftlichen Literatur nicht unumstritten ist, weil dadurch u.a. das Abweichungsrecht der Länder für Raumordnung nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG ausgehöhlt werden könnte.<sup>35</sup> In der rechtswissenschaftlichen Diskussion wird außerdem, soweit ersichtlich, davon ausgegangen, dass diese Gesetzgebungskompetenz, selbst wenn man diese grundsätzlich anerkennt, im konkreten Fall des WindBG nicht einschlägig sein dürfte.<sup>36</sup>

Sofern die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Energiewirtschaft gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG angenommen würde, hätte der Bund nach Art. 72 Abs. 2 GG das Gesetzgebungsrecht für Gesetze auf diesem Gebiet nur, wenn und soweit die bundesgesetzlichen Regelungen des WindBG und insbesondere die Ausweisungspflicht der Bundesländer zur Herstellung

---

32 Wagner, Auswirkungen des Gesetzespakets zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land auf die Planungspraxis nach BauGB und ROG, UPR 2023, 361 ff., der insoweit auch von „kompetenziellen und konzeptionellen Defizite[n] des Gesetzespakets“ spricht; vgl. ebenfalls kritisch Raschke/Roscher, Laues Lüftchen oder starke Brise? Zur Reform des Planungsrechts für Windenergieanlagen an Land, ZfBR 2022, 531 (533), zu „Abgrenzungsfragen“ hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz.

33 Siehe dazu Grigoleit/Engelbert/Strothe/Klanten, Booster für die Windkraft – Aspekte zur Beschleunigung der Windenergieplanung Onshore, NVwZ 2022, 512 (514), die allerdings auf die tatsächliche Problematik hinweisen, dass den Ländern nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG ein Abweichungsrechts zustünde; die Gesetzgebungskompetenzen seien im Übrigen insgesamt anders zu beurteilen, „sofern ein – das Zulassungsverfahren umfassend regelndes – Fachplanungsgesetzeswerk auf dieser kombinierten Kompetenz erlassen würde, da hier aufgrund des engen Zusammenhangs mit den übrigen Regelungen des Gesetzes auch der Schwerpunkt eines Zwei-Prozent-Ziels gegebenenfalls anders zu bewerten wäre“.

34 BVerfG, Beschluss vom 23.03.2022 - [1 BvR 1187/17](#), BVerfGE 161, 63 (94 Rn. 60); diese Auslegung des BVerfG wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur bestätigt, vgl. dazu Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 102. EL August 2023, Art. 74 Rn. 240; Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 57. Ed. 15.01.2024, Art. 74 Rn. 36.

35 Vgl. dazu Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 81; kritisch Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 190.

36 Bovet/Dross/Kindler, Bundesweite Flächenvorgabe für den Ausbau von Windenergie an Land, NVwZ 2020, 754 (756).

gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich sind. Das BVerfG hat die Begriffe der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit wie folgt ausgelegt:

Eine bundesgesetzliche Regelung ist zur Wahrung der Rechtseinheit erforderlich, wenn und soweit die mit ihr erzielbare Einheitlichkeit der rechtlichen Rahmenbedingungen Voraussetzung für die Vermeidung einer Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen ist, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann [...]. Sie ist zur Wahrung der Wirtschaftseinheit erforderlich, wenn und soweit sie Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik ist, wenn also unterschiedliche Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich brächten [...]. Die Gesichtspunkte der Wahrung der Rechts- und der Wirtschaftseinheit können sich überschneiden, weisen aber unterschiedliche Schwerpunkte auf [...]. Während die Wahrung der Rechtseinheit in erster Linie auf die Vermeidung einer das Zusammenleben erheblich erschwerenden Rechtszersplitterung zielt [...], geht es bei der Wahrung der Wirtschaftseinheit im Schwerpunkt darum, Schranken und Hindernisse für den wirtschaftlichen Verkehr im Bundesgebiet zu beseitigen [...]. Es genügt vielmehr, dass der Bundesgesetzgeber andernfalls nicht unerheblich problematische Entwicklungen in Bezug auf die Rechts- oder Wirtschaftseinheit erwarten darf [...].<sup>37</sup>

Insoweit ließe sich argumentieren, dass, sollte der Ausbau und die gesetzliche Gestaltung dessen allein den Bundesländern überlassen werden, die Gefahr bestünde, dass in einigen Bundesländern der Windenergieausbau nicht weiter gefördert werde, wie es für eine flächendeckende Stromversorgung notwendig wäre.<sup>38</sup> Eine unzureichende Stromversorgung dürfte sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene gleichermaßen problematisch sein. Hinsichtlich der Wirtschaftseinheit lässt sich ebenfalls anführen, dass das Untätigbleiben von Bundesländern, den Ausbau von Windenergie an Land zu fördern, erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich bringen könnte. Auch in der Begründung zum Gesetzentwurf wird vor diesem Hintergrund insoweit argumentiert, dass die bundesgesetzlichen Regelungen des WindBG gemäß Art. 72 Abs. 2 GG erforderlich seien, weil sie

der Verwirklichung der EEG-Ausbaupfade [dienen] und [...] daher Teil des bundeseinheitlichen energiewirtschaftlichen Rahmens der Energieversorgung in Deutschland [sind], insbesondere der Transformation der deutschen Stromversorgung hin zur Treibhausgasneutralität. Die bundesrechtliche Festlegung länderspezifischer Flächenbeitragswerte stellt zudem sicher, dass alle Länder in angemessenem Maße zur Umsetzung der Energiewende beitragen und die Verteilung nach sachbezogenen Kriterien

---

37 Vgl. BVerfG, Urteil vom 21.07.2015 - [1 BvF 2/13](#), BVerfGE 140, 65 (87 f. Rn. 49); vgl. ferner dazu BVerfG, Urteil vom 24.10.2002 - [2 BvF 1/01](#); BVerfGE 106, 62 (145).

38 Vgl. dazu Studie, Guidehouse Germany GmbH in enger Zusammenarbeit mit Fraunhofer-Institut für Energiewirtschaft und Energiesystemtechnik, Stiftung Umweltenergierecht, Bosch & Partner GmbH, [Analyse der Flächenverfügbarkeit für Windenergie an Land post-2030](#), Mai 2022, S. 37: „Die höchsten Potenziale zum Ausbau der Windenergie liegen dabei nicht zwingend in den Regionen, in denen der Ausbau der Windenergie an Land bisher vornehmlich erfolgt ist“; siehe ferner zum unterschiedlichen Zubau von Windenergieanlagen in den Bundesländern, Deutsche WindGuard GmbH, [Status des Windenergieausbaus an Land in Deutschland Jahr 2023](#), S. 5; vgl. ferner Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, [Zur benötigten Anlagenzahl für den Ausbau der Windenergie an Land](#), Dokumentation vom 06.08.2022; Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, [Ressourcenbedarf für den Ausbau der Windenergie an Land](#), Ausarbeitung vom 31.08.2023.

erfolgt. Bisher haben sich durch die ungleiche Flächenausweisung und den ungleichen Zubau von Windenergieanlagen an Land erhebliche Probleme beim Netzausbau und der Akzeptanz ergeben.<sup>39</sup>

Soweit demgegenüber jedoch der Auffassung gefolgt werden sollte, dass das WindBG eine Regelung der Raumordnung im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG sei, käme es auf die Erforderlichkeit der Regelung nicht an. Die Länder könnten dann aber eine abweichende Regelung gemäß Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG erlassen.

### 3.1.2. Gesetzgebungsverfahren

Des Weiteren muss das WindBG in einem verfassungsgemäßen Verfahren zustande gekommen sein. Da das WindBG Teil des oben erwähnten Artikelgesetzes Wind-An-Land-Gesetz ist, ist das Gesetzgebungsverfahren ebendieses Gesetzes zu prüfen.

Der Gesetzentwurf für das Wind-An-Land-Gesetz wurde von den Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP eingebracht, also gemäß Art. 76 Abs. 1 GG aus der Mitte des Bundestages. Die Wendung „aus der Mitte des Bundestages“ wurde in § 76 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT)<sup>40</sup> dahingehend konkretisiert, dass die Gesetzesvorlage von einer Fraktion oder 5% der Mitglieder des Bundestages unterzeichnet sein muss. Als Fraktionen steht mithin auch den Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP nach Art. 76 Abs. 1 GG und § 76 Abs. 1 GO-BT ein Initiativrecht zu. Da die Gesetzesvorlage aber aus der Mitte des Bundestages eingebracht wurde, ist eine Zuleitung an den Bundesrat bzw. die Bundesregierung (Art. 76 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 1 GG) nicht erforderlich.

Bundesgesetze werden vom Bundestag beschlossen (Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG). Nach § 78 Abs. 1 GO-BT werden Gesetzentwürfe in drei Beratungen bzw. Lesungen behandelt. Am 24. Juni 2022 wurde der Gesetzentwurf in erster Lesung im Plenum beraten (§ 79 GO-BT) und sodann an die zuständigen Ausschüsse überwiesen, wobei der Ausschuss für Klimaschutz und Energie federführend war, § 80 Abs. 1 Satz 1 GO-BT.<sup>41</sup>

Laut § 81 Abs. 1 Satz 1, Satz 2 GO-BT beginnt die zweite Lesung am zweiten Tage nach Verteilung der Beschlussempfehlung und des Ausschussberichts. Nach § 84 Satz 1 Buchstabe a GO-BT schließt sich die dritte Lesung unmittelbar an die zweite an, sollte der Gesetzentwurf in der zweiten Lesung ohne Änderung angenommen werden. Die Beschlussempfehlung<sup>42</sup> wurde am 5. Juli 2022 verteilt. Am 7. Juli 2022 wurde das Gesetz in zweiter und dritter Lesung in der Fassung des federführenden Ausschusses für Klimaschutz und Energie angenommen.<sup>43</sup> Das Zwei-Tage-

---

39 [BT-Drs. 20/2355](#), S. 19.

40 [Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages](#) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.06.1980 (BGBl. I S. 1237), zuletzt geändert durch Beschluss des Bundestages vom 22.02.2024.

41 Deutscher Bundestag, [Plenarprotokoll 20/45](#) vom 24.06.2022, 4682 B.

42 [BT-Drs. 20/2583](#).

43 Deutscher Bundestag, [Plenarprotokoll 20/47](#) vom 07.07.2022, 4820 B; Deutscher Bundestag, [Plenarprotokoll 20/47](#) vom 07.07.2022, 4842 C.

Erfordernis des § 81 Abs. 1 Satz 1, 2 GO-BT wurde somit gewahrt. Wegen der Annahme des Gesetzesvorhabens in der Ausschussfassung<sup>44</sup> in der zweiten Lesung steht einer zweiten und dritten Lesung an demselben Tag nichts entgegen. Nach Schluss der dritten Beratung wurde über den Gesetzentwurf abgestimmt. Die Schlussabstimmung im Sinne des Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG folgt unmittelbar, wenn die Beschlüsse der zweiten Beratung unverändert geblieben sind (§ 86 Sätze 1 und 2 GO-BT).<sup>45</sup> Der Bundestag ist gem. § 45 GO-BT beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte seiner Mitglieder im Sitzungsaal anwesend sind. Es ist eine einfache Mehrheit nach Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG nötig. Das Gesetz wurde in namentlicher Abstimmung mit 378 Ja-Stimmen, 256 Nein-Stimmen und 31 Enthaltungen in der Ausschussfassung angenommen.<sup>46</sup> Der Bundestag war damit beschlussfähig. Dem Erfordernis einer einfachen Mehrheit wurde genügt.

Der Bundesrat wurde am 8. Juli 2022 über den Gesetzesbeschluss des Bundestages unterrichtet. (vgl. Art. 77 Abs. 1 Satz 2 GG und § 122 Abs. 1 GO-BT).<sup>47</sup> Die Art der Beteiligung des Bundesrates hängt davon ab, ob es sich bei dem zu verabschiedenden Gesetz um ein Zustimmungsgesetz oder ein Einspruchsgesetz handelt. Soweit zu einem Gesetz die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist, hat der Bundesrat in angemessener Frist über die Zustimmung Beschluss zu fassen (Art. 77 Abs. 2a GG). Soweit eine Zustimmung nicht erforderlich ist, kann der Bundesrat gegen ein vom Bundestag beschlossenes Gesetz binnen zwei Wochen Einspruch einlegen (Art. 77 Abs. 3 Satz 1 GG). Die Fälle der Zustimmungsbedürftigkeit sind im Grundgesetz abschließend aufgezählt.<sup>48</sup> Vorliegend greift keiner der Fälle, sodass das sog. Wind-An-Land-Gesetz nicht als zustimmungsbedürftig gilt und damit ein Einspruchsgesetz darstellt.<sup>49</sup>

Der Bundesrat hat das Wind-An-Land-Gesetz ebenfalls am 8. Juli 2022 beraten. Er hat beschlossen, keinen Antrag auf Einberufung eines Vermittlungsausschusses nach Art. 77 Abs. 2 GG zu stellen.<sup>50</sup> Folglich konnte der Bundesrat auch keinen Einspruch gegen das Gesetz einlegen, sodass das vom Bundestag beschlossene Gesetz zustande kam (Art. 78 GG). Am 28. Juli 2022 wurde das sog. Wind-An-Land-Gesetz durch den Bundespräsidenten nach Gegenzeichnung des Bundeskanzlers, des Bundesministers für Wirtschaft und Klimaschutz und der Bundesministerin für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet (Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG).<sup>51</sup> Das WindBG trat gemäß Art. 5 dieses Gesetzes am 1. Februar 2023 in Kraft. Verfahrensmängel sind nach alledem nicht ersichtlich.

---

44 Deutscher Bundestag, [Plenarprotokoll 20/47](#) vom 07.07.2022, 4842 A.

45 Vgl. dazu Kersten in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 103. EL Januar 2024, Art. 77 Rn. 23.

46 Deutscher Bundestag, [Plenarprotokoll 20/47](#) vom 07.07.2022, S. 4846 A.

47 [BR-Drs. 318/22](#).

48 Kersten in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 103. EL Januar 2024, Art. 77 Rn. 95.

49 Kersten in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 103. EL Januar 2024, Art. 77 Rn. 108.

50 Beschluss des Bundesrates, [BR-Drs. 318/22\(B\)](#) vom 08.07.2022.

51 [BGBl. I 2022 Nr. 28 vom 28.07.2022](#), S. 1353.

### 3.2. Materielle Verfassungsmäßigkeit

Mit dem WindBG verpflichtet der Bund die Bundesländer, einen prozentualen Anteil ihrer Landesfläche für die Windenergie an Land auszuweisen. In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird insoweit zur materiellen Verfassungsmäßigkeit des WindBG insbesondere die Vereinbarkeit mit dem Bundesstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG und zwar in seiner Konkretisierung als Gebot föderativer Gleichbehandlung diskutiert. Ferner wird im Hinblick auf die Kommunen auch die Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG in Frage gestellt.

#### 3.2.1. Bundesstaatsprinzip

Aus dem Bundesstaatsprinzip folgt nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das Gebot des bundesfreundlichen Verhaltens von Bund und Bundesländern bzw. zur Bundestreue, welches sowohl den Gesamtstaat als auch die einzelnen Gliedstaaten zur gegenseitigen Rücksichtnahme verpflichtet, insbesondere bei der Wahrnehmung ihrer jeweiligen Kompetenzen.<sup>52</sup> In diesem Zusammenhang wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur zwar angeführt, dass die Länder die Flächenziele auch selbst hätten bestimmen können, allerdings sei gleichermaßen nicht ausgeschlossen, dass dies aufgrund des Koordinierungsaufwands zu weiteren Verzögerungen des Windenergieausbaus führen könne, sodass die Konzentration auf den Bundesgesetzgeber entsprechend der Erforderlichkeit der Bundesregelung nicht weiter beanstandet wird.<sup>53</sup>

Des Weiteren wird kritisiert, dass die Länder durch die Festlegung der unterschiedlichen Flächenziele ungleich behandelt würden.<sup>54</sup> Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist in der bundesstaatlichen Ordnung zwar grundsätzlich das sogenannte Gebot föderativer Gleichbehandlung anerkannt.<sup>55</sup> Dieses Gebot der Gleichbehandlung der Bundesländer durch den Bund bezieht sich allerdings in erster Linie auf die Anerkennung ihres Status als Gliedstaat.<sup>56</sup> Eine Ungleichbehandlung der Bundesländer ist im Grundgesetz nicht per se ausgeschlossen und im Zusammenhang mit der Stimmenvergabe im Bundesrat sogar verfassungsrechtlich vorgesehen (Art. 51 Abs. 2 GG). Verboten sind danach nur willkürliche Ungleichbehandlungen.

---

52 Vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 07.12.2021 - [2 BvL 2/15](#), BVerfGE 160, 1 (25 Rn. 71): „Die Bundestreue verpflichtet Bund und Länder, bei der Wahrnehmung ihrer Gesetzgebungskompetenzen die gebotene und ihnen zumutbare Rücksicht auf das Gesamtinteresse des Bundesstaats zu nehmen“.

53 Grigoleit, Paradigmenwechsel in der Planung: Der Ausbau der Windenergie als Referenzmodell politischer Bedarfsanmeldung?, DVBl. 2024, 552 (557).

54 Spannowsky, Beschleunigter Ausbau der Windkraft- und Photovoltaiknutzung und deren Folgen für die Raumordnungsplanung und Bauleitplanung, ZfBR 2023, 18 (23).

55 Vgl. zuletzt BVerfG, Urteil vom 19.09.2018 - [2 BvF 1, 2/15](#), BVerfGE 150, 1 (103 Rn. 211); die Rechtsprechung des BVerfG zu diesem Grundsatz wurde allerdings überwiegend im Bereich des Finanzverfassungsrecht ausdifferenziert, vgl. dazu übersichtlich Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG 103. EL Januar 2024, Art. 20 Rn. 126 m.w.N.

56 Siehe dazu Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG 103. EL Januar 2024, Art. 20 Rn. 124.



Durch die Regelungen des WindBG wird die Stellung der Bundesländer als Gliedstaaten nicht in Frage gestellt oder berührt. Entsprechend des Willkürverbots ist eine Ungleichbehandlung nur verfassungswidrig, wenn sie sachlich nicht begründet ist. Insoweit ist zu beachten, dass die Flächenziele des WindBG auf der bereits oben genannten Flächenpotentialstudie beruhen.<sup>57</sup> Die Flächenpotentiale wurden auf einer Vielzahl von betrachteten Faktoren berechnet. Der Gesetzgeber führte entsprechend des Vorschlags der Flächenpotentialstudie sowohl eine Untergrenze von 1,8% als auch eine Obergrenze von 2,2% für das zu erreichende Flächenziel der einzelnen Bundesländer bis zum 31. Dezember 2032 ein. Außerdem berücksichtigte er das geringe Flächenpotential der Stadtstaaten, indem er für diese eine Sonderregelung einführte.<sup>58</sup> Die Verteilung der Flächenziele erscheint insoweit sachlich begründet und damit nicht willkürlich.

### 3.2.2. Kommunale Selbstverwaltung

Zuletzt wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur auch ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG diskutiert, insbesondere in ihrer Ausgestaltung als Planungshoheit der Gemeinden.<sup>59</sup>

Die Planungshoheit der Gemeinden wird im Zusammenhang mit der Gebietshoheit der Gemeinden als ein „allgemeines gemeindliches Selbstbestimmungsrecht“ bezeichnet, das sich vor allem in der gemeindlichen Raumplanung und Gestaltung des Gemeindegebiets äußert.<sup>60</sup> Das BVerfG spricht insoweit von einem Recht der Gemeinden, „voraussehbare Entwicklungen längerfristig zu steuern, insbesondere für das eigene Gebiet die Bodennutzung festzulegen“.<sup>61</sup> Ferner hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in seiner ständigen Rechtsprechung entschieden, dass die Planungshoheit

eine wehrfähige Rechtsposition gegen fremde Fachplanungen auf dem eigenen Gemeindegebiet [vermittelt], wenn das Vorhaben eine bestimmte Planung der Gemeinde nachhaltig stört, wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren gemeindlichen Planung entzieht oder kommunale Einrichtungen in ihrer Funktionsfähigkeit erheblich beeinträchtigt.<sup>62</sup>

---

57 [BT-Drs. 20/2355](#), S. 30; Studie, Guidehouse Germany GmbH in enger Zusammenarbeit mit Fraunhofer-Institut für Energiewirtschaft und Energiesystemtechnik, Stiftung Umweltenergierecht, Bosch & Partner GmbH, [Analyse der Flächenverfügbarkeit für Windenergie an Land post-2030](#), Mai 2022, S. 33 ff.

58 [BT-Drs. 20/2355](#), S. 30.

59 Grigoleit, Paradigmenwechsel in der Planung: Der Ausbau der Windenergie als Referenzmodell politischer Bedarfsanmeldung?, DVBl. 2024, 552 (556 f.); vgl. ähnlich, aber beschränkt auf die Rechtsänderungen im BauGB, Spannowsky, Beschleunigter Ausbau der Windkraft- und Photovoltaiknutzung und deren Folgen für die Raumordnungsplanung und Bauleitplanung, ZfBR 2023, 18 (23).

60 Ernst, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 28 Rn. 135; Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 103. EL Januar 2024, Art. 28 Rn. 201.

61 BVerfG, Beschluss vom 18.07.2001 - [2 BvR 1176/99](#), Rn. 8.

62 Vgl. dazu nur zuletzt BVerwG, Beschluss vom 10.02.2023 - [4 VR 1/23](#), juris, Rn. 11.

Allerdings ist dem BVerfG zufolge nicht abschließend geklärt, ob und inwieweit die Planungshoheit Teil des unantastbaren Kernbereichs kommunaler Selbstverwaltung ist.<sup>63</sup> Das BVerwG entschied vielmehr, dass Eingriffe in die kommunale Planungshoheit gerechtfertigt und verhältnismäßig sein können:

Jedoch ist die gemeindliche Planungshoheit als Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung nicht schlechthin dagegen geschützt, dass andere Träger hoheitlicher Aufgaben Teile des Gemeindegebiets für insbesondere überörtliche Zwecke in Anspruch nehmen und dadurch einer Planung der Gemeinde entziehen. [...] Eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung der Planungshoheit kommt nur dann in Betracht, wenn durch das zugelassene Vorhaben eine hinreichend konkrete und verfestigte eigene Planung der Gemeinde nachhaltig gestört wird oder wenn das Vorhaben wegen seiner Großräumigkeit wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren kommunalen Planung entzieht [...]. Das Vorhaben darf ferner von der Gemeinde konkret in Betracht gezogene städtebauliche Planungsmöglichkeiten nicht unnötig verbauen.<sup>64</sup>

Das WindBG verpflichtet zunächst unmittelbar nur die Bundesländer und nicht die Gemeinden. Die Länder entscheiden über die Umsetzung des 2%-Flächenziels gemäß § 3 WindBG und gegebenenfalls die Einbindung der regionalen und kommunalen Planungsträger (§ 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 WindBG). Jede überörtliche Planung der Länder führt in einem gewissen Maße zu einer Einschränkung der Planungshoheit, sodass vorliegend ein Eingriff in die Planungshoheit angenommen werden kann.<sup>65</sup> Im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit der Regelungen lassen sich allerdings mit der Sicherung der flächendeckenden und nachhaltigen Energieversorgung vor allem legitime Gründe des Allgemeinwohls anführen. Außerdem bleiben die planungsbezogenen Mitwirkungsrechte der Gemeinden, die vor allem in der ROG und im BauGB geregelt sind, soweit ersichtlich, durch das WindBG grundsätzlich unberührt.<sup>66</sup> Das WindBG zielt nicht auf eine konkrete Planung in einem bestimmten Gemeindegebiet, sondern setzt übergeordnete Ziele, die durch die Bundesländer und gegebenenfalls regionale oder kommunale Planungsträger umgesetzt werden müssen. Die geschützten Bereiche der gemeindlichen Planung bleiben mithin durch die Regelungen des WindBG unberührt.<sup>67</sup>

\*\*\*

---

63 BVerfG, Beschluss vom 23.06.1987 - 2 BvR 826/83, BVerfGE 76, 107 (118).

64 BVerwG, Beschluss vom 28.10.2008 - 7 BN 4/08, juris, Rn. 8.

65 Dazu ausführlich Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 103. EL Januar 2024, Art. 28 Rn. 202.

66 Vgl. § 1 Abs. 3, § 2 BauGB; vgl. dazu auch Rheinschmitt/Köck, Implementation des Windflächenbedarfsgesetzes in den Ländern. Zum Stand der Umsetzung des 2 %-Flächenziels für die Windenergienutzung, DVBl. 2023, 1389 (1394) mit Hinweis auf das Recht der Gemeinden aus § 249 Abs. 4 BauGB.

67 So im Ergebnis auch Rheinschmitt/Köck, Implementation des Windflächenbedarfsgesetzes in den Ländern. Zum Stand der Umsetzung des 2 %-Flächenziels für die Windenergienutzung, DVBl. 2023, 1389 (1394).