

Meilenstein auf dem Weg zu einer Transformationsplanung? Die Umsetzung der Flächenziele nach Windenergieflächenbedarfsgesetz in der Praxis der Regionalplanung

Ludger Gailing , Stefano Panebianco, Axel Priebes, Rainer Danielzyk

Received: 15 November 2024 ■ Accepted: 6 June 2025 ■ Published online: 21 July 2025

Zusammenfassung

Das neue Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) des Bundes sieht länderscharfe Flächenziele für Windgebiete vor, legt Zeitpunkte für die Zielerreichung fest und normiert Sanktionen für den Fall, dass die geforderten Flächen nicht rechtzeitig planerisch bereitgestellt werden. Für die Energiewende und somit für einen wichtigen Aspekt der Transformation hin zur Klimaneutralität wird die räumliche Planung deutlich in Verantwortung genommen. Der veränderte Rechtsrahmen stellt mit seinen außerhalb von Raumordnungsplänen definierten Flächenzielen eine gravierende Veränderung für die Raumordnung dar. Dieser Beitrag analysiert die Umsetzung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes mithilfe einer qua-

litativen Expertenbefragung sowie einer Dokumentenanalyse und nimmt eine planungstheoretische Einordnung vor. Die Analyse zeigt, dass die zeitlichen und flächenbezogenen Ziele des Gesetzes zumindest bislang weitgehend stringent in den Ländern und Planungsregionen umgesetzt werden. Zugleich erscheint der Prozess als in skalarer Hinsicht agonistisch, weil es zu Konflikten in den Planungsregionen vor dem Hintergrund der klaren Zielsetzungen des Bundes kommen kann. Der Steuerungsansatz des Gesetzes legt die Frage nahe, ob künftig auch für andere Handlungsfelder der Nachhaltigkeits-transformation extern und ‚top-down‘ fachgesetzliche Ziele vorgegeben werden sollten – und welche Folgen dies für das Selbstverständnis der Raumordnung als integrierender, koordinierender und abwägender Planung hat.

Schlüsselwörter: Regionalplanung ■ Ziele ■ Windenergie ■ Transformation ■ Planungstheorie

A milestone on the way to transformation planning? The implementation of land use planning goals under the Wind Energy Land Requirements Act in regional planning practice

Abstract

The new Wind Energy Area Requirements Act (WindBG) of the German federal government provides state-specific land use goals for wind areas, sets deadlines for achieving the goals and establishes sanctions in the case that the required areas are not made available in a timely manner. Spatial planning is clearly being made responsible for the energy transition and thus for an important aspect of the transformation towards climate neutrality. The changed legal framework, with its land

✉ **Prof. Dr. Ludger Gailing**, Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg, Konrad-Wachsmann-Allee 4, 03046 Cottbus, Deutschland
ludger.gailing@b-tu.de

Dr. Stefano Panebianco, Amt für regionale Landesentwicklung Lüneburg, Auf der Hude 2, 21339 Lüneburg, Deutschland
stefano.panebianco@arl-lg.niedersachsen.de

Prof. Dr. Axel Priebes, Christian-Albrechts-Universität Kiel, Ludewig-Meyn-Straße 8, 24118 Kiel, Deutschland
priebes@geographie.uni-kiel.de

Prof. Dr. Rainer Danielzyk, Leibniz Universität Hannover, Herrenhäuser Straße 2, 30419 Hannover, Deutschland
danielzyk@umwelt.uni-hannover.de



© 2025 by the author(s); licensee oekom. This Open Access article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International Licence (CC BY).

use goals defined outside of formal spatial development plans, represents a significant change for spatial planning. This paper analyses the implementation of the Wind Energy Area Requirements Act with the help of a qualitative expert survey and a document analysis and presents a discussion in the field of planning theory. The study shows that the temporal and area-related goals of the Act have been implemented stringently in the federal states and planning regions, at least to date. At the same time, the process appears to be agonistic in scalar terms because conflicts can arise in the planning regions against the background of the clear objectives of the federal government. The steering approach of the Act raises the question of whether external and “top-down” sectoral targets should also be set for other fields of action of the sustainability transformation in future – and what consequences this has for the self-image of spatial planning as integrating, coordinating and weighing up planning.

Keywords: Regional planning ■ Planning goals ■ Wind energy ■ Transformation ■ Planning theory

1 Einführung

Durch die energiepolitischen Folgen des russischen Überfalls auf die Ukraine wurde die Dringlichkeit der Energiewende erhöht. Bereits Ende 2021 räumte die Bundesregierung der Beschleunigung dieses gesamtgesellschaftlichen Vorhabens besondere Priorität ein. Zügig verabschiedete der Bundestag 2022 neue Gesetze und Gesetzesänderungen, insbesondere in den „Oster- und Sommer-Paketen“, um die Planung und Errichtung von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien zu beschleunigen. Von besonderer Bedeutung für die räumliche Planung ist das sogenannte Windan-Land-Gesetz, ein Artikelgesetz, mit dem auch das Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG)¹ eingeführt wurde. Mit der Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG)² liegen nun zudem Errichtung und Betrieb von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien „im überragenden öffentlichen Interesse“ (§ 2 S. 1 EEG). Deswegen sollen die erneuerbaren Energien „als vorrangiger Belang in die [...] Schutzgüterabwägungen eingebracht werden“ (§ 2 S. 2 EEG). Das neue Windenergieflächenbedarfsgesetz sieht zudem erstmalig länderscharfe Flächenziele vor, legt Zeit-

punkte für die Zielerreichung fest und normiert Sanktionen für den Fall, dass die geforderten Flächen nicht rechtzeitig planerisch bereitgestellt werden. Für die Energiewende und somit für einen wichtigen Aspekt der Transformation hin zu einer klimaneutralen Wirtschaft und Gesellschaft wird damit die räumliche Planung sehr deutlich in Verantwortung genommen.

Der veränderte Rechtsrahmen stellt mit seinen außerhalb von Raumordnungsplänen definierten Flächenzielen eine gravierende Veränderung für die Raumordnung dar (Gri-goleit 2024), denn erstmals wird durch ein Bundesgesetz eine konkrete Flächenvorgabe für eine Raumnutzung verbindlich, die zudem noch von allen Ländern mit klaren Zeitvorgaben landesrechtlich umzusetzen ist. Regionalplanung wird – über den Umweg raumordnungsextern definierter Ziele – zu einem Handlungsfeld der Transformation. Was dies für planungspraktische und planungstheoretische Implikationen hat, soll mit diesem Beitrag erörtert werden.

Der Beitrag zielt auf eine planungswissenschaftliche Reflexion der mit dem Windenergieflächenbedarfsgesetz angestoßenen Veränderungen in der Regionalplanung und auf die Frage, inwieweit von der dabei veränderten Rolle von Zielen und dem erfolgenden Zusammenwirken der Steuerungsebenen Rückschlüsse auf eine künftige Ausgestaltung der Raumordnung als räumlicher Transformationsplanung gezogen werden können. Unter „Transformationsplanung“ verstehen wir mit Mölders (2022) eine Planung, der es obliegt, notwendige Transformationsprozesse zu identifizieren, Ausgangslagen zu analysieren sowie planerische Schritte zu koordinieren und dafür im Sinne eines gestaltenden Staates die ihm zur Verfügung stehenden formellen Instrumente der Planung zu nutzen. Ein solches Verständnis von Raumordnung als Transformationsplanung³ orientiert sich an ‚starker Nachhaltigkeit‘ (Bosselmann 2016) für eine „Große Transformation“ (WBGU 2011), also der Transformation zu einer postfossilen Gesellschaft (WBGU 2011) unter Erhalt nicht substituierbaren Naturkapitals (Ott/Döring 2011). Handlungsfelder einer transformationsorientierten Raumordnung umfassen die räumliche Ausgestaltung der Energiewende, die Sicherung von Flächen für natürlichen Klimaschutz, die konsequente Verknüpfung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf Kosten des Freiraums sowie weitere Felder.

Dabei geht es insbesondere um die planungssystematische Neuerung, dass der Bund über ein Fachgesetz räumlich und zeitlich konkretisierte Flächenziele – 2% der Flä-

¹ Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151) geändert worden ist.

² Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 21. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 52) geändert worden ist.

³ Vgl. im Übrigen zur aktuellen Diskussion, Raumordnung als eine Transformationsplanung weiterzuentwickeln ARL (2021), Hofmeister/Warner/Ott (2021), ARL (2024a), Danielzyk/Priebs (2024).

che Deutschlands für die Produktion von Windenergie – mit Flächenbeitragswerten für die einzelnen Bundesländer festgelegt hat (Mitschang 2023; Rheinschmitt/Köck 2023; ARL 2024b). Wir gehen davon aus, dass diese Veränderung des Rechtsrahmens und der Rolle von Zielen nicht nur Konsequenzen für die Planungspraxis, sondern auch für das planungstheoretische Verständnis der Raumordnung auf dem Weg zu einer möglichen Transformationsplanung hat.

Der Beitrag befasst sich mit dieser Problemstellung in folgenden Schritten: Erstens wird der vollzogene Wandel in den gesetzlichen Rahmenbedingungen vorgestellt (Kapitel 2). Zweitens wird in Kapitel 3 in planungstheoretischer Hinsicht die Rolle von „Zielen“ erörtert, woraus Analysedimensionen abgeleitet werden. Kapitel 4 erläutert die Untersuchungsmethodik. Anschließend werden die Ergebnisse der Analyse zu Dokumenten und Befragungsergebnissen aus den Planungsregionen zur planungspraktischen Umsetzung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes vorgestellt (Kapitel 5) und diskutiert (Kapitel 6). Abschließend wird erörtert, ob eine Transformationsplanung fachgesetzlich gesetzter Ziele bedarf und was dies in planungstheoretischer Hinsicht bedeutet (Kapitel 7). Der Beitrag verbindet damit aktuelle empirische Ergebnisse und planungspraktische Erörterungen in einem spezifischen Transformationsfeld mit planungstheoretischen Einordnungen zur Weiterentwicklung der räumlichen Planung.

2 Ausgangspunkt: Die veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen

Für die Planung und Sicherung von Gebieten für die Erzeugung von Windenergie gelten seit dem 1. Februar 2023 bundesweit grundsätzlich veränderte rechtliche Rahmenbedingungen. Zu diesem Zeitpunkt trat das Windenergieflächenbedarfsgesetz in Kraft (vgl. Kment 2022; Scheidler 2022; Raschke 2024). Bis 2032 sind demnach 2 % des Bundesgebiets für die Windenergieerzeugung planerisch zu sichern, in den einzelnen Flächenländern zwischen 1,8 % (z. B. Bayern) und 2,2 % (z. B. Niedersachsen). Für die drei Stadtstaaten legt das Windenergieflächenbedarfsgesetz jeweils einen Wert von 0,5 % fest. Flankierend führt das Windanland-Gesetz zum Teil weitgehende Änderungen des Baugesetzbuchs⁴ ein. Diese sind für die Raumordnung ebenso von Bedeutung wie wichtige Änderungen des Bundesnatur-

schutzgesetzes⁵, so zur Errichtung von Windenergieanlagen in Landschaftsschutzgebieten (Schmidt 2023).

Fachliche Grundlage für die Flächenziele nach Bundesländern – die sogenannten Flächenbeitragswerte – ist eine bundesweite Untersuchung zu den Windflächenpotenzialen. Für alle Länder bestimmt das Windenergieflächenbedarfsgesetz zudem Zwischenziele, die bis Ende 2027 zu erreichen sind. Im Gesetz ist auch geregelt, welche Flächen als „Windenergiegebiete“ angerechnet werden können und wie beispielsweise mit ausgewiesenen Flächen umzugehen ist, bei denen gemäß dem zugrunde liegenden Raumordnungs- bzw. Bauleitplan nicht nur der Mastfuß, sondern auch die Rotorfläche innerhalb der Abgrenzung der Konzentrationszone liegen muss (Rotor-in-Flächen). Die gesetzlichen Klarstellungen zu den Windenergiegebieten sind hilfreich, weil sich viele Gerichte in der Vergangenheit mit derart kleinteiligen Fragen befassen mussten.

Die Änderung der Rechtslage war im Sinne einer Planungsbeschleunigung überfällig, weil im letzten Jahrzehnt die Flächenplanung für Windenergieanlagen immer langwieriger geworden war. Zu den Gründen hierfür zählen die hohen Anforderungen an die planerische Ableitung und Begründung von neuen Windenergiestandorten, das Erfordernis der Einbeziehung artenschutzrechtlicher Fragestellungen, die hohe Zahl an zu bearbeitenden und abzuwägenden Stellungnahmen zu Planentwürfen, die Notwendigkeit erneuter Beteiligungen und nicht zuletzt eine hohe Zahl an Klagen gegen Windenergieplanungen und eine daraus resultierende sehr umfangreiche Rechtsprechung (Bovet 2015; Gailing/Overwien/Plehn et al. 2021).

Das neue Windenergieflächenbedarfsgesetz setzt an einem der wichtigsten Gründe für komplizierte und damit zeitintensive Planungen an, nämlich der Begründung geeigneter Standorte. Bislang mussten im Zuge der Konzentrationszonenplanung intensive flächendeckende Untersuchungen angestellt werden, weil außerhalb dieser Konzentrationsflächen raumbedeutsame Windenergieanlagen regelmäßig unzulässig waren (§35 Abs. 3 S. 3 BauGB). Weil die Windenergie nach altem Recht im gesamten Außenbereich zu den privilegierten Vorhaben gehörte, also im Grundsatz ein Genehmigungsanspruch für Windenergieanlagen bestand, haben die Verwaltungsgerichte bei der Überprüfung von Regional- und Bauleitplänen hohe Ansprüche an die Beschränkung dieser Privilegierung auf Eignungsgebiete (sogenannte Konzentrationszonenplanung) gestellt. Gerade

⁴ Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394) geändert worden ist.

⁵ Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 48 des Gesetzes vom 23. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323) geändert worden ist.

ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts⁶ erzwang tiefgreifende Veränderungen in der Planungsmethodik. Den Aufwand für Konzentrationszonenplanungen und deren Fehleranfälligkeit vergrößerten sich erheblich. Besonders die vom Bundesverwaltungsgericht betonte Unterscheidung zwischen „harten“ und „weichen“ Tabuzonen, das heißt von Flächen, auf denen die Ausweisung neuer Standorte für Windenergieanlagen aus faktischen bzw. rechtlichen Gründen („hart“) bzw. durch den Plangeber („weich“) pauschal ausgeschlossen wurden, erwies sich in der Praxis als herausfordernd. Durch die Komplexität der Rechtslage und die Flut der folgenden Urteile von Oberverwaltungsgerichten, mit denen zahlreiche Regionalpläne zur Windenergieplanung für unwirksam erklärt wurden, war selbst eine Reihe leistungsfähiger Planungsinstitutionen nicht mehr dazu in der Lage, rechtssichere Pläne aufzustellen.

Die neue Rechtslage soll zu einer Vereinfachung der Planerstellung beitragen: An die Stelle einer begründungsaufwendigen Ausschlussplanung tritt eine vergleichsweise einfachere ‚Positivplanung‘. Zu begründen ist damit künftig nicht mehr in erster Linie, warum bestimmte Teile eines Planungsraums nicht für die Windenergienutzung bereitgestellt werden, sondern ‚nur‘ die Auswahl der Gebiete, die für die Windenergienutzung festgelegt werden sollen. Gleichwohl bleibt eine starke Steuerungswirkung erhalten: Erreicht der Plangeber das landesseitig vorgegebene Flächenziel, entfällt außerhalb der festgelegten Windenergiegebiete die Privilegierung der Windenergienutzung nach §35 Abs. 1 BauGB. Stattdessen sind dort Windenergieanlagen im Außenbereich künftig nur noch nach §35 Abs. 2 BauGB im Einzelfall zulässig. Da die frühere Konzentrationszonenplanung nicht mehr möglich ist, wurde die Kategorie der Eignungsgebiete aus dem Raumordnungsgesetz (ROG)⁷ gestrichen.

Seit Inkrafttreten des Windenergieflächenbedarfsgesetzes setzen die Flächenländer die ihnen zugewiesenen Flächenbeitragswerte in Teilflächenziele für ihre Planungsregionen um. Hervorzuheben ist, dass alle Flächenländer, die über die Ebene der Regionalplanung verfügen, diese auch als Umsetzungsebene für die neuen Flächenziele gewählt haben. Im Ergebnis haben die jüngsten Gesetzespakete die Kräfteverhältnisse deutlich zugunsten der Windenergie verändert: So wurde das *Repowering* bestehender Anlagen erleichtert, der Landschaftsschutz zurückgedrängt, die Umsetzung des Artenschutzes begrenzt. Vor allem aber wurden mit dem Windenergieflächenbedarfsgesetz erstmalig

bundesweit verbindliche Flächenziele für die Windenergienutzung festgelegt.

3 Ziele in planungstheoretischen Debatten

Um den zuvor vorgestellten Ansatz einer Steuerung durch Flächenziele planungstheoretisch einordnen zu können, wird im Folgenden zunächst aufgezeigt, welche Rolle Ziele in verschiedenen planungstheoretischen Debatten spielen, wobei wir auf ausgewählte Perspektiven zurückgreifen, die sich im Rahmen von Entwicklungslinien in historischen Phasen oder Schichten (vgl. Wiechmann 2019; Levin-Keitel/Behrend 2022) ergeben haben. Über das rationalistische Planungsmodell kommen wir zu den Perspektiven kommunikativer Planung, das sich hierzu in Opposition entwickelt hat, sowie zur agonistischen Planung als einem jüngeren Zweig der planungstheoretischen Debatte. Bei der Auswahl der planungstheoretischen Perspektiven gehen wir selektiv vor, was freilich nicht bedeutet, dass Ziele nicht auch in anderen planungstheoretischen Debatten von Relevanz gewesen wären. Zu nennen wären hier beispielsweise die Interpretation von Zielen als formellen Institutionen im Rahmen institutionalistischer Planungsforschung (Gailing 2014), die Bedeutung von Zielen für Strategien in der strategischen Planung (Kühn 2008) oder die Einbettung von Zielen sowohl in formelle Handlungskontexte der Planung als auch ihre Wurzeln in kulturellen sowie gesellschaftlichen Normen und Werten in planungskulturellen Forschungsansätzen (Othengrafen/Reimer/Danielzyk 2019).

Planung als Entscheidungs- und Handlungssystem zu interpretieren, das auf der Grundlage der Anwendung wissenschaftlichen Wissens Probleme löst, wird gemeinhin als rationalistisch bezeichnet (Allmendinger 2017: 253). Bei diesem Ansatz spielen Ziele eine fundamentale Rolle. So hat Faludi (1973: 89) auf den Punkt gebracht, dass in einem rationalen Prozess Zielen eine wesentliche Scharnierfunktion zwischen Problemdefinitionen und den entsprechenden Programmen zur Zielerreichung zukommt. Lineare Modelle von Planung als systematischem rationalem Prozess (vgl. Rydin 2021: 20–21; Fürst 2018: 1712–1723) sind ohne Ziele nicht vorstellbar, denn ohne ihre Festlegung kann eine Analyse der Ist-Situation nicht zu einer Bestimmung des Änderungsbedarfs, zu einer Bewertung alternativer Handlungsoptionen und letztlich auch nicht zu einer Planimplementierung führen. Ziele zu artikulieren und wissenschaftlich zu begründen sowie objektive Kriterien für die Problemlösung zu entwickeln, war bedeutsam für den „rational comprehensive approach“ (Allmendinger 2017: 253). Für die sogenannte Hochphase der Entwicklungsplanung in

⁶ BVerwG 4 CN 1.11, Urteil vom 13. Dezember 2012; <https://www.bverw.de/131212U4CN1.11.0> (02.06.2025).

⁷ Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88) geändert worden ist.

Deutschland in den 1960er- und 1970er-Jahren (vgl. Blotevogel 2011) war ein solches Planungs- und Zielverständnis konstitutiv.

Dieses Verständnis ist aber bis heute in anderer Weise durchaus relevant für das juristische Zielverständnis in der Raumordnung (Hoppe/Bönker/Grotefels 2024: 91). „Ziele“ der Raumordnung können ausschließlich in Raumordnungsplänen festgelegt werden (§3 Abs. 1 Nr. 2 ROG). Sie sind – etwa im Unterschied zu den nur zu berücksichtigenden „Grundsätzen der Raumordnung“ – gemäß §1 Abs. 1 S. 1 ROG zwingend zu beachten. Die Ziele der Raumordnung müssen sachlich und räumlich bestimmt sein und müssen vom jeweiligen Träger der Regionalplanung abschließend abgewogen sein. Ziele der Raumordnung sind Resultate von Planungsprozessen, die einen rationalen Anspruch haben.

Ziele erscheinen im rationalistischen Planungsmodell als Ergebnis rationaler Problemdefinitionen und wissenschaftlichen Wissens; sie sollen objektiv ableitbar sein und beschreiben anzustrebende Zustände möglichst objektiv (Levin-Keitel/Behrend 2022: 91). Das Heranziehen quantifizierbaren Wissens über Flächenverteilungen, Bevölkerungsprognosen oder Dichtewerte ist ein Wesenskern so verstandener räumlicher Planung. Die Kritik an der ‚Objektivierung‘ konflikthafter gesellschaftlicher Situationen mit widersprüchlichen Interessen, vielfältigen Stakeholdern, ungleichen Machtpositionen und fragmentierten sozialen Lagen sowie die Infragestellung eines ‚ideologischen‘ Gemeinwohlbegriffs rückten die immer auch mit Planung verbundenen Aushandlungsprozesse in den 1990er-Jahren in den Fokus des planungstheoretischen Interesses. Ein „kommunikatives“ bzw. „kollaboratives“ Planungsverständnis etwa im Sinne von Healey (1992) setzt auf den Diskurs, in dem die „Macht des besseren Argumentes“ gilt und idealerweise zum Konsens führen sollte (Wiechmann 2018: 1777). Planung versteht sich hier eher als konsensorientierte Moderation, „die inklusive und partizipative Formen kollektiven Handelns unterstützt“ (Wiechmann 2018: 1778). Dies ging auch mit der Einsicht einher, dass kein objektives Wissen und damit auch keine objektiven Ziele der Planung zur Verfügung stünden (Allmendinger 2017: 43). Dass der Formulierung von oben genannten Zielen der Raumordnung und den entsprechenden Abwägungsverfahren mittlerweile umfangreiche Beteiligungsverfahren vorgeschaltet sind, kann also auch als Ergebnis eines kommunikativen Planungsverständnisses gesehen werden.

Angelehnt an die Kritik von Mouffe (2013) an deliberativer Demokratie deutet agonistische Planungstheorie Konflikte als eine grundlegende und auch potenziell produktive (Pløger 2004) Voraussetzung für erfolgreiche planerische Prozesse, weil die Ko-Existenz unterschiedlicher Positionen nicht als zu überwindendes Problem, sondern als grundlegende Daseinsbedingung akzeptiert wird, die erst re-

spektgeleitete demokratische Verfahren ermögliche (Bäcklund/Mäntysalo 2010; Rydin 2021). Ziele spielen in dieser jüngsten planungstheoretischen Debatte eine Rolle, weil hinter den unterschiedlichen Positionen, die in Konflikten aufeinanderprallen, jeweils divergierende Ziele stehen (Hesse/Kühn 2023b). Allerdings ist formelle räumliche Planung darauf angewiesen, dass es zu rechtssicheren Vereinbarungen kommt, sodass agonistische Momente zwar im Planungsprozess entstehen können und sollen, aber kaum das Planungsergebnis selbst darstellen sollten. Agonistische Momente entstehen in Beteiligungsprozessen, sie sind aber auch den etablierten Methoden der planerischen Abwägung immanent, bei denen oftmals konfligierende Belange aufeinanderprallen. Auch die Möglichkeiten, Konflikte um einmal festgelegte Planungsziele vor Verwaltungsgerichten auszutragen, können als agonistische Ansätze verstanden werden (Durner 2023). In einer solchen Perspektive kann man dann zwei Formen agonistischer Momente in der Planung differenzieren: zum einen die Artikulationen der Vielfalt an konfligierenden Positionen und Belangen, die während einer Planaufstellung eingebracht werden und zum anderen die Auseinandersetzungen um Planinhalte selbst – oder auch um gesetzliche Vorgaben, die eine rahmensetzende Funktion für Planinhalte haben können.

Der zuvor vorgestellte geänderte Rechtsrahmen (vgl. Kapitel 2) für einen deutlich beschleunigten Ausbau erneuerbarer Energien und die mit den klaren bundesrechtlich vorgegebenen Flächenzielen verbundenen Anforderungen an die Planungsträger können planungstheoretisch folgendermaßen interpretiert werden: Erstens handelt es sich um einen neuartigen Anwendungsfall rationaler Planungsansätze, denn hier werden klare und verbindliche Ziele, die rational abgeleitet wurden und insgesamt der Erfüllung übergeordneter Klimaschutzziele dienen, zur Grundlage räumlicher Planung gemacht. Die Flächenziele entstehen nicht in einer komplizierten Abwägung zwischen verschiedenen Belangen, sondern sind aus bundesweit verfügbaren Geofachdaten abgeleitet und erscheinen insoweit als ‚top-down‘ gemachte ‚rationale‘ Vorgaben. Als solche werden sie aber zweitens zugleich zu einem streitbaren Inhalt von Prozessen der Regionalplanung und damit zu einem Treiber agonistischer Momente – in diesem Fall vom Bundesgesetzgeber ausgehend, wobei den regionalen Planungsbehörden eine Rolle in der Umsetzung der außerhalb der Raumordnung definierten bundesgesetzlichen Ziele zukommt.

Dies kann dann zwar auch in kommunikative Planungsprozesse eingebettet werden; uns erscheinen aber in diesem Vorgehen wieder Merkmale rationaler Planung und einer auf rationalen Argumenten fußenden möglichen agonistischen Planung dominant zu werden. Der empirische Fall der Umsetzung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes durch die Regionalplanung in den Bundesländern erweitert

damit die Debatten um agonistische Planung in Deutschland, die sich bislang auf räumlich eingeschränkte Beispiele wie Großprojekte (Thaa 2013; Kühn 2023) fokussiert, bei denen Konflikte naturgemäß besonders deutlich zu Tage treten. Die Umsetzung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes führt flächendeckend – und nicht nur in einzelnen räumlich begrenzten Konfliktfällen – zu Situationen, die Merkmale einer agonistischen Planung aufweisen können. Das kann zudem noch als ‚skalärer Agonismus‘ interpretiert werden, weil hier der Bundesgesetzgeber mit seinen klaren aus seinen Klimaschutz- und Transformationszielen abgeleiteten Flächenzielen und den entsprechenden deutlichen Regelungen in Windenergieflächenbedarfsgesetz und Baugesetzbuch eine Position bezieht, die Konflikte im Mehrebenensystem einkalkuliert. Er verlässt sich im Interesse eines massiven und stark beschleunigten Ausbaus erneuerbarer Energien nicht auf dezentrale Konsensfindungen, sondern auf eine zielorientierte Planungsbeschleunigung.

Aus dieser Situationsbeschreibung lässt sich die These ableiten, dass der Bundesgesetzgeber im Hinblick auf einen schnellen Ausbau der Stromproduktion aus Windkraft ein neuartiges, ‚top-down‘-orientiertes Vorgehen einer rationalen normativ ausgerichteten Planung präferiert, um übergeordnete Klimaschutzziele schneller realisieren zu können. In der in Kapitel 5 dokumentierten Analyse stehen die folgenden Dimensionen im Mittelpunkt, die auch zur Binnenstrukturierung des Kapitels herangezogen wurden:

- das Zielregime selbst und seine rechtlichen Umsetzungswege im föderalen Mehrebenensystem,
- die Auswirkungen des Zielregimes auf die regionale Planung,
- Aspekte der Planungsbeschleunigung im Kontext des Zielregimes,
- widerstreitende und gegensätzliche, schwer planbare Entwicklungen und
- Aspekte der Beteiligungsqualität.

4 Methodik

Die empirische Analyse in Kapitel 5 beruht auf mehreren methodischen Schritten. Den Ausgangspunkt bildeten inhaltliche Diskussionen zur Umsetzung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes im Informations- und Initiativkreis (IIK) Regionalplanung⁸ der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL), in dem Fachleute aus Wissenschaft und Praxis transdisziplinär zusammenarbeiten. Da deutlich wurde, dass sich bei der prakti-

schen Umsetzung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes sowohl bundesweit ähnliche Fragen und Herausforderungen als auch länderspezifische Besonderheiten herauskristallisieren, wurde vereinbart, die bisherigen Erkenntnisse vergleichend aufzuarbeiten.

In einem ersten Schritt wurden die in der Praxis tätigen Mitglieder des IIK Anfang 2024 im Rahmen einer halbstrukturierten qualitativen schriftlichen Befragung gebeten, Verfahrensstände und Einschätzungen zur Umsetzung des Wind-an-Land-Gesetzes in der Regionalplanung mitzuteilen. Der Fragebogen umfasste zwölf Fragen zur Aufnahme und Bewertung der Teilflächenziele, zum Stand der Regionalplanverfahren sowie zu ersten Erfahrungen bei (an)laufenden Regionalplanverfahren zur Erreichung der Teilflächenziele. Die befragten Expertinnen und Experten sollten die Antworten in eigenen Worten und ohne Antwortvorgaben formulieren. Anhand der schriftlichen qualitativen Befragungsergebnisse (im Folgenden: Werkstattberichte) aus neun Ländern wurde eine Synopse erstellt und ausgewertet. Um die Datenbasis zu verbreitern, wurden Praktikerinnen und Praktiker aus den sechs Ländern, aus denen noch keine Rückmeldung vorlag, um Mitwirkung an der schriftlichen Befragung gebeten.⁹

In einem weiteren Erhebungsschritt wurde eine qualitative Dokumentenanalyse (vgl. Döring/Bortz 2016: 533–536) durchgeführt. Erfasst wurden auf den Websites der Regionalplanungsträger bzw. der Landesplanungen die Umsetzungs- und Planungsstände (Regionalpläne sowie Entwürfe für Gesamtfortschreibungen und Änderungen) in den 101 Planungsregionen des Bundesgebietes (ohne die kreisfreien Städte in Niedersachsen), in denen die Umsetzung der Vorgaben des Windenergieflächenbedarfsgesetzes auf der Ebene der Regionalplanung erfolgt (Stand: Oktober 2024). Ergänzend wurden die Länderberichte der Fachagentur Wind und Solar (2024)¹⁰ ausgewertet. Bei Unklarheiten wurden mündliche oder schriftliche Rückfragen bei den jeweiligen Planungsträgern gestellt. Anschließend wurde über alle Analyseschritte hinweg eine inhaltsanalytische Auswertung (Mayring/Fenzl 2014) vorgenommen, deren Ergebnisse in Kapitel 5 dokumentiert sind.

⁸ Der IIK Regionalplanung firmiert seit kurzem unter der Bezeichnung ARL-Forum Regionalplanung.

⁹ Lediglich das Land Nordrhein-Westfalen konnte in diesem Analyseschritt nicht berücksichtigt werden.

¹⁰ <https://www.fachagentur-wind-solar.de/veroeffentlichungen/laenderinformationen> (15.11.2024).

5 Analyse der Umsetzung der neuen Bundesziele für die Windenergienutzung in regionale Flächenziele und Planungen

Näher betrachtet werden zwei Implementationsschritte: zunächst in Kapitel 5.1 die Umsetzung der bundesseitig vorgegebenen Flächenbeitragswerte (nach Ländern) in Teilflächenziele (nach Regionen) und anschließend in Kapitel 5.2 die Umsetzung dieser Teilflächenziele in konkrete Planungen auf Regionsebene. Ergänzend werden in den Kapiteln 5.3 und 5.4 Erleichterungen ebenso wie Herausforderungen bei der Umsetzung der Vorgaben des Windenergieflächenbedarfsgesetzes untersucht. Zudem steht abschließend in Kapitel 5.5 das vorgegebene Zeitregime in seiner Wirkung auf Beteiligungsqualitäten im Fokus der Betrachtung. Die Struktur dieses Teilkapitel beruht auf den Analysedimensionen aus Kapitel 3.

5.1 Umsetzung der Flächenbeitragswerte in regionale Flächenziele nach Ländern

Das Windenergieflächenbedarfsgesetz verpflichtete die Länder, bis zum 31. Mai 2024 entweder Aufstellungsbeschlüsse für eigene Windflächenplanungen zu fassen oder alternativ festzulegen, welchen Beitrag die einzelnen Planungsregionen eines Landes zum Erreichen des landesweiten Flächenziels leisten sollen (§ 3 Abs. 2 WindBG). Dieses erste ‚Etappenziel‘ ist von den Ländern weitgehend fristgerecht umgesetzt worden: Alle Länder haben Planungsbeschlüsse gefasst oder teilräumliche Flächenziele definiert. Am schnellsten gelang dieser Schritt in Sachsen (rund 5 Monate), Baden-Württemberg und Brandenburg (jeweils rund 7 Monate); die meiste Zeit benötigten das Saarland und Thüringen (jeweils rund 24 Monate). Insgesamt vier Länder konnten das in § 3 Abs. 2 WindBG festgesetzte Datum, gemessen an dem Anspruch einer rechtswirksamen Festlegung von Teilflächenzielen, nicht einhalten, verpassten dieses jedoch nur um wenige Wochen. Im Mittel benötigten die Länder statt der vom Bundesgesetzgeber eingeräumten 22,5 Monate nur rund 16 Monate.

Zu den Ländern, die vergleichsweise viel Zeit für die Definition teilräumlicher Flächenziele benötigten, zählen die Länder mit den kleinsten Planungsräumen – das Saarland, das sich für die Umsetzung der Flächenvorgaben auf Bauleitplanungsebene entschied (in 43 Planungsräumen), und Niedersachsen, wo die Trägerschaft der Regionalplanung weitgehend auf Landkreisebene liegt (33 Planungsräume sowie außerdem kreisfreie Städte, die formal auch Träger der Regionalplanung sind). Die einheitliche Übertragung des Landesziels auf alle Teilräume, wie sie in sieben von drei-

zehn Flächenländern beschlossen wurde, war sicherlich ein pragmatischer Weg. Die Gründe dieser Entscheidung werden etwa in den Länderberichten von Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz nicht näher thematisiert (vgl. BMWK 2024). Sicher ist jedoch, dass damit auch landespolitische Diskussionen darüber vermieden wurden, ob dichter besiedelte Regionen ein niedrigeres Flächenziel erhalten als ländliche Räume. In den Ländern mit kleinen Planungsregionen bzw. -räumen war dies aber nicht umsetzbar, weil die Flächenpotenziale der kleinen Teilräume zu stark voneinander abweichen. Daher mussten in Niedersachsen und im Saarland zunächst fachliche Studien erstellt werden (Peters/Herbeck/Hildebrandt et al. 2023; Dijks/Peters/Herbeck et al. 2024); diese wiederum bildeten die Grundlage für längere politische Beratungs- und Aushandlungsprozesse (vgl. zu Niedersachsen Grotefels/Priebs 2024).

Der Freistaat Bayern wählte den besonders schnell umsetzbaren Weg, für den im Windenergieflächenbedarfsgesetz festgelegten ersten Zielzeitpunkt 2027 einen einheitlichen Flächenwert von 1,1 % für alle 18 Planungsregionen des Landes vorzugeben. Die studiengestützte Festlegung von Teilflächenzielen für den Zielzeitpunkt 2032 erfolgt in einem zweiten Schritt, der zum Zeitpunkt unserer Analyse noch ausstand (Oktober 2024). Ähnlich verfuhr auch das Land Rheinland-Pfalz. Die in Bayern und Rheinland-Pfalz gewählte Vorgehensweise hat den Vorzug, mit geringem Aufwand vergleichsweise schnell erste Umsetzungsziele festzulegen. Sie zwingt die Träger der Regionalplanung jedoch dazu, die Planungsschritte und -verfahren zweifach durchzuführen.

Unterschiede zwischen den Ländern ergeben sich nicht nur hinsichtlich der für die Umsetzung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes benötigten Zeit, sondern auch hinsichtlich der gewählten rechtlichen Umsetzungswege: Zehn Länder normierten die teilräumlichen Teilflächenziele per Gesetz – sei es durch ein gänzlich neues Gesetz (z. B. das „Flächenzielgesetz“ des Landes Brandenburg¹¹) oder durch Ergänzung eines bestehenden Gesetzes (z. B. das „Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz“ des Landes Baden-Württemberg¹²). Drei Länder entschieden sich dafür, die regionalen Teilflächenziele im Landesentwicklungsplan festzulegen (Bayern, Nordrhein-Westfalen, Thüringen). In Schleswig-Holstein wurde die Planungsabsicht zur Ände-

¹¹ Gesetz zur Umsetzung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes (Brandenburgisches Flächenzielgesetz) vom 2. März 2023. GVBl. I/2023, Nr. 3, S. 1-2.

¹² Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz Baden-Württemberg (KlimaG BW) vom 7. Februar 2023. Gesetzblatt für Baden-Württemberg 2023, Nr. 2, S. 26-48 (GBl. 2023, 26).

zung des Landesentwicklungsplans bekannt gemacht und damit die Vorgabe aus § 3 Abs. 2 WindBG erfüllt.

Hervorzuheben ist, dass mehrere Länder die rechtliche Umsetzung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes nutzen, um die bundesseitig vorgegebene Frist zur Erreichung der Flächenbeitragswerte – bis zum 31. Dezember 2032 – zu verkürzen. In Niedersachsen übernimmt das Niedersächsische Windenergieflächenbedarfsgesetz (NWindG)¹³ zwar die Zeitvorgabe des Bundes (12/2032), gleichzeitig bestimmt das Niedersächsische Klimagesetz (NKlimaG)¹⁴ jedoch, dass auf eine Flächenbereitstellung bereits bis Ende 2026 hingewirkt wird. Ergänzend normierten einige Länder auch zeitliche Zwischenziele für die Prozesse der Planerstellung. Beispielsweise legt das Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg fest, dass „ein Entwurf der Teilpläne oder der sonstigen Änderungen eines Regionalplans [...] spätestens bis zum 1. Januar 2024 in die Auslegung gebracht werden [soll]“ (§ 13a LPlG BW).¹⁵ In Hessen konnte man in Bezug auf den ersten Flächenbeitragswert feststellen, dass das Land bereits die Vorgaben erfüllt. Zwar ergeben sich insgesamt durch das Zielregime des Windenergieflächenbedarfsgesetzes unterschiedliche Umsetzungspfade, die generelle Realisierung der Zielumsetzung mit den Mitteln der Gesetzgebung oder der Planung wird dadurch aber nicht eingeschränkt (vgl. zum Überblick Tabelle 1).

5.2 Umsetzung der regionalen Flächenziele in Planentwürfe

Als besonders wichtiger ‚Meilenstein‘ für den Prozess der Planerstellung kann die erste Beteiligung zum Regionalplanentwurf gemäß § 9 Abs. 2 ROG eingestuft werden: Der Planungsträger hat zu diesem Zeitpunkt bereits einen vollumfänglichen Planentwurf einschließlich Plankarte, Planbegründung und Umweltprüfung erarbeitet und eine Kulisse konkreter Vorranggebiete für die Windenergienutzung entwickelt. Im Regelfall sind der Erarbeitung des Entwurfs neben der formellen Behördenbeteiligung gemäß § 9 Abs. 1 ROG bereits informelle Abstimmungsrunden insbesondere mit den Landkreisen und Städten und Gemeinden des

Planungsraums und intensive Vorberatungen in den Fachgremien des Regionalplanungsträgers vorausgegangen. Die im Oktober 2024 durchgeführte Erhebung zum Verfahrensstand der Regionalplanaufstellung bzw. -änderung ergibt folgenden Sachstand:

Die Träger der Regionalplanung haben unterschiedliche Verfahrenswege gewählt, um die vorgegebenen Teilflächenziele für die Windenergienutzung zu erfüllen. In der Mehrzahl der Fälle erfolgt die Festlegung neuer Vorranggebiete für die Windenergienutzung in eigenen Änderungs- oder Teilplanverfahren. Dies erlaubt eine konzentrierte und damit zügige Bearbeitung dieses Plananteils. Einzelne Planungsträger nutzen jedoch ein bereits angelaufenes Neuaufstellungsverfahren, um in diesem Zuge die Flächenziele für die Windenergienutzung umzusetzen, so z. B. die Bezirksregierung Arnsberg für den Teilplan Märkischer Kreis/Olpe/Siegen (Nordrhein-Westfalen) oder der Landkreis Lüneburg (Niedersachsen).

35 von 101 Planungsträgern hatten im Oktober 2024 bereits mindestens eine erste Auslegung ihres Planentwurfs vorgenommen. Im Mittel haben diese Planungsträger ab Inkrafttreten des Windenergieflächenbedarfsgesetzes lediglich 19 Monate benötigt, um einen ersten Planentwurf zu veröffentlichen. Einzelne Entwürfe haben sogar eine erneute Beteiligung durchlaufen und immerhin zwei Planungsregionen verfügen bereits über einen genehmigten, neuen Regelungsteil Windenergie, der das Teilflächenziel 2027 erfüllt (die Regionen Havelland-Fläming und Uckermark-Barnim in Brandenburg).

Auffällig ist, dass sich die ‚schnellen Planungsregionen‘ ungleich über das Bundesgebiet verteilen. Spitzenreiter ist Baden-Württemberg, wo alle zwölf Planungsregionen, einschließlich der grenzübergreifenden Regionen Donau-Iller und Rhein-Neckar, in 2024, teilweise sogar schon in 2023, einen ersten Planentwurf veröffentlichen konnten. Hintergrund ist, dass das Land mit den zwölf Regionalverbänden eine „Regionale Planungsoffensive“ verabredet hat, um schon bis 2025 in jeder der zwölf Regionen jeweils 1,8% ihrer Fläche als Vorranggebiete für die Windkraft planerisch zu sichern. Zudem stellte das Land Baden-Württemberg jedem der 12 Regionalverbände für drei Jahre rund 200.000 Euro pro Jahr an zusätzlichen Mitteln zur Verfügung (entsprechend zwei vollen Stellen und ergänzenden Sachmitteln).

Auch Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen sind weit fortgeschritten, hier hat jeweils mehr als die Hälfte der Regionalplanungsträger bereits einen Planentwurf mit neuen Windenergiebieten veröffentlicht. Im ‚Mittelfeld‘ finden sich Niedersachsen (8 von 33), Rheinland-Pfalz (2 von 5) und Bayern (4 von 18). In den Planungsregionen Sachsen-Anhalts und Sachsens wurde ein breites Unterrichtsverfahren nach § 9 Abs. 1

¹³ Niedersächsisches Gesetz zur Umsetzung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes und über Berichtspflichten (Niedersächsisches Windenergieflächenbedarfsgesetz – NWindG) vom 17. April 2024 (Nds. GVBl. 2024 Nr. 31- VORIS 28010 -).

¹⁴ Niedersächsisches Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes und zur Minderung der Folgen des Klimawandels (Niedersächsisches Klimagesetz – NKlimaG) vom 10. Dezember 2020 (Nds. GVBl. S. 464), geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Juni 2022 (Nds. GVBl. S. 388).

¹⁵ Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg vom 10. Juli 2003, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. März 2025 (GBl. Nr. 22).

Tabelle 1 Umsetzung der Flächenbeitragswerte in den Bundesländern (Flächenländer)

Land	Anzahl der Planungsräume	regionale Teilflächenziele für 2027 in % (Spannweite)	regionale Teilflächenziele für 2032 in % (Spannweite)	Rechtliche Grundlage	Zeitpunkt der Festlegung der Teilflächenziele bzw. des Aufstellungsbeschlusses (FNP/LEP)
Baden-Württemberg	12	1,8 (09.2025)	–	KlimaG BW ^a	10.02.2023
Bayern	18	1,1	–	LEP Bayern ^b	01.06.2023
Brandenburg	5	1,8	2,2	BbgFzG ^c	02.03.2023
Hessen	3	1,8	2,2	HEG ^d	25.03.2024
Mecklenburg-Vorpommern	4	1,4	2,1	LPlG MV ^e	13.03.2024
Niedersachsen	39	0,01-3,09	0,02-4,0	NWindG ^f	18.04.2024
Nordrhein-Westfalen	6	0,5-2,1 (2025)	–	LEP NRW ^g	01.05.2024
Rheinland-Pfalz	4	1,4	2,2 (2030)	LWindGG ^h	13.03.2024
Saarland	43	0-1,9	0-3,5	SFZG ⁱ	18.07.2024
Sachsen	4	2,0	–	SächsLPlG ^j	20.12.2022
Sachsen-Anhalt	5	1,2-1,9	1,6-2,3	LEntwG LSA ^k	14.02.2024
Schleswig-Holstein ^m	3	3,0 (2027)	–	Runderlass	19.12.2023
Thüringen	4	1,4 - 2,5	1,7 - 3,0	LEP Thüringen ^l	09.07.2024

^a Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz Baden-Württemberg (KlimaG BW) vom 7. Februar 2023, Gesetzblatt für Baden-Württemberg 2023, Nr. 2, S. 26-48 (GBl. 2023, 26).

^b Landesentwicklungsprogramm Bayern; Ziffer 6.2.2, Absatz 1 geändert durch § 1 Nr. 18 Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern, Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 10/2023, S. 213-223.

^c Gesetz zur Umsetzung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes (Brandenburgisches Flächenzielgesetz – BbgFzG) vom 2. März 2023. GVBl. I/2023, Nr. 3, S. 1-2.

^d Gesetz zur Änderung des Hessischen Energiegesetzes und der Hessischen Bauordnung vom 22. November 2022. Artikel 1 Nr. 2b (Änderung von § 1 Abs. 3 des Hessischen Energiegesetzes).

^e Gesetz über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern – Landesplanungsgesetz, in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Mai 1998 (GVBl. M-V S. 503, ber. S. 613), GS Meckl.-Vorp. Gl. Nr. 230-1, zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG vom 13.5.2024 (GVBl. M-V S. 149).

^f Gesetz zur Steigerung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land und von Freiflächen-Photovoltaikanlagen sowie zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften (Windenergiebeschleunigungsgesetz) vom 17. April 2024 (GVBl. Nds. Nr. 31); Artikel 1: Niedersächsisches Gesetz zur Umsetzung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes und über Berichtspflichten (Niedersächsisches Windenergieflächenbedarfsgesetz – NWindG).

^g Anlage (Stand 1. Mai 2024) zur Zweiten Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Landesentwicklungsplan NRW vom 9. April 2024.

^h Landeswindenergiegebietegesetz Rheinland-Pfalz (LWindGG) vom 18. März 2024 (GVBl. 2024, 53).

ⁱ Gesetz zur Förderung des Ausbaus von Erneuerbaren-Energien-Anlagen im Saarland vom 12. Juni 2024, Art. 1: Gesetz zur Umsetzung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes im Saarland (Saarländisches Flächenzielgesetz – SFZG) vom 12. Juni 2024 (Amtsbl. I S. 457).

^j Sächsisches Landesplanungsgesetz vom 11. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 706), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. Juni 2024 (SächsGVBl. S. 522).

^k Landesentwicklungsgesetz Sachsen-Anhalt (LEntwG LSA) vom 23. April 2015, zuletzt geändert durch § 1 Zweites ÄndG vom 14. Februar 2024 (GVBl. LSA S. 23).

^l Erste Änderung des Landesentwicklungsprogramms (LEP) Thüringen 2025 vom 9. Juli 2024, Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen Nr. 12/2024 vom 30. August 2024.

^m Schleswig-Holstein plant eine Gebietsausweisung mit „Rotor-in-Regelung“. Nach Aussage des Runderlasses vom 19. Dezember 2023 entspricht der dem Land zugewiesene Flächenbeitragswert des Windenergieflächenbedarfsgesetzes von 2 Prozent etwa 3 Prozent bei Rotor-in-Planung.

FNP = Flächennutzungsplan, LEP = Landesentwicklungsprogramm bzw. -plan

ROG vorgeschaltet, dessen Auswertung und Umsetzung in Planentwürfe noch nicht abgeschlossen ist.

Vielfach werden die Flächenziele nicht nur erreicht, sondern übererfüllt. Für die hier vorgenommene Auswertung konnten 28 der 35 bisher veröffentlichten neuen Planentwürfe ausgewertet werden. Im Mittel sehen sie 2,6 % der Fläche für Vorranggebiete (ohne Höhenbegrenzungen) vor, die insoweit im Sinne des § 4 WindBG für die Teilflächenziele anrechenbar sind. Das 2027er-Teilflächenziel bzw. der 2027er-Flächenbeitragswert werden dabei recht deutlich überschritten – im Mittel um 1,3 %. Bei der Bildung dieses Mittelwerts ist bereits berücksichtigt, dass vier der betrachteten Regionen Rotor-in-Regelungen vorsehen, sodass deren Vorranggebiete gemäß § 4 Abs. 3 WindBG nur anteilig für die Zielerfüllung anrechnungsfähig sind. Wie erheblich die Bedeutung von Rotor-in- und Rotor-out-Regelungen ist, zeigt sich in Schleswig-Holstein. Dort will das Land an seiner Rotor-in-Regelung festhalten, was bedeutet, dass statt 2 % immerhin 3 % der Landesfläche für Windenergie ausgewiesen werden müssen.

Bei der Interpretation dieses Ergebnisses ist Zurückhaltung geboten. Zum einen ist zu berücksichtigen, dass mehrere der betrachteten 28 Planentwürfe bereits das finale Teilflächenziel (12/2032) umsetzen. Dies erklärt das teilweise deutliche Übertreffen der Zwischenziele (12/2027). Zum anderen ist zu bedenken, dass viele Regionalplanungsträger in ihren Planentwürfen mehr Flächen für die Windenergienutzung vorsehen als später in der finalen Planfassung verbleiben. Denn infolge der Stellungnahmen im Beteiligungsverfahren müssen regelmäßig einzelne Flächen verkleinert oder gestrichen werden, weil andere Belange bzw. raumbedeutsame Planungen ihnen entgegenstehen. Daher enthalten Planentwürfe im Regelfall ‚Reserven‘ für Plananpassungen. Dennoch kann vorläufig festgehalten werden, dass seitens der Planungsregionen, die bisher einen Planentwurf vorgelegt haben, nach derzeitigem Planungsstand tendenziell eine Übererfüllung des ‚Solls‘ zu erwarten ist.

Erwähnenswert ist, dass neben den 35 Planungsregionen, die bereits neue Planentwürfe erarbeitet haben, weitere neun Planungsregionen bereits öffentlich bekannt gemacht haben, das Zwischenziel für 12/2027 erreicht zu haben, und zwar auf der Basis von bereits rechtswirksamen Regionalplänen. Im Schnitt liegen die mitgeteilten Flächenwerte hier 0,2 % über den vorgegebenen Zwischenziel-Werten. Und zwei dieser Planungsregionen – die Landkreise Aurich und Friesland in Niedersachsen – haben zudem sogar schon das finale Flächenziel (12/2032) erreicht.

5.3 Erleichterungen bei der Neuaufstellung bzw. Änderung von Regionalplänen für die Windenergienutzung

Der in Kapitel 5.2 dargelegte, vergleichsweise zügige Planungsfortschritt im Rahmen des Zielregimes in immerhin gut einem Drittel der mit der Umsetzung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes befassten Regionalplanungsräume wirft die Frage auf, welche Faktoren die Planerstellung derzeit begünstigen. Die Werkstattberichte weisen hier auf relevante Rahmenbedingungen hin.

Erwähnenswert ist zunächst, dass mehrere Länder unterstützende Maßnahmen für Regionalplanungsträger beschlossen haben, um ihnen eine fristgerechte Erreichung der Flächenziele zu erleichtern. Ein besonders weitreichender Schritt der Prozessunterstützung ist in Bayern und Baden-Württemberg zu beobachten: Hier wurden mit dem jeweiligen Landeshaushalt 2023 von den Regierungen je Planungsverband zwei neue Stellen geschaffen, deren Besetzung bereits weitgehend abgeschlossen ist. In Niedersachsen wurde das Landesplanungsgesetz geändert und das Instrument des sachlichen „Teilprogramms“ eingeführt, um eine isolierte – und damit zügigere – Erstellung neuer Windplanungen zu ermöglichen (§ 5 Abs. 1 S. 3 NROG¹⁶). Hervorzuheben ist darüber hinaus, dass mehrere Länder mit eigens erstellten Arbeitshilfen die Arbeit der Regionalplanungsstellen unterstützen (ML NDS 2024; MWIKE NRW/MHKBD NRW 2024). Auch die Gremien der Ministerkonferenz für Raumordnung haben eine Arbeitshilfe „Wind an Land“ erarbeitet, um die Umsetzung der Flächenziele zu erleichtern (MKRO 2023). Das Land Baden-Württemberg hat darüber hinaus eine eigene Task Force zur Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien eingesetzt, die ihre Arbeit im Juni 2023 beendet hat und aus der Sicht der Landesregierung erfolgreich war. In Niedersachsen wurde ebenfalls eine „Taskforce Energiewende“ mit koordinierenden Funktionen eingerichtet.

Noch nicht klar abzusehen ist, inwieweit die Änderung der artenschutzrechtlichen Anforderungen eine Beschleunigung der Planungsprozesse für neue Windenergiegebiete bewirken wird. Allerdings sind unter anderem Standardisierungen bei der Berücksichtigung von Brutvogelarten eingeführt worden, die deren Bewertung im Zulassungsverfahren vereinheitlichen und erleichtern sollen (§ 45b BNatSchG). Die hier vorgezeichnete, stärker schematisierte Berücksichtigung von Vogelvorkommen kann auch auf Regionalplanungsebene wirksam werden. Die in 2024 über

¹⁶ Niedersächsisches Raumordnungsgesetz (NROG) in der Fassung vom 6. Dezember 2017 (GVBl. S. 456), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 17. April 2024 (GVBl. 2024 Nr. 31)

die RED-III-Richtlinie¹⁷ hinzu gekommene Anforderung, Artenschutzfragen bereits auf Planungsebene abschließend zu bearbeiten, könnte diesem fachlichen Ansatz einer vereinfachten Artenschutzbetrachtung jedoch entgegenstehen. Dies gilt umso mehr in den Planungsregionen, in denen der Anspruch verfolgt wird, den Artenschutz trotz oder wegen der reduzierten artenschutzrechtlichen Anforderungen im Zulassungsverfahren auf der Planungsebene „durch die systematische, strategische und weniger am Einzelfall orientierte Prüfung auf der Ebene der vorgelagerten Planung im Ergebnis sogar zu stärken“.¹⁸

5.4 Herausforderungen bei der Umsetzung der regionalen Teilflächenziele

Die Befragung ausgewählter Akteure aus Landesplanungsbehörden ergibt, dass die Planungsstellen engagiert mit der Vorbereitung neuer Regionalplanentwürfe gestartet sind. Es traten jedoch in vielen Fällen schon bald in unterschiedlichem Umfang fachliche, administrative und politische Herausforderungen auf, welche die laufenden Planungsverfahren erschweren (vgl. Angerer/Danielzyk/Hahn et al. 2024).

Zur Erfüllung ihrer Aufgabe ist die Regionalplanung in hohem Maße auf die Zulieferung von fachlichen Grundlagen und Daten aus den Fachplanungen angewiesen. Hier wird von mehreren Regionen deutlich darauf hingewiesen, dass viele Planungsgrundlagen veraltet seien (Werkstattbericht 1). Beklagt werden Widersprüchlichkeiten in fachlichen Stellungnahmen und ein daraus resultierender hoher Klärungsbedarf. Auch fehlende Planungssicherheit durch nachträgliche Korrekturen der Fachplanungen wird beklagt (Werkstattbericht 2).

Große Unsicherheiten bestehen beim Artenschutz. In Teilen sorgen der Umgang mit den Schwerpunkträumen bzw. Dichtezentren für windkraftsensible Vogelarten für Unsicherheiten (Werkstattberichte 2 und 3). In Schleswig-Holstein (Werkstattbericht 4) wird ein Problem mit der Dynamik von Daten windkraftsensibler Großvögel gesehen. Zudem wird in verschiedenen Regionen Besorgnis bezüglich des erforderlichen Eingriffs in hochwertige Landschaftsbilder geäußert. Aus Thüringen (Werkstattbericht 5) wird berichtet, dass Teile der nationalen Naturlandschaften und der

großen Wälder für die Windenergienutzung in Anspruch genommen werden müssten.

Besonders kritisch wird in mehreren Rückmeldungen der Raumordnungsbehörden die Zusammenarbeit mit der Bundeswehr angesprochen. Zu den ohnehin sehr umfangreichen Restriktionen durch militärische Belange (z. B. die nicht öffentlich zugänglichen Hubschrauber-Tiefflugstrecken) kommt eine fehlende Verlässlichkeit der von den Bundeswehrstellen übermittelten Informationen zu militärischen Belangen. Aus Bayern (Werkstattbericht 2) wird berichtet, dass Abstimmungen mit der Bundeswehr extrem lange dauerten und selten widerspruchsfrei seien. In Sachsen-Anhalt (Werkstattbericht 6) teilt die Bundeswehr Höhenbeschränkungen erst im Vorhabengenehmigungsverfahren mit. Da höhenbeschränkte Flächen nach Windenergieflächenbedarfsgesetz nicht in die Berechnung der Teilflächenziele einbezogen werden können, wird die Belastbarkeit regionalplanerischer Flächenfestlegungen hierdurch deutlich beeinträchtigt.

Über die veralteten Datengrundlagen hinaus stehen viele Fachbehörden auch in der Kritik bezüglich der langen Dauer bei den Beteiligungsverfahren, aus Bayern werden sie als „Flaschenhalse“ (Werkstattbericht 2) bezeichnet. In diesem Zusammenhang wird aber auch angesprochen, dass zwar einige Länder, z. B. Bayern, durchaus bereitwillig zusätzliches Personal bei der Regionalplanung bewilligt hätten, aber nicht gleichermaßen bei Fachbehörden, die der Regionalplanung zuzuarbeiten hätten. Am Verhalten der Fachbehörden wird auch kritisiert, dass beispielsweise die Ämter für Naturschutz, Forst und Denkmalpflege trotz gesetzlichen Vorrangs der Windenergie nicht kompromissbereit seien.

Mehrfach werden in den Rückmeldungen der schriftlichen Befragung zunehmende Akzeptanzprobleme für Windenergie beklagt (unter anderem Werkstattbericht 1). Das Phänomen, dass es in vielen Planungsregionen zu ungleichen Belastungen von Kommunen kommt, weil Teile der Planungsräume mit breiten Restriktionen belegt sind, wird mehrfach betont. Eine Regionalplanungsstelle aus Mecklenburg-Vorpommern (Werkstattbericht 7) schildert massive Proteste der Bevölkerung wegen der in einigen Gebieten hohen Konzentration von Standorten. Grundlegende Schwierigkeiten bei der Planumsetzung werden aus Thüringen gemeldet: Auch wenn derzeit noch die fachlichen Arbeiten abzuschließen sind, wird erwartet, dass es nicht zu politischen Mehrheiten für die Windenergieplanung in den Regionalversammlungen kommen dürfte (Werkstattbericht 5).

Ergänzend kann die fortlaufende Weiterentwicklung des Bundesrechtsrahmens als Herausforderung für die Arbeit der Regionalplanungsträger benannt werden: Neben der in Kapitel 2 geschilderten, grundlegenden Umstellung der Regelungen für die Planung von Windenergiegebieten müssen die Regionalplanungsstellen auch berücksichtigen,

¹⁷ Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001, der Verordnung (EU) 2018/1999 und der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates.

¹⁸ <https://landesplanung.nrw.de/faq-sammlung-windenergieausbau> (04.06.2025).

dass sich die bundesrechtlichen Vorgaben zum Artenschutz (BNatSchG) und Repowering (BImSchG)¹⁹ geändert haben. Aktuell wird der Planungsprozess durch die noch nicht klar erkennbaren Auswirkungen der Beschleunigungsgebiete (RED III-Richtlinie der EU) erschwert.

Insgesamt deutet sich angesichts der geschilderten Herausforderungen an, dass es einerseits zu Störungen im scheinbar rationalen Verfahren durch andere Akteure wie Fachplanungen oder die Bundeswehr kommt und dass andererseits im Sinne des skalaren Agonismus (vgl. Kapitel 3) konfliktthafte Situationen auf regionaler Ebene zu erwarten sind, die durch das Zielregime induziert wurden.

5.5 Auswirkungen des Windenergieflächenbedarfsgesetzes auf die Beteiligungsqualität in Planungsprozessen

Der neue, stärker zielorientierte Planungsansatz für Windenergiegebiete hat nach derzeitigem Stand eher wenige Auswirkungen auf die Qualität der Beteiligung im Prozess der Regionalplanerstellung. Nach wie vor ist der Planungsträger gehalten, frühzeitig über seine Planungsabsicht zu unterrichten. Wie die Durchführung dieser Vorgabe unter anderem in Sachsen und Sachsen-Anhalt zeigt, kommt dieser Unterrichtung zum Teil bereits die Qualität eines eigenen, kleinen Beteiligungsverfahrens zu, in dem zahlreiche Stellungnahmen von öffentlichen Stellen eingehen. Weiterhin sehen das Raumordnungsgesetz des Bundes und die Landesplanungsgesetze eine reguläre Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern vor.

Aus den bisher in 35 von 101 Regionalplanungsräumen durchgeführten förmlichen Beteiligungsverfahren nach § 9 Abs. 2 ROG lässt sich ablesen, dass mithilfe der gesetzlich geregelten Beteiligung weiterhin eine hohe Beteiligungsqualität erreicht wird. Dies legt zumindest die Zahl der eingehenden Stellungnahmen nahe, die regelmäßig mindestens eine Größenordnung von mehreren Hundert, teilweise sogar mehrere Tausend Stellungnahmen umfasst. Neben der förmlichen Beteiligung nach § 9 Abs. 2 ROG bieten viele Planungsstellen flankierend zum förmlichen Beteiligungsverfahren auch unter dem Zeitdruck des neuen Windenergieflächenbedarfsgesetzes ergänzende Informationsveranstaltungen für Kommunen und Öffentlichkeit an, um die Windenergieplanung vorzustellen.

Inwieweit der ebenfalls für die Beteiligungsqualität von

Regionalplanungsprozessen charakteristische Verfahrensschritt der Erörterung von Stellungnahmen in der bisherigen Qualität weitergeführt wird, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht absehen. Als aktuelles Beispiel für eine intensive Erörterungspraxis kann etwa das laufende Neuaufstellungsverfahren für den Regionalplan im Teilraum Märkischer Kreis/Olpe/Siegen in Nordrhein-Westfalen angeführt werden: Die zuständige Bezirksregierung Arnsberg führte hier in 2024 binnen weniger Monate 41 Termine durch, um die mehr als 4.000 Stellungnahmen zum ersten Planentwurf aus 2021 zu erörtern. Diese bilden die Basis für einen zweiten Planentwurf, der den neuen Flächenanforderungen für die Windenergienutzung Rechnung tragen soll. Umgekehrt zeichnet sich in anderen Planungsräumen ab, dass die Erörterung von Stellungnahmen zugunsten schnellerer Planungsprozesse in ihrem Umfang reduziert werden könnte. So hat etwa das Land Niedersachsen mit der 2024 in Kraft getretenen Änderung des Landesraumordnungsgesetzes die verpflichtende Durchführung von Erörterungsterminen in Regionalplanverfahren abgeschafft (vgl. § 3 Abs. 2 NROG). Zusammenfassend kann zum jetzigen Zeitpunkt festgehalten werden, dass sich der „beschleunigte“ Planungsansatz, den das Windenergieflächenbedarfsgesetz vorgibt, zumindest bisher noch nicht auf die Beteiligungsqualität in den Planungsprozessen durchzuschlagen scheint.

6 Diskussion

Ob und inwieweit es den Planungsträgern auf regionaler Ebene gelingen wird, die bundesseitig vorgegebenen Flächenziele zu erreichen, ist noch nicht abschließend abschätzbar.²⁰ Denn der mit Inkrafttreten des Windenergieflächenbedarfsgesetzes gesetzte ‚Startschuss‘ für dieses neue Beispiel einer rational-deduktiven, an nicht raumordnerischen Bundeszielen orientierten Planung liegt erst gut zwei Jahre zurück, und die gesetzlich fixierten Ziel-Zeitpunkte – Ende 2027 und Ende 2032 – sind noch nicht erreicht.

Aus planungspraktischer Sicht lässt sich erkennen, dass die zeitlich und mengenmäßig fixierten und sanktionsbewehrten Gesetzesvorgaben ihre Wirkung nicht verfehlen. Dies ist daran ablesbar, dass alle Länder der neuen Bundesvorgabe gefolgt sind und fast durchgängig (über)pünktlich den ersten Umsetzungsschritt geleistet haben. Vor allem aber zeigt die bisher auf regionaler Ebene geleistete Pla-

¹⁹ Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 225, Nr. 340) geändert worden ist.

²⁰ Für den weiteren Fortschritt vgl. auch Fachagentur Wind und Solar: <https://fachagentur-windenergie.de/veroeffentlichungen/interaktive-karten/flaechenbeitragswerte-in-den-bundeslaendern> (05.06.2025).

nungsarbeit, dass die angestrebte Planungsbeschleunigung erfolgt. Dieses Umsetzungstempo war nicht zwingend erwartbar und lässt annehmen, dass die stringente Zielvorgabe des Bundes, die sich in meist ebenso stringente Zielvorgaben für die Regionalplanungsräume fortsetzte, eher beflügelnde als demotivierende Wirkung hatte.

Zudem blieben die gesetzlichen Beteiligungsstandards weitgehend erhalten und es ist erkennbar, dass viele Träger der Regionalplanung weiterhin in eine aktive Information und Kommunikation zu ihren Planungsprozessen investieren. Für die These, dass eine zielgestützte und darum ‚rationale‘ Planung zwingend in einem Zielkonflikt zu einer kommunikativen Planung stehen muss, bieten die ersten Umsetzungserfahrungen des Windenergieflächenbedarfsgesetzes jedenfalls wenig Unterstützung. Eher ist zu vermuten, dass ‚rationale‘ – hier: von einem im Zuge der Bewältigung der Klimakrise prognostizierten Energiebedarf ausgehende und an Mengenzielen orientierte und zudem nach den Flächenpotenzialen der 16 Ländern differenzierende – Planungsvorgaben die Kommunikation in den Planungsprozessen insoweit unterstützen, als erkennbar wird, dass die vor Ort zu erzielenden Abwägungen und Kompromisse der Erreichung eines übergeordneten Ziels dienen.

Dass alle 16 Länder vergleichsweise schnell und ‚geräuschlos‘ den weiteren Umsetzungspfad der Ziele des Bundes normiert haben, lässt darauf schließen, dass eine gut begründete, rationale ‚top-down‘-Planung weniger Anlass für Konflikte bietet als eine ‚offene Arena‘, in der jeder Akteur – hier: jedes Bundesland bzw. jede Planungsregion – selbst definieren kann und muss, wie viele ‚Flächen-Opfer‘ im Sinne übergeordneter Zielsetzungen (hier: der Transformation der Energieerzeugung) erbracht werden sollen. So dürfte der Jahrzehnte währende Gegensatz zwischen Bundesländern im Norden und Süden Deutschlands beim Ausbau der Windkraft durch die bundesseitig begründeten Flächenziele an Nährboden verloren haben. Das Windenergieflächenbedarfsgesetz könnte damit als Beispiel für die Annahme gedeutet werden, dass rationale Planung bestenfalls Antagonismen reduzieren kann und damit auch das Erfordernis einer – positiv verstandenen – agonistischen Auseinandersetzung. Diese grobe Einordnung erscheint jedoch differenzierungsbedürftig, wenn Details der Umsetzung auf Länderebene näher betrachtet werden. So ist festzustellen, dass mehrere Flächenländer einer – möglicherweise kontroversen – Diskussion um die gerechte Verteilung von (Flächen-)Lasten deshalb entgangen sind, als sie das landesbezogene Flächenziel einheitlich auf alle Teilräume übertragen haben. Andere Länder haben Konflikte zeitlich verlagert, indem sie die Definition der final zu erreichenden Ausbauziele auf einen späteren Zeitpunkt verschoben haben.

Auf regionaler Ebene dürfte sich ein anderes Bild erge-

ben: Gerade in den Planungsräumen, denen eine Vervielfachung ihres Flächenangebots für die Windenergie auferlegt wurde, wird es erforderlich, vergleichsweise konflikt-hafte Standorte im Blick zu haben – etwa mit geringeren Siedlungsabständen oder innerhalb von Waldgebieten. Hier werden die nächsten Jahre bis zum Zielzeitpunkt 2032 zeigen, ob es der Regionalplanung gelingt, „antagonistische Kämpfe zwischen Feinden in agonale Auseinandersetzungen zwischen Gegnern zu verwandeln und einen ‚konflikt-haften Konsens‘ herzustellen“ (Hesse/Kühn 2023a: 417). Sicherlich werden aber in vielen Planungsregionen auch Situationen entstehen, in denen Konflikte nicht produktiv ausgetragen werden können und es zu diskursiven Blockaden kommt (vgl. Müller/Buchecker 2024). Die entscheidende Phase wird diesbezüglich auf der regionalen Ebene die Beratung und Beschlussfassung in den jeweils nach Landesrecht zuständigen, öffentlich tagenden politischen Gremien sein, also z. B. in den Kreistagen in Niedersachsen oder den Verbandsversammlungen der Regionalverbände in Baden-Württemberg.

Diskutierenswert ist schließlich auch, inwieweit der zielorientierte Steuerungsansatz des Windenergieflächenbedarfsgesetzes als Ausdruck einer rationalen Planung verstanden werden kann – und damit auch dessen Grenzen teilt. Grundsätzlich untermauern die ersten zwei Umsetzungsjahre des Windenergieflächenbedarfsgesetzes seine Einordnung als Anwendungsfall rationaler Planung: Eine bundesweite, wissenschaftliche Studie mündet in konkrete, quantitative Zielwerte und einen gesetzlich vorstrukturisierten Umsetzungsweg. Der neue Steuerungsansatz für die Bereitstellung von Windenergieflächen zeigt jedoch auch Grenzen rationaler Planung auf. An erster Stelle kann hier angeführt werden, dass die Rationalität planerischer Steuerung wesentlich abhängig ist von der Qualität der zur Verfügung stehenden Datengrundlagen. Hier zeigt sich beispielsweise, dass bundesweite Studien zu den Flächenzielen einige relevante Tatbestände wie die Hubschraubertiefflugstrecken der Bundeswehr nicht mit betrachten konnten, sodass auf diese Weise die Flächenpotenziale von Flächenländern überschätzt wurden, die in besonderer Weise von diesem Belang berührt sind. Die regelmäßig auf übergeordneter Ebene – hier der Bundesebene – nur begrenzte Verfügbarkeit geeigneter Daten zur (potenzialbasierten) Ermittlung von Flächenzielen stellt eine strukturelle Begrenzung der Rationalität von ‚top-down‘-Ansätzen dar. Schließlich ergibt sich eine wichtige Rationalitätsgrenze zielorientierter Steuerung auch aus der Komplexität der kausalen Zusammenhänge in der zu steuernden ‚Wirklichkeit‘ und der hiermit systematisch verbundenen begrenzten zeitlichen Konstanz und inhaltlichen Konsistenz von politischen Rahmensetzungen. Auch hierfür bietet die Umsetzung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes Anschauungsmaterial,

dessen Ansatz erschwert bzw. konterkariert wird durch parallel umgesetzte oder geplante Gesetzesänderungen. So ist, losgelöst von planerischer Steuerung, die fast vorbehaltlose Neuerrichtung von Windenergieanlagen im Umfeld jeder Bestandswindenergieanlage möglich (§ 16b BImSchG²¹). Geplant ist zudem, alle genehmigungsfähigen Windenergieanlagen zuzulassen, die vor Erreichen der Flächenziele beantragt wurden – unabhängig davon, ob diese in den künftig hierfür vorgesehenen Flächen verortet sind oder nicht (§ 249 Abs. 2 BauGB-Entwurf²²). Mit der anstehenden Umsetzung der europäischen RED-III-Richtlinie stehen zudem weitere, weitreichende Veränderungen der Rahmenseitungen für die Windenergieplanung an, insbesondere die frühzeitige Berücksichtigung von Minderungsmaßnahmen für Umweltauswirkungen.

7 Fazit: Transformationsziele und skalarer Agonismus

Mit dem Windenergieflächenbedarfsgesetz hat eine an Transformationszielen orientierte Bundespolitik den Ländern fachgesetzliche Flächenziele für den Ausbau der Windenergie vorgegeben. Der beschleunigte Ausbau erneuerbarer Energien ist im Sinne einer Konsistenzstrategie für eine an ‚starker Nachhaltigkeit‘, also an der Sicherung des vorhandenen, planetaren Naturkapitals orientierte Energiewende bedeutsam. Auch wenn der zielorientierte Ansatz des Gesetzes nicht systematisch mit möglichen, im Nachhaltigkeitsdiskurs ebenfalls relevanten Effizienz- und Suffizienzstrategien verknüpft ist: Die Gesetzesinnovation des Windenergieflächenbedarfsgesetzes und seine Umsetzungsschritte in Ländern und Regionen leisten einen wichtigen Beitrag zu einer ‚rationalen‘ Nachhaltigkeitstransformation und einer entsprechenden Transformationsplanung. Hervorzuheben ist dabei, dass alle Flächenländer, die über die Ebene der Regionalplanung verfügen, diese auch als Umsetzungsebene für die neuen Flächenziele gewählt haben, was mit einer Stärkung der Regionalplanung einhergeht, diese aber zugleich in zeitlicher wie ressourcenbezogener Hinsicht herausfordert.

Für die zukünftige Ausgestaltung des Planungssystems stellt sich aufbauend auf den ersten Erfahrungen mit dem

Windenergieflächenbedarfsgesetz die Frage, ob auch in Bezug auf andere raumbezogene Aspekte der Nachhaltigkeits-transformation klare fachgesetzliche Bundesziele anzustreben wären, welche hinsichtlich ihrer flächenbezogenen Anforderungen über die Regionalplanung in Plänen formalisiert und konkretisiert werden. Mögliche Anwendungsfälle wären etwa der systematische Ausbau des Schutzes von Natur und Landschaft über entsprechende Vorranggebiete in Unterstützung der Beschlüsse von Montreal, die Ziele der EU-Wiederherstellungsverordnung, die Realisierung des Netto-Null-Ziels zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke, die Sicherung von Flächen für natürlichen Klimaschutz (Wälder, Moore und andere Treibhausgaskassen) oder die Sicherung von Trassen und Standorten für weitere raumbedeutsame Infrastrukturen für die Energiewende. Dabei kann es zu Zielkonflikten und dementsprechend auch zu Abwägungserfordernissen kommen; für letztere wäre die Raumordnung mit ihrer überfachlichen Ausrichtung prädestiniert.²³

Der Steuerungsansatz kann zu Situationen eines skalaren Agonismus führen, da es zu Konflikten in den Planungsregionen angesichts der durch den Bundesgesetzgeber formulierten Flächenziele kommen kann. Dies würde erst recht dann gelten, wenn weitere verbindliche sektorale Transformationsziele im Sinne einer starken Nachhaltigkeit Gesetzesrang erhielten und es in den soziopolitischen Arenen der Regionalplanung zu agonistischen Momenten in Bezug auf widerstreitende konfligierende Interessen kommt. Da die Raumordnung mit der planerischen Abwägung über ein etabliertes Instrument verfügt, Interessen unter- und gegeneinander abzuwägen, bestehen hier Potenziale der Raumordnung auf dem Weg zur Transformationsplanung, selbst wenn es zu verschärften und diversifizierten Zielen einer starken Nachhaltigkeit kommen sollte.

Würde der Ansatz klarer räumlicher Mengenvorgaben durch den Bund auf weitere Themenfelder der Transformation übertragen, kann dies potenziell zu Planungsbeschleunigungen für eine Nachhaltigkeitstransformation führen. Im Sinne eines gestaltenden Staates (WBGU 2011: 213) kann die Regionalplanung – wie auch andere gesamtäumliche Planungen – in diesem Sinne Beiträge für eine „transformation by design“ leisten, die eine drohende „transformation by disaster“ (Schneidewind/Singer-Brodowski 2014: 195) verhindern hilft. In Zeiten rascher und weitreichender Trans-

²¹ Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 58) geändert worden ist.

²² Deutscher Bundestag (2024): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung vom 30. September 2024. Berlin. = BT-Drucksache 20/13091.

²³ Für den Fall künftig mehrerer und potenziell konkurrierender, verbindlich zu erfüllender fachgesetzlicher Ziele wird es zu sachgerechten Verfahrenslösungen kommen müssen. Solche Zielkonflikte könnten beispielsweise im Hinblick auf die jeweilige wissenschaftliche Stringenz, auf Aspekte der Vorsorge im Sinne einer intergenerationalen Gerechtigkeit oder auf andere übergreifende Maßstäbe (z. B. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse) gelöst werden.

formation steigt scheinbar das Erfordernis ‚rationaler Planung‘. Es ist daher zu erwarten, dass räumliche Mengen- und zeitbezogene Vorgaben in den nächsten Jahren auch in anderen Bereichen der Nachhaltigkeitstransformation Eingang in Bundes- und Landesgesetze finden werden. Die Regionalplanungsebene ist – so der Eindruck nach zwei Jahren Umsetzungszeit des Windenergieflächenbedarfsgesetzes – grundsätzlich geeignet, entsprechende fachgesetzlich gesetzte Ziele in verbindliche Raumordnungspläne umzusetzen.

Konkretisierte flächenbezogene Transformationsziele im Kontext der Bekämpfung der Klimakrise und des Einhaltens planetarer Grenzen dürften künftig bei fortschreitendem Klimawandel und zur Einhaltung des Minderungspfads in Bezug auf die Treibhausgasemissionen an Bedeutung gewinnen – sowie übrigens auch im Bereich der Klimaanpassung. Die mit solchen Zielen verbundene rationale Planung sollte dennoch einerseits weiterhin im Sinne der hergebrachten und zu verbessernden Verfahren der Partizipation und Kooperation kommunikativ flankiert werden. Zugleich wird sie andererseits streitbar sein müssen und Konflikte im Sinne eines agonistischen Planungsverständnisses einkalkulieren und führen müssen.

Es bleibt zu beobachten, ob die künftigen Entwicklungen Widersprüche zum Gegenstromprinzip, zur hervorgehobenen Bedeutung der Partizipation und zur zentralen Funktion der Abwägung im deutschen Planungssystem erzeugen. Die Ergebnisse unserer Forschung bestätigen dies bislang nicht. Grundsätzlich besteht bei Betonung sektoraler gegenüber integrierenden Aspekten die Gefahr, dass die Steuerungs- und Ausgleichsmöglichkeiten der Raumordnung eingeschränkt werden. Für künftige Forschung ergibt sich damit die Notwendigkeit der weiteren empirischen Begleitung des laufenden Prozesses der Umsetzung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes auch über Legislaturperioden hinweg, denn erst in mittel- und langfristiger Perspektive kann eingeschätzt werden, ob die bislang beobachteten Geschwindigkeiten, Planungsschritte und Partizipationsstandards weiterhin erreicht werden können und ob es sich dabei insgesamt um einen Meilenstein auf dem Weg zu einer Transformationsplanung und damit um den Beginn eines Wandels im Planungssystems handelt oder nur um eine fachliche Ausnahmeerscheinung im Themenfeld der Windenergie.

Competing Interests The authors declare no competing interests.

Empirische Quellen (Schriftliche Befragung von Mitgliedern des ARL-Forums Regionalplanung)

Werkstattbericht 1: Rheinland-Pfalz

Werkstattbericht 2: Bayern

Werkstattbericht 3: Hessen

Werkstattbericht 4: Schleswig-Holstein

Werkstattbericht 5: Thüringen

Werkstattbericht 6: Sachsen-Anhalt

Werkstattbericht 7: Mecklenburg-Vorpommern

Acknowledgement This paper is the result of the authors' work in the Regional Planning Forum of the Academy for Territorial Development in the Leibniz Association (ARL).

Funding This work received no external funding.

Literatur

Allmendinger, P. (2017): Planning Theory. London.

Angerer, A.; Danielzyk, R.; Hahn, M.; Priebes, A.; Wilske, S. (2024): Regionalplanung – Wegbereiterin des Windenergieausbaus. Stellungnahme des Informations- und Initiativkreises (IIK) Regionalplanung der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft. Hannover. <https://www.arl-net.de/de/blog/regionalplanung-%E2%80%93-wegbereiterin-des-windenergieausbaus> (04.06.2025).

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (2021): Der Beitrag nachhaltiger Raumentwicklung zur großen Transformation. Impulse für neue Strategien. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 121.

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (2024a): Große Transformation und nachhaltige Raumentwicklung machen: Impulse zur Umsetzung in der regionalen und kommunalen Praxis. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 148. <https://doi.org/10.60683/66zc-c156>

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (2024b): Neue Planungsgrundlagen für erneuerbare Energien: Herausforderungen und Lösungsvorschläge. Hannover. = Positionspapier ARL 145. <https://doi.org/10.60683/kchs-0p96>

Bäcklund, P.; Mäntysalo, R. (2010): Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice – the case of Finland. In: Planning Theory 9, 4, 333–350. <https://doi.org/10.1177/1473095210373684>

Blotevogel, H. H. (2011): Raumordnung im westlichen Deutschland 1945 bis 1990. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 115–168.

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2024): 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 2024. Berlin.
- Bosselmann, K. (2016): *The Principle of Sustainability. Transforming Law and Governance*. London.
- Bovet, J. (2015): Steuerung der Windenergie durch Raumordnung: Aktuelle Rechtsprechung als Herausforderung für die Planung. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 6, 591–602.
- Danielzyk, R.; Priebs, A. (2024): Gestaltung von Transformationsprozessen durch die Raumplanung. In: Gohde, C.; Mayer, C. (Hrsg.): *Planung – Umwelt – Recht. Festschrift für Willy Spannowsky zum 65. Geburtstag*. München, 273–292.
- Dijks, S.; Peters, W.; Herbeck, T.; Hildebrandt, S.; Pape, C.; Füsers, A. (2024): Analyse der Flächenpotenziale für die Windenergienutzung im Saarland. Auftraggeber: Saarländisches Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitales und Energie. Berlin.
- Döring, N.; Bortz, J. (2016): *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften*. Berlin.
- Durner, W. (2023): Juristische Perspektiven auf die Idee der agonistischen Planung. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 81, 5, 478–492. <https://doi.org/10.14512/rur.1662>
- Faludi, A. (1973): *Planning Theory*. Oxford.
- Fürst, D. (2018): Planung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover, 1711–1719.
- Gailing, L. (2014): Kulturlandschaftspolitik: Die gesellschaftliche Konstituierung von Kulturlandschaft durch Institutionen und Governance. Detmold. = *Planungswissenschaftliche Studien zu Raumordnung und Regionalentwicklung* 4.
- Gailing, L.; Overwien, P.; Plehn, M.; Gaasch, N.; Lewerentz, H.; Riechel, R.; Bues, A.; Naumann, M.; Hoffmann, J. (2021): Regionale Steuerung der Energiewende in Nordostdeutschland. Innovationen im Planungssystem? Hannover. = *Forschungsberichte der ARL* 17.
- Grigoleit, K. J. (2024): Paradigmenwechsel in der Planung: Der Ausbau der Windenergie als Referenzmodell politischer Bedarfsanmeldung? In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 139, 16, 552–558.
- Grotefels, S.; Priebs, A. (2024): Neue Rechtslage für die Planung von Windenergieflächen in Niedersachsen. In: *Niedersächsische Verwaltungsblätter* 31, 9, 263–271.
- Healey, P. (1992): Planning through debate. The communication turn in planning theory. In: *Town Planning Review* 63, 2, 143–162.
- Hesse, M.; Kühn, M. (2023a): Planungskonflikte in der pluralistischen Demokratie: agonistische Planung zwischen Theorie und Praxis. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 81, 5, 417–421. <https://doi.org/10.14512/rur.2236>
- Hesse, M.; Kühn, M. (2023b): Planungskonflikte in der pluralistischen Demokratie. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 81, 5, 422–436. <https://doi.org/10.14512/rur.1710>
- Hofmeister, S.; Warner, B.; Ott, Z. (Hrsg.) (2021): *Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation. Herausforderungen, Barrieren und Perspektiven für Raumwissenschaften und Raumplanung*. Hannover. = *Forschungsberichte der ARL* 15.
- Hoppe, W.; Bönker, C.; Grotefels, S. (2024): *Öffentliches Baurecht*. 5. München.
- Kment, M. (2022): Eine neue Ära beim Ausbau von Windenergieanlagen. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 41, 16, 1153–1159.
- Kühn, M. (2008): Strategische Stadt- und Regionalplanung. In: *Raumforschung und Raumordnung* 66, 3, 230–243. <https://doi.org/10.1007/BF03183159>
- Kühn, M. (2023): Planungskonflikte und Partizipation: die Gigafactory Tesla. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 81, 5, 538–556. <https://doi.org/10.14512/rur.1698>
- Levin-Keitel, M.; Behrend, L. (2022): *Die Topologie der Planungstheorien. Eine Systematisierung planerischen Wissens*. Berlin. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-65224-4>
- Mayring P.; Fenzl, T. (2014): Qualitative Inhaltsanalyse. In: Baur, N.; Blasius, J. (Hrsg.): *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Berlin, 543–556.
- Mitschang, S. (2023): Das 2%-Flächenziel des WindBG. In: Mitschang, S. (Hrsg.): *Neuregelungen für Windenergieanlagen. Anforderungen an die Raumordnungs- und Bauleitplanung*. Baden-Baden, 27–50. = *Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung* 48.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2023): *Arbeitshilfe zum Vollzug des Gesetzes zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land (sog. Wind-an-Land-Gesetz) (Arbeitshilfe Wind-an-Land)*, beschlossen durch die Fachkommission Städtebau und den Ausschuss für Recht und Verfahren der Ministerkonferenz für Raumordnung am 3. Juli 2023. Berlin.
- ML NDS – Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2024): *Arbeitshilfe für die Ausweisung von Windenergiegebieten in Regionalen Raumordnungsprogrammen*. Hannover.
- Mölders, T. (2022): Nachhaltige Raumentwicklung revisited. Von Transformationsplanung und transformativer Planung. In: *Planerin* 6, 45–46.
- Mouffe, C. (2013): *Agonistics: Thinking the World Politically*. London.

- Müller, S.; Buchecker, M. (2024): More than deliberation is needed: Potential for agonistic moments in community wind energy planning. In: *Environment and Planning C: Politics and Space*. <https://doi.org/10.1177/23996544241278855>
- MWIKÉ NRW – Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen; MHKDB NRW – Ministerium für Heimat, Kommunes, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen (2024): Arbeitshilfe zum Vollzug des „Wind-an-Land-Gesetzes“. Düsseldorf.
- Othengrafen, F.; Reimer, M.; Danielzyk, R. (2019): Planungskultur. In: Wiechmann, T. (Hrsg.): *ARL-Reader Planungstheorie*, Band 2. Berlin, 155–304. https://doi.org/10.1007/978-3-662-57624-3_3
- Ott, K.; Döring, R. (2011): *Theorie und Praxis starker Nachhaltigkeit*. Marburg.
- Peters, W.; Herbeck, T.; Hildebrandt, S.; Pape, C.; Geiger, D.; Zink, C.; Füsers, A. (2023): Flächenpotenzialanalyse für Windenergie an Land in Niedersachsen (Winnepot). Auftraggeber: Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz. Kassel.
- Pløger, J. (2004): Strife: Urban Planning and Agonism. In: *Planning Theory* 3, 1, 71–92. <https://doi.org/10.1177/1473095204042318>
- Raschke, M. (2024): Feststellung über das Erreichen der Flächenziele. Praxisrelevante Fragestellungen und rechtliche Einordnung von § 5 Abs. 1 und Abs. 2 WindBG. Rechtsgutachten. Bielefeld.
- Rheinschmitt, C.; Köck, W. (2023): Implementation des Windflächenbedarfsgesetzes in den Ländern. Zum Stand der Umsetzung des 2%-Flächenziels für die Windenergienutzung. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 138, 22, 1389–1396.
- Rydin, Y. (2021): *Theory in Planning Research*. Singapur.
- Scheidler, A. (2022): Neuausrichtung der planerischen Steuerung von Windkraftanlagen durch das Wind-an-Land-Gesetz. In: *Umwelt- und Planungsrecht* 42, 9, 321–328.
- Schmidt, C. (2023): Planungs- und Genehmigungsverfahren im Spannungsfeld zwischen Erneuerbaren Energien und Natur- und Landschaftsschutz. In: *Neues Archiv für Niedersachsen* 2, 145–152.
- Schneidewind, U.; Singer-Brodowski, M. (2014): Enabling the Great Transformation: Transdisciplinarity as Individual and Institutional Challenge. In: Schmidt, F.; Nuttall, N. (Hrsg.): *Contributions Towards a Sustainable World*. München, 189–200.
- Thaa, W. (2013): „Stuttgart 21“ – Krise oder Repolitisierung der repräsentativen Demokratie? In: *Politische Vierteljahresschrift* 54, 1, 1–20. <https://doi.org/10.5771/0032-3470-2013-1-1>
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2011): *Welt im Wandel – Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation*. Hauptgutachten. Berlin.
- Wiechmann, T. (2018): Planungstheorie. In: *ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover, 1771–1784.
- Wiechmann, T. (2019): Einleitung – Zum Stand der deutschsprachigen Planungstheorie. In: Wiechmann, T. (Hrsg.): *ARL-Reader Planungstheorie*, Band 1. Berlin, 1–11. https://doi.org/10.1007/978-3-662-57630-4_1