

DÜRRSCHMIDT · MAJER (Hrsg.)



HOCHSCHULE FÜR
ÖFFENTLICHE VERWALTUNG UND FINANZEN
LUDWIGSBURG

UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Jahrbuch des Instituts für Angewandte Forschung 2024

Jahrbuch des Instituts für Angewandte Forschung 2024

Herausgegeben von

Jörg Dürrschmidt

Christian F. Majer

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek |
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind
im Internet über www.dnb.de abrufbar.

ISBN 978-3-415-07705-8

© 2024 Richard Boorberg Verlag

Dieses Jahrbuch ist im Dezember 2024 erschienen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zu-
gelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt
insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen,
Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in
elektronischen Systemen. Die Nutzung sämtlicher Inhalte für das
Text- und Data-Mining ist ausschließlich dem Richard Boorberg
Verlag GmbH & Co KG vorbehalten. Der Verlag untersagt eine Ver-
vielfältigung gemäß § 44b Abs. 2 UrhG ausdrücklich.

Anfragen gemäß EU-Verordnung über die allgemeine Produktsicherheit
(EU) 2023/988 (General Product Safety Regulation – GPSR) richten Sie
bitte an: Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Produktsicherheit,
Scharrstraße 2, 70563 Stuttgart; E-Mail: produktsicherheit@boorberg.de

Redaktion: Geschäftsstelle des Instituts für Angewandte Forschung an
der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg
unter Mitarbeit von Mona Bätge, Ardit Jashanica, Dominik Kern

Satz: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe | Druck und
Bindung: Esser printSolutions GmbH, Westliche Gewerbestraße 6,
75015 Bretten

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

Mehr Schub für die Energiewende? Der Ausbau der Windenergie im Zeichen der Beschleunigungsgesetzgebung

Ulrich Derpa¹

I. Einführung

Die internationale Staatengemeinschaft, die Europäische Union, Bund und Länder haben sich weitreichende Ziele bei der Reduzierung der Treibhausgasemissionen und dem Ausbau der erneuerbaren Energien gesetzt. Der Angriff Russlands auf die Ukraine hat die Dynamik auch vor dem Hintergrund der Energiesicherheit und -autarkie nochmals beschleunigt.² Die Umsetzung der Klimaziele und Ausbaupfade der erneuerbaren Energien ist eine große Herausforderung für Bund und Länder in der Rechts- und Verwaltungspraxis. Der Ausbau der Windenergie ist dabei ein wichtiger Baustein der Energiewende.³

Der Bundestag hat auch vor dem Hintergrund des Klimawandels und der Energiekrise das Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land vom 20.07.2022⁴ (sog. Wind-an-Land-Gesetz) beschlossen.⁵ Das Wind-an-Land-Gesetz enthält als Artikelgesetz das Gesetz zur Festlegung von Flächenbedarfen für Windenergieanlagen an Land (Windenergieflächenbedarfsgesetz – WindBG), Änderungen des Baugesetzbuches, Änderungen des Raumordnungsgesetzes und Änderungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes. Im Geleitzug des Wind-an-Land-Gesetzes hat der Bundestag mit dem Gesetz zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor vom 20.07.2022,⁶ dem Zweiten Gesetz zur Änderung

1 Prof. Dr. Ulrich Derpa ist Professor für Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Sozialrecht und Leiter des Instituts für Öffentliches Bau-, Planungs- und Umweltrecht an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg.

Der Beitrag knüpft an die Podiumsdiskussion im Rahmen der Fachtagung „Update: Ausbau der Windenergie in Baden-Württemberg“ des Instituts am 05.10.2023 anlässlich des 50-jährigen Jubiläums der Hochschule an.

2 Vgl. Schlacke/Wentzien/Römling, NVwZ 2022, 1577.

3 Zum Begriff „Energiewenderecht“ bzw. „Recht der Energiewende“: Rodi, Begriff und Charakteristika des Klimaschutzrechts, in: Rodi, Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, § 1 Rn. 7. BGBl. I S. 1353.

4 Vgl. aus der Literatur: Kment, DVBl 2022, 1153; Benz/Wegner, ZNER 2022, 367; Derpa, VBlBW 2023, 485; Rieger, VBlBW 2024, 98; Scheidler, DVBl 2024, 390; Mitschang, DVBl 2024, 521; Grigoleit, DVBl 2024, 552.

6 BGBl. I S. 1237.

des Windenergie-auf-See-Gesetzes und anderer Vorschriften vom 20.07.2022⁷ und dem Vierten Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 20.07.2022⁸ drei weitere Artikelgesetze verabschiedet. Die Gesetze sind – zum Teil schon vor Inkrafttreten der genannten Regelungen – in einer engen Abfolge von Änderungsgesetzen bereits mehrfach geändert worden.⁹

Das Windenergieflächenbedarfsgesetz, das als Kern des Wind-an-Land-Gesetzes am 01.02.2023 in Kraft getreten ist, verpflichtet die Länder, einen prozentualen Anteil der Landesfläche für die Windenergie an Land auszuweisen. Die umfassenden flankierenden Änderungen des Baugesetzbuches enthalten in §§ 35 Abs. 1 Nr. 5, 249 BauGB weitreichende Änderungen im Hinblick auf die Privilegierung der Windenergie im Außenbereich.

Der Landtag von Baden-Württemberg hat am Tag des Inkrafttretens des Windenergieflächenbedarfsgesetzes das Gesetz zum Erlass eines Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetzes und zur Verankerung des Klimabelangs in weiteren Rechtsvorschriften vom 07.02.2023¹⁰ beschlossen, mit dem die Vorgaben des Bundes, 1,8 % der Landesfläche für die Windenergie an Land auszuweisen, in Baden-Württemberg umgesetzt und auf die Regionen heruntergebrochen werden.

Der Beitrag wirft einen Blick darauf, ob es nach Inkrafttreten der verschiedenen Gesetzesänderungen beim Ausbau der Windenergie bereits neuen Schub für die Energiewende in Deutschland gibt. Dabei ist zu beantworten, welche praktischen Fragen und Herausforderungen die Neuerungen bislang mit sich bringen. In dem Beitrag werden in einem kompakten Abriss zunächst die Klimaziele auf zwischenstaatlicher, europäischer und nationaler Ebene skizziert. Danach folgt ein Überblick über die Gesetzesänderungen. Im Anschluss werden einzelne Problemfelder beim Ausbau der Windenergie – Flächenverfügbarkeit, Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, materiell-rechtliche Hindernisse im Genehmigungsverfahren – aufgegriffen und bewertet. Der Beitrag wirft dabei auch einen besonderen Blick auf die Überformung des nationalen Rechts durch europäische Gesetzgebung und die Umsetzung in Baden-Württemberg.

7 BGBl. I S. 1325.

8 BGBl. I S. 1362.

9 *Derpa* (Fn. 5), 488, 492 f.

10 GBl. S. 26.

II. Klimaziele und Ausbau der erneuerbaren Energien

1. Klimaschutz im Mehrebenensystem

Heute wird in der Fachwissenschaft nicht mehr ernsthaft bestritten, dass das Klima sich durch anthropogene Einflüsse erheblich verändert.¹¹ Unter Klima wird dabei die Gesamtheit der meteorologischen Ursachen verstanden, die für den längerfristigen Zustand der Erdatmosphäre beziehungsweise des Wetters an einem Ort verantwortlich sind. Als Ursache für den Klimawandel wird neben einem Verlust von Treibhausgasen wie Wälder und Moore der hohe Ausstoß von Treibhausgasen, insbesondere CO₂ genannt, der zur Erwärmung der Atmosphäre führt.¹² Als Klimaschutzrecht wird – mit gewissen Nuancen – die Summe der Rechtsnormen angesehen, die dem Schutz des Klimas zu dienen bestimmt sind.¹³

Klimaschutzrechtliche Normen finden sich im internationalen, europäischen und nationalen Recht einschließlich der kommunalen Ebene. Klimaschutzrecht ist insofern – als „Querschnittsrechtsgebiet“¹⁴ und spezielles Umweltschutzrecht¹⁵ – ein „typisches Mehrebenenrecht“.¹⁶

2. Internationale Verpflichtungen

Das Rahmenabkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC)¹⁷ von 1992 formulierte bereits das Ziel, die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird (Art. 2). Der auf dieser Grundlage eingeleitete Prozess beruhte auf dem Konsensprinzip, nachdem sich die Vertragsstaaten auf verbindliche globale Reduktionsverpflichtungen einigen mussten.¹⁸ Durch das Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Kyoto-Protokoll)¹⁹ von 1997 verpflichteten sich die Industrieländer, dass die Emissionen

11 Vgl. *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*, Climate Change 2023: Synthesis Report, 2023; *IPCC*, Global Warming of 1.5 °C, 2018; *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 13. Aufl., 2023, § 6 Rn. 1 ff. m. w. N.

12 Vgl. *Rodi* (Fn. 3), § 1 Rn. 2 f.

13 Vgl. *Sailer*, NVwZ 2011, 718, 720 f. m. w. N.

14 *Koch*, NVwZ 2011, 641, 642.

15 *Rodi* (Fn. 3), § 1 Rn. 34.

16 *Koch* (Fn. 14), 642; zum „Mehrebenensystem“ im europäischen Kontext bereits *Jachtenfuchs/Kohler-Koch*, Regieren im Mehrebenensystem, in: *Jachtenfuchs/Kohler-Koch* (Hrsg.), Europäische Integration, 1996, S. 15 ff.

17 BGBl. 1993 II S. 1784.

18 Vgl. *Rodi* (Fn. 3), § 1 Rn. 17 f.

19 BGBl. 2002 II S. 966; vgl. *Kahl/Gärditz* (Fn. 11), § 1 Rn. 8, § 6 Rn. 8.

der aufgeführten Treibhausgase die zugeteilten Mengen nicht überschreiten (Art. 3 Abs. 1).

Im Übereinkommen von Paris (Paris Agreement)²⁰ von 2015 wird das Ziel festgelegt, dass der Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau gehalten wird und Anstrengungen unternommen werden, um den Temperaturanstieg auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen (Art. 2 Abs. 1 lit. a). Das Pariser Abkommen stellt mit dem Grundsatz freiwilliger Selbstverpflichtungen der Vertragsparteien „ein neues Kapitel des internationalen Klimaschutzrechts“²¹ dar. Der Ansatz wird durch Berichtspflichten und einen verbindlichen Kontrollmechanismus begleitet.²² Die Europäische Union ist – neben den EU-Mitgliedstaaten – Vertragspartei des Pariser Abkommens.²³

3. Europa

Primärrechtliche Regelungen zum Klimaschutz und erneuerbaren Energien finden sich im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Kompetenzen der Union in der Umweltpolitik ergeben sich aus Art. 191 bis 193 AEUV. Die Umweltpolitik trägt ausdrücklich zur Verfolgung des Ziels der Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler und globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels bei (Art. 191 Abs. 1 4. Spiegelstrich AEUV). Die Zuständigkeiten der Europäischen Union in der Energiepolitik sind in Art. 194 AEUV geregelt. Die Energiepolitik der Union verfolgt die Ziele der Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts, Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in der Union, Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen und Förderung der Interkonnektion der Energienetze (Art. 194 Abs. 1 AEUV).

Der Rat und das Europäische Parlament haben eine Vielzahl an unmittelbar geltenden Verordnungen und von den Mitgliedstaaten umzusetzen den Richtlinien erlassen.²⁴ Die Europäische Union setzt dabei auch inter-

20 BGBl. 2016 II S. 1082; ABl. 2016 L 282/4.

21 Saurer, NVwZ 2017, 1574.

22 Zu aktuelleren Entwicklungen: Stäche, EnZW 2022, 201, 203 ff.

23 *United Nations (UN)*, Climate Change. Abrufbar unter <https://unfccc.int/process/parties-non-party-stakeholders/parties-convention-and-observer-states> (letzter Zugriff 27.08.2024); *UN, Treaty Collection*. Abrufbar unter https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en#EndDec (letzter Zugriff 27.08.2024); hierzu auch Rodi (Fn. 3), § 1 Rn. 18.

24 Vgl. auch die Übersichten bei Fouquet, Europarechtliche Grundlagen des Klimaschutzes, in: Rodi, Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, § 4 Rn. 49 ff., Rn. 87 ff.; Kahl/Gärditz (Fn. 11), § 6 Rn. 11 ff.