

Antrag

des Abg. Dr. Erik Schweickert u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen

Chaos und Rechtsunsicherheit durch Gemeindeöffnungsklausel – Wie reagiert die Landesregierung?

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. welche erweiterten Möglichkeiten die Gemeindeöffnungsklausel (§ 245e Abs. 5 Baugesetzbuch [BauGB]) für die Planung und Errichtung von Windenergieanlagen außerhalb von Vorranggebieten schafft und wie dies die bestehende Regionalplanung beeinflusst;
2. welche Anträge auf Zielabweichung zur Errichtung von Windkraftanlagen außerhalb der regulären regionalplanerischen Vorschriften seit Inkrafttreten der Gemeindeöffnungsklausel in Baden-Württemberg von Gemeinden gestellt wurden und welche Kriterien für die Genehmigung dieser Anträge angewandt werden (bitte Anzahl und Status der Anträge und angewandte Kriterien auflisten);
3. inwiefern die Gemeindeöffnungsklausel die Privilegierung von Windkraftanlagen außerhalb von Vorranggebieten verändert und welche Konsequenzen dies für den Landschafts- und Naturschutz hat;
4. wie die Landesregierung die potenzielle Gefährdung der geordneten Regionalplanung durch die Gemeindeöffnungsklausel einschätzt und welche Maßnahmen sie plant, um eine unkoordinierte Entwicklung von Windenergieprojekten zu verhindern;
5. wie sie sicherstellen will, dass bei der Nutzung der Gemeindeöffnungsklausel die Interessen von Anwohnern, Naturschutz und Landschaftsbild, insbesondere in touristisch bedeutsamen Regionen, angemessen berücksichtigt werden;
6. welche Rechtsunsicherheiten durch die Gemeindeöffnungsklausel für Kommunen und Investoren entstehen können und wie die Landesregierung plant, diesen zu begegnen;

7. welche „atypischen Gründe“ gemäß § 245e Abs. 5 BauGB zu einer Ablehnung des Antrags auf Abweichung von Zielen der Raumordnung führen;
8. wie bei Nutzung der Gemeindeöffnungsklausel der Konflikt aufgelöst wird, wenn ein Regionalplan zwar keine unvereinbaren Nutzungen ausweist, aber dennoch Ziele der Raumordnung, wie z. B. der Landschaftsschutz, betroffen sind;
9. welche Lehren sie aus den Erfahrungen anderer Bundesländer, insbesondere Schleswig-Holstein, bezüglich der Einschränkung der Gemeindeöffnungsklausel zieht und ob ähnliche Maßnahmen in Baden-Württemberg geplant sind.
10. welche Vor- und Nachteile sie in der „Rotor-in“- gegenüber der „Rotor-out“-Planung sieht und wie sie die Auswirkungen auf die Flächenverfügbarkeit und die Erreichung der Ausbauziele für Windenergie einschätzt;
11. wie sie die Auswirkungen der „Rotor-außerhalb“-Planung auf die tatsächlich nutzbare Fläche für Windenergieanlagen innerhalb der Vorranggebiete bewertet und ob dies zu einer Beeinträchtigung des Landschaftsbilds führen könnte.

20.3.2025

Dr. Schweickert, Haag, Dr. Jung, Bonath, Haußmann, Heitlinger,
Hoher, Fischer, Fink-Trauschel, Karrais, Reith, Scheerer FDP/DVP

Begründung

Die kürzlich eingeführte Gemeindeöffnungsklausel für Windkraft wirft kritische Fragen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die bestehende Regionalplanung und den Schutz von Natur und Landschaft auf. Es besteht die Sorge, dass diese Regelung zu einer unkoordinierten Entwicklung von Windenergieprojekten führen und die sorgfältig erarbeitete Regionalplanung unterlaufen könnte. Zudem sind die rechtlichen Implikationen und langfristigen Auswirkungen dieser befristeten Regelung noch unklar.

Die Landesregierung treibt mit ihrer Planungsoffensive zur Windenergie die Ausweisung potenzieller Flächen für Windkraftanlagen voran. Es ist jedoch fraglich, ob die Gemeindeöffnungsklausel tatsächlich zu einer Beschleunigung des Windenergieausbaus führt oder ob sie möglicherweise neue Hindernisse und Konflikte schafft. Von besonderem Interesse ist, wie die Interessen von Anwohnern, Naturschutz und Landschaftsbild angesichts der erweiterten Planungsmöglichkeiten der Gemeinden gewahrt werden können.

Die jüngsten Änderungen in der Planungspraxis, insbesondere die Möglichkeit der „Rotor-außerhalb“-Planung, werfen jedoch kritische Fragen auf. Zudem sind die Auswirkungen der „Rotor-in“- gegenüber der „Rotor-out“-Planung auf die tatsächlich nutzbare Fläche und die Erreichung der Ausbauziele noch nicht hinreichend geklärt. Es bedarf einer genauen Analyse der Vor- und Nachteile beider Planungsansätze.

Angesichts der kontroversen Diskussionen um die Gemeindeöffnungsklausel in anderen Bundesländern ist es wichtig zu klären, wie die Landesregierung von Baden-Württemberg mit möglichen Problemen und Einschränkungen umzugehen gedenkt.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 15. April 2025 Nr. MLW14-24-110/477 nimmt das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

1. welche erweiterten Möglichkeiten die Gemeindeöffnungsklausel (§ 245e Abs. 5 Baugesetzbuch [BauGB]) für die Planung und Errichtung von Windenergieanlagen außerhalb von Vorranggebieten schafft und wie dies die bestehende Regionalplanung beeinflusst;

Zu 1.:

Die Gemeinden können in Baden-Württemberg schon bisher – auch vor Einführung der Gemeindeöffnungsklausel – zusätzlich zu den bestehenden und geplanten regionalen Windvorranggebieten kommunale Windenergiegebiete auf weiteren Flächen ausweisen. Dies ergibt sich schon daraus, dass die regionalen Windvorranggebiete bereits seit der Änderung des Landesplanungsgesetzes im Jahr 2012 nicht mehr mit einer Ausschlusswirkung außerhalb der Windvorranggebiete verbunden sind.

Die Gemeindeöffnungsklausel zielt darauf ab, etwaige noch übergangsweise – bis spätestens Ende 2027 – in den Ländern fortgeltende Ausschlusswirkungen auf Ebene der Raumordnung zu überwinden, damit die Gemeinden kurzfristig zusätzliche Flächen für Windkraftanlagen an Land bereitstellen können (vgl. die amtliche Begründung zu § 245e Abs. 5 in Bundestagsdrucksache 20/7622, S. 15). Dies ist z. B. für Bundesländer von Bedeutung, die eine Ausschlusswirkung außerhalb der Vorranggebiete Wind mittels Festlegung von Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten erzielt haben (vgl. unter Ziffer 9 zur Situation in Schleswig-Holstein). In diesen Fällen soll den Gemeinden die Abweichung von der als Ziel der Raumordnung ausgestalteten Ausschlusswirkung gem. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB gestattet werden. Die erleichterte Zielabweichung ist zeitlich befristet und gilt nur bis zum Erreichen des Flächenbeitragswertes bzw. Teilflächenziels nach Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG), spätestens aber bis zum 31. Dezember 2027. Nach diesem Zeitpunkt entfällt die Ausschlusswirkung gemäß § 245e Abs. 1 Satz 2 BauGB. Die Gemeinden können aber auch nach Erreichen des Flächenbeitragswertes bzw. des Teilflächenziels in der Region zusätzliche Flächen für die Windkraft ausweisen (vgl. auch §249 Abs. 4 BauGB).

Nicht möglich sind über die Gemeindeöffnungsklausel Abweichungen von raumordnerischen Festlegungen, mit denen die betreffende Fläche dezidiert für eine andere Nutzung oder Funktion gesichert wird, z. B. Vorranggebiete für Naturschutz und Landschaftspflege, Vorranggebiete für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe, Standorte oder Trassen für Infrastrukturvorhaben wie Verkehrstrassen, Stromleitungen etc.

Die Gemeindeöffnungsklausel wird daher in Baden-Württemberg die bestehende Regionalplanung nicht wesentlich beeinflussen können, da die Gemeinden schon vor Einführung dieser Klausel nicht daran gehindert waren, zusätzlich zu den regionalen Windvorranggebieten eigene Windenergiegebiete auszuweisen.

2. *welche Anträge auf Zielabweichung zur Errichtung von Windkraftanlagen außerhalb der regulären regionalplanerischen Vorschriften seit Inkrafttreten der Gemeindeöffnungsklausel in Baden-Württemberg von Gemeinden gestellt wurden und welche Kriterien für die Genehmigung dieser Anträge angewandt werden (bitte Anzahl und Status der Anträge und angewandte Kriterien auflisten);*

Zu 2.:

Eine Abfrage bei den für die Durchführung von Zielabweichungsverfahren zuständigen höheren Raumordnungsbehörden hat Folgendes ergeben:

Seit dem Inkrafttreten der Gemeindeöffnungsklausel am 14. Januar 2024 wurden in Baden-Württemberg insgesamt zwei gemeindliche Anträge auf Zielabweichung zur Errichtung von Windenergieanlagen gestellt: ein Antrag der Stadt Achern vom 17. Januar 2024, beschlossen am 25. April 2024 und ein Antrag der Stadt Ulm vom 17. März 2025. Die Erteilung der Zielabweichung für den Antrag der Stadt Achern zur Errichtung von zwei Windenergieanlagen wurde nach § 6 Abs. 2 Raumordnungsgesetz (ROG) und § 24 Landesplanungsgesetz (LplG) beurteilt. Dabei wurde insbesondere geprüft, ob die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Beide Voraussetzungen konnten bejaht werden. Beim Antrag der Stadt Ulm wurde das Verfahren von der zuständigen höheren Raumordnungsbehörde noch nicht eingeleitet, sodass die angewandten Kriterien noch nicht benannt werden können. Weitere gemeindliche Anträge auf Zielabweichung im Zusammenhang mit der Errichtung von Windenergieanlagen wurden im maßgeblichen Zeitraum nicht gestellt.

3. *inwiefern die Gemeindeöffnungsklausel die Privilegierung von Windkraftanlagen außerhalb von Vorranggebieten verändert und welche Konsequenzen dies für den Landschafts- und Naturschutz hat;*

Zu 3.:

Mit jeder kommunalen Ausweisung von Windenergiegebieten außerhalb von regionalen Windvorranggebieten verändert sich – nach Feststellung des Flächenbeitragswertes bzw. des Teilflächenziels – der Status der Privilegierung: Während Windenergieanlagen außerhalb der regionalen Windvorranggebiete zunächst grundsätzlich entprivilegiert sind (§ 249 Abs. 2 BauGB), werden Flächen, die nachfolgend von Kommunen für die Windkraft ausgewiesen werden, ebenfalls zu Windenergiegebieten im Sinne des § 2 Nr. 1a WindBG mit der Folge, dass die Privilegierung von Windenergieanlagen in diesen kommunalen Gebieten wieder auflebt. Die Rechtsfolge der Entprivilegierung ist damit dynamisch angelegt; die Fläche auf der sie zur Anwendung kommt, wird – nach Zielerreichung – mit jedem Wirksamwerden eines Windplans (Regionalplans oder Bauleitplans) kleiner. Dies gilt ganz grundsätzlich nach der Gesetzessystematik des Wind-an-Land-Gesetzes und ist unabhängig von der Nutzung der Gemeindeöffnungsklausel.

Durch die rechtliche Möglichkeit der Kommunen, eigene Flächen für die Windkraft auszuweisen, entstehen keine nachteiligen Konsequenzen für den Landschafts- und Naturschutz. Denn nicht nur die regionale Planungsebene, sondern auch die kommunale Planungsebene muss bei Windplanungen sämtliche Belange des Landschafts- und Naturschutzes berücksichtigen, zwingende Fachgesetze beachten sowie eine Umweltprüfung für den Plan durchführen.

4. *wie die Landesregierung die potenzielle Gefährdung der geordneten Regionalplanung durch die Gemeindeöffnungsklausel einschätzt und welche Maßnahmen sie plant, um eine unkoordinierte Entwicklung von Windenergieprojekten zu verhindern;*

Zu 4.:

Die Landesregierung sieht im Hinblick auf die Besonderheiten der baden-württembergischen Rechtslage keine Gefährdung für eine geordnete Regionalplanung. Aufgrund der landesrechtlichen Regelungen hat die Gemeindeöffnungsklausel hier keine praktische Bedeutung erlangt. Überdies haben sich die Kommunen im Rahmen der laufenden Regionalen Planungsoffensive dazu bereit erklärt, die Planungsoffensive der Regionalverbände nach Kräften zu unterstützen, damit diese möglichst rasch ausreichende Flächen für die Windenergienutzung bereitstellen können. Soweit die Kommunen ergänzend zu den Teilregionalplänen zusätzliche Windenergiegebiete ausweisen möchten, führt dies nicht zu einer unkoordinierten Entwicklung von Windenergieprojekten, da auch der kommunalen Bauleitplanung eine Entwicklungs- und Ordnungsfunktion hinsichtlich der Flächennutzung zukommt.

5. *wie sie sicherstellen will, dass bei der Nutzung der Gemeindeöffnungsklausel die Interessen von Anwohnern, Naturschutz und Landschaftsbild, insbesondere in touristisch bedeutsamen Regionen, angemessen berücksichtigt werden;*

Zu 5.:

Unabhängig von der Frage des praktischen Anwendungsbereichs der Gemeindeöffnungsklausel ist hierzu festzuhalten, dass die Kommunen bei jeder Bauleitplanung auch die Belange der Anwohner, die Belange des Naturschutzes und des Landschaftsbilds, die Belange der Erholung und alle weiteren öffentlichen und privaten Belange zu berücksichtigen sowie gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen haben (§ 1 Abs. 6 und 7 BauGB). Hierbei handelt es sich um zentrale Anforderungen an die Bauleitplanung, die durch die Regelung des § 245e Abs. 5 BauGB nicht angetastet wurden.

6. *welche Rechtsunsicherheiten durch die Gemeindeöffnungsklausel für Kommunen und Investoren entstehen können und wie die Landesregierung plant, diesen zu begegnen;*

Zu 6.:

Aufgrund der Rechtslage in Baden-Württemberg werden keine Rechtsunsicherheiten für die Kommunen und Investoren gesehen. Soweit Kommunen zusätzliche Windenergiegebiete ausweisen möchten, waren sie auch schon vor Einführung der Gemeindeöffnungsklausel nicht daran gehindert. Auf die Ausführungen zu den Ziffern 1, 2, 3, 4 und 5 wird insoweit verwiesen.

7. *welche „atypischen Gründe“ gemäß § 245e Abs. 5 BauGB zu einer Ablehnung des Antrags auf Abweichung von Zielen der Raumordnung führen;*

Zu 7.:

Zur Frage der praktischen Anwendbarkeit des § 245e Abs. 5 BauGB in Baden-Württemberg wird auf die obigen Ausführungen verwiesen.

Rechtlich gesehen handelt es sich bei § 245e Abs. 5 BauGB um eine Soll-Vorschrift, sodass die Zielabweichung nur aus wichtigem Grund oder in atypischen Fällen abgelehnt werden darf. Die Atypik oder der angeführte wichtige Grund müssen dabei so gewichtig sein, dass sie auch im Lichte des überragenden öffentlichen Interesses am Ausbau der Windenergie im Sinne des § 2 EEG gerechtfertigt erscheinen. Denkbar wären evtl. in Aufstellung befindliche Gebiete für mit der Windenergie unvereinbare Nutzungen oder Funktionen, die im Falle ihrer Festlegung die Anwendung des § 245e Abs. 5 BauGB von vornherein ausschließen würden.

8. wie bei Nutzung der Gemeindeöffnungsklausel der Konflikte aufgelöst wird, wenn ein Regionalplan zwar keine unvereinbaren Nutzungen ausweist, aber dennoch Ziele der Raumordnung, wie z. B. der Landschaftsschutz, betroffen sind;

Zu 8.:

Bei Vorranggebieten für Naturschutz und Landschaftspflege, Vorranggebieten für Waldfunktionen, Vorranggebieten für Erholung etc. kommt die Gemeindeöffnungsklausel von vornherein nicht in Betracht, da es sich insoweit um Gebiete für bestimmte Nutzungen oder Funktionen handelt.

Generelle regionalplanerische Ziele der Raumordnung zur Ausweisung von Windenergiegebieten (z. B. generelle Abstände zu Naturschutzgebieten), die an die Kommunen adressiert wären, sind hier nicht bekannt. Unabhängig von solchen Zielen müssten die Belange des Naturschutzes als öffentliche Belange in die kommunale Abwägung eingestellt werden sowie fachgesetzliche Restriktionen beachtet werden.

9. welche Lehren sie aus den Erfahrungen anderer Bundesländer, insbesondere Schleswig-Holstein, bezüglich der Einschränkung der Gemeindeöffnungsklausel zieht und ob ähnliche Maßnahmen in Baden-Württemberg geplant sind;

Zu 9.:

In Schleswig-Holstein besteht eine andere Planungssituation als in Baden-Württemberg, da dort sowohl über ein Ziel der Raumordnung im Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein als auch über Ziele in den jeweiligen Landesverordnungen für die Regionalpläne Ausschlusswirkungen der Vorranggebiete Windenergie an Land festgelegt sind. Diese Ausschlusswirkungen – wie auch spezielle Festlegungen im dortigen Landesentwicklungsplan, z. B. zu Mindestabständen – werden in der Praxis zu einem stärkeren Interesse an Zielabweichungen führen. Schleswig-Holstein hat dementsprechend in seinem Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes vom 24. Mai 2024 Sonderregelungen zur Gemeindeöffnungsklausel eingefügt, in denen die Voraussetzungen der Zielabweichungsverfahren näher spezifiziert sowie die Verfahren vereinfacht und beschleunigt werden sollen.

Demgegenüber hat die Durchführung von Zielabweichungsverfahren für Kommunen im Zusammenhang mit der Errichtung von Windenergieanlagen in Baden-Württemberg kaum praktische Relevanz (vgl. Antwort zu Ziffer 2). In Baden-Württemberg besteht daher kein Bedarf für vergleichbare Maßnahmen wie in Schleswig-Holstein.

10. welche Vor- und Nachteile sie in der „Rotor-in“- gegenüber der „Rotor-out“-Planung sieht und wie sie die Auswirkungen auf die Flächenverfügbarkeit und die Erreichung der Ausbauziele für Windenergie einschätzt;

Zu 10.:

Bei den Rotor-innerhalb-Flächen handelt es sich gemäß der Legaldefinition in § 2 Nr. 2 WindBG um Windenergiegebiete, bei denen entweder bestimmt ist, dass die Rotorblätter von Windenergieanlagen innerhalb der ausgewiesenen Fläche liegen müssen oder bei denen keine Bestimmung im Hinblick auf die Platzierung der Rotorblätter getroffen wird. Umgekehrt sind dann sogenannte „Rotor-außerhalb-Flächen“ Windenergiegebiete, bei denen ausdrücklich bestimmt ist, dass die Rotorblätter der Windenergieanlagen die Flächengrenzen überragen dürfen.

Gemäß § 4 Abs. 3 WindBG können nur sogenannte „Rotor-außerhalb-Flächen“ die volle Anrechnung bei der Erfüllung des Flächenbeitrags erzielen. Im Gegensatz dazu werden Rotor-innerhalb-Flächen im Sinne des § 2 Nr. 2 WindBG, bei denen auch die Rotorblätter an die Flächengrenzen gebunden sind, gem. § 4 Abs. 3 WindBG nur mit Abschlägen berücksichtigt. Bei den jetzt im Rahmen der Regionalen Planungs-offensive neu aufzustellenden Plänen kann eine volle Anrechenbarkeit der auszu-

weisenden Flächen dadurch hergestellt werden, dass im Plan ausdrücklich festgelegt wird, dass die Rotorblätter über die ausgewiesenen Flächen hinausragen dürfen. Dies hat den Vorteil, dass dadurch die Erreichung der gesetzlichen Flächenziele einfacher gelingen kann. Umgekehrt müssten im Falle einer Planung mit Rotor-innerhalb-Flächen nämlich die nach § 4 Abs. 3 WindBG vorzunehmenden Abzüge durch Mehrausweisungen an anderer Stelle kompensiert werden.

11. wie sie die Auswirkungen der „Rotor-außerhalb“-Planung auf die tatsächlich nutzbare Fläche für Windenergieanlagen innerhalb der Vorranggebiete bewertet und ob dies zu einer Beeinträchtigung des Landschaftsbilds führen könnte.

Zu 11.:

Eine Analyse des Umweltbundesamtes auf der Grundlage von GIS-Daten kam im Jahr 2022 zu dem Schluss, dass sich eine Rotor-in-Planung im Vergleich zu einer Rotor-out-Planung stark auf die tatsächlich nutzbare Fläche auswirke (UBA [2022]: Auswirkungen einer Rotor-in-Planung auf die Verfügbarkeit von Windflächen, Download: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/auswirkungen-einer-rotor-in-planung-auf-die> [zuletzt abgerufen am 3. April 2025]). Der Effekt variere in Abhängigkeit von Flächengröße, Flächenform und Rotordurchmesser, sei jedoch immer stark ausgeprägt und reduziere die tatsächliche nutzbare Fläche im Schnitt um ca. 40 Prozent.

Diese Analyse hat jedoch einen wesentlichen Gesichtspunkt außer Acht gelassen, der zumindest für die Regionalplanung in Baden-Württemberg die Annahme rechtfertigt, dass die Reduktion der tatsächlich nutzbaren Fläche bei einer Rotor-in-Planung deutlich geringer ausfällt. So wurde die der Regionalplanung innewohnende planerische Unschärfe (Planzeichen für Vorranggebiete für die Windkraft mit offenen Schraffuren ohne Umgrenzungslinie, Maßstab des Regionalplans ist in der Regel 1 : 50 000) nicht berücksichtigt. Letztlich kann diese Frage jedoch dahinstehen, da alle Regionalverbände im Rahmen der Regionalen Planungsoffensive sogenannte „Rotor-außerhalb-Flächen“ planen.

Nach §§ 8 ROG, 2a LplG ist bei der Aufstellung, Fortschreibung und sonstigen Änderung von Raumordnungsplänen grundsätzlich eine Umweltprüfung durchzuführen. Mit der Umweltprüfung wird erreicht, dass erhebliche Auswirkungen des Raumordnungsplans auf die Umwelt bereits frühzeitig ermittelt, beschrieben und bewertet werden. Auf dieser Grundlage findet bereits im planerischen Abwägungsprozess eine frühzeitige Berücksichtigung von Umweltbelangen, zu denen auch das Landschaftsbild gehört, im Sinne der Vorsorge statt. Hierbei werden auch die Auswirkungen sogenannter „Rotor-außerhalb-Flächen“ berücksichtigt.

Razavi

Ministerin für Landesentwicklung
und Wohnen