



KNE | Kompetenzzentrum
Naturschutz und Energiewende

AUSGANGSPUNKTE

Windenergieanlagen in Landschaftsschutzgebieten

Eine rechtliche Einführung in die Thematik

In der Reihe „Ausgangspunkte“ veröffentlicht das KNE Ausarbeitungen zu grundsätzlichen Fragestellungen der naturverträglichen Energiewende. Die einzelne Ausgabe soll durch Form und Inhalt geeignet sein, interessierte Leserinnen und Leser gut verständlich in ein anspruchsvolles Thema einzuführen. Das Format verzichtet auf eine umfangreiche wissenschaftliche Untersetzung und weiterführende Literatur.

Orientierung zu dieser Ausgabe

In ihrem gemeinsamen Eckpunktepapier „Beschleunigung des naturverträglichen Ausbaus der Windenergie an Land“ haben sich das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) und das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) unter anderem darauf verständigt, dass Landschaftsschutzgebiete bei der Ausweisung von Gebieten für die Windenergie vollumfänglich betrachtet werden sollen. Bis zur Erreichung der Flächenziele sollen Windenergieanlagen innerhalb von Landschaftsschutzgebieten auch außerhalb von für die Windenergie ausgewiesenen Gebieten zulässig sein, hiervon sollen aber Natura-2000-Flächen und UNESCO-Welterbe-Flächen ausgenommen sein.

Landschaftsschutzgebiete bedecken mit einer Gesamtfläche von 9,9 Millionen Hektar rund 28 Prozent der Fläche Deutschlands¹, ihr Anteil an den Flächen der Länder liegt zwischen zirka 42 und neun Prozent. Angesichts des notwendigen Ausbaus der Windenergie an Land ist ein generelles Freihalten von Landschaftsschutzgebieten schwer vermittelbar. Natur- und Energieverbände äußerten sich uneinheitlich zu den Inhalten des Eckpunktepapiers, wobei der Bundesverband für Fledermauskunde der Öffnung von Landschaftsschutzgebieten kritisch gegenübersteht.² Vor diesem Hintergrund widmen wir uns folgenden Fragen:

- Welchem Schutz dient die Einrichtung von Landschaftsschutzgebieten?
- Welche rechtlichen Möglichkeiten bieten die Schutzverordnungen, Landschaftsschutzgebiete für Windenergie zu öffnen, und welche Grenzen setzen sie?
- Wie kann der Windenergieausbau in Landschaftsschutzgebieten, vor allem bei der gewollten Freihaltung von Natura-2000-Gebieten, naturverträglich erfolgen?

¹ Bundesamt für Naturschutz, <https://www.bfn.de/landschaftsschutzgebiete>.

² Vgl. zum allgemeinen Stimmungsbild: Klimareporter, Windkraft und bedrohte Arten stehen vor der Trennung, v. 4. April 2022; kritisch ggü. Landschaftsschutzgebieten: Bundesverband für Fledermauskunde, Positionspapier v. 13. April 2022, S. 2.

Landschaftsschutzgebiete

Landschaftsschutzgebiete sind rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft erforderlich ist. Es sind zudem alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen.

Durch das Bundesnaturschutzgesetz stehen in Deutschland unterschiedliche Kategorien von Schutzgebieten zur Verfügung, die – in der Regel auf Ebene der Länder – durch die zuständigen Naturschutzbehörden weiter ausgestaltet werden: Naturschutzgebiete, Nationalparke, Biosphärenreservate, Naturparke – und Landschaftsschutzgebiete. Darüber hinaus gibt es Zusammenschlüsse und übergeordnete Kategorien wie Biotopverbunde und Natura-2000-Gebiete.

In Landschaftsschutzgebieten ist ein besonderer Schutz von Landschaft und Natur erforderlich. Gründe hierfür sind gemäß § 26 Abs. 1 Nrn. 1 bis 3 Bundesnaturschutzgesetz die Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, einschließlich des Schutzes von Lebensstätten und Lebensräumen bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten; außerdem die Vielfalt, Eigenart und Schönheit oder die besondere kulturhistorische Bedeutung der Landschaft oder ihre besondere Bedeutung für die Erholung.

Ein wesentliches Merkmal von Landschaftsschutzgebieten ist ihre grundsätzliche Zugänglichkeit für den Menschen und die Möglichkeit ihrer (weiteren) landwirtschaftlichen, forstwirtschaftlichen und fischereiwirtschaftlichen Nutzung, soweit Maßnahmen und Strategien einer guten fachlichen Praxis erfüllt werden. Darüber hinaus sind alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen.

Bebauungsverbote bestehen folglich immer dann, wenn die Bebauung dem Schutzzweck entgegensteht und die charakterlichen Züge des Gebietes verändert oder beeinträchtigt werden. Windenergieanlagen unterliegen in diesen Gebieten bislang regelmäßig einem Bauverbot. Um dennoch Anlagen der erneuerbaren Energien in Landschaftsschutzgebieten errichten zu können, muss das Bauverbot daher in rechtlicher Hinsicht überwunden werden.

Perspektiven für die Windenergie

Seit 1996 ist es erlaubt, Windenergieanlagen auch im Außenbereich zu errichten. Ob und wieviel Windenergie in Landschaftsschutzgebieten erlaubt ist, richtet sich nach der jeweiligen Schutzverordnung.

Nach dem Baugesetzbuch ist es grundsätzlich erlaubt, Windenergieanlagen auch im Außenbereich zu errichten. Das bedeutet, dass der normalerweise von Bebauung freizuhaltenen Außenbereich – das sind Grundstücke außerhalb eines Bebauungsplans und jenseits von zusammenhängend bebauten Ortsteilen – für bestimmte Vorhaben geöffnet wurde, wenn öffentliche Belange (Z. B. Zersiedelung, Landschaftspflege und Bodenschutz) dem nicht entgegenstehen und die Erschließung gesichert ist. Der Außenbereich ist insbesondere anfällig für Konflikte mit dem Naturschutz.

Die Schutzverordnung

Ein Landschaftsschutzgebiet wird durch die zuständige Naturschutzbehörde per Rechtsverordnung ausgewiesen. Die rechtsverbindliche Ausgestaltung erfolgt durch eine Schutzverordnung, die nicht durch eine übergeordnete Bauleitplanung geändert werden kann.³ Die Schutzverordnung enthält regelmäßig den Schutzgegenstand, den Schutzzweck, die notwendigen Ge- und Verbote sowie die erforderlichen weiteren Ermächtigungen (§ 22 Abs. 1 Bundesnaturschutzgesetz). Dem Ordnungsgeber kommt bei der Ausgestaltung der einzelnen Bestimmungen ein weiter Ermessensspielraum zu;⁴ das trägt den unterschiedlichen regionalen Besonderheiten Rechnung.

Die aktuelle Rechtslage

Ob und wieviel Windenergie in Landschaftsschutzgebieten erlaubt ist, richtet sich nach der jeweiligen Schutzverordnung. Oftmals enthalten die Schutzverordnungen ein allgemeines Bauverbot, jedoch kann – aufgrund enthaltener Befreiungs- oder Ausnahmegesetze – eine gewisse Bebauung dennoch möglich sein. Hier kommt es für die Genehmigung von Windenergieanlagen auf die Abwägung mit dem Schutzzweck und den von den Anlagen zu erwartenden Auswirkungen auf diesen Schutzzweck an.

³ BeckOK Umweltrecht, Giesberts/ Reinhardt 61. Ed. 2020, BNatSchG § 26 Rn. 39.

⁴ Kratsch, Neuere Rechtsprechung zum Naturschutzrecht – Eingriffsregelungen, Schutzgebiete, Biotopschutz, NuR 2009, 398 (400).

Auf Länderebene bestehen insoweit verschiedene Vorgaben beziehungsweise Empfehlungen, die jedoch teilweise nicht rechtsverbindlich sind.⁵ Falls die jeweilige Schutzverordnung nach Auslegung eine Errichtung von Windenergieanlagen nicht zulässt, bleibt der Weg über die Befreiung⁶ (§ 67 Abs. 1 Bundesnaturschutzgesetz), ggf. auch über die artenschutzrechtliche Ausnahme (§ 45 Abs. 7 Bundesnaturschutzgesetz). Beide Normen haben vermehrt die Gerichte beschäftigt und bieten nach wie vor Konfliktpotenzial.

Die Pläne der Bundesregierung zur Änderung der Rechtslage

Im Eckpunktepapier wird formuliert, dass bestehende Restriktionen für eine Öffnung der Landschaftsschutzgebiete für den Windenergieausbau regulatorisch überwunden werden sollen.

Aus dem Eckpunktepapier (dort Nr. 5) ergibt sich, dass bestehende Restriktionen für eine Öffnung der Landschaftsschutzgebiete für den Windenergieausbau regulatorisch überwunden werden sollen. Es soll keiner weiteren Ausnahme oder Befreiung bedürfen, wenn Windenergieanlagen bereits planerisch vorgesehen sind. Diese Regelung wird voraussichtlich mit einer verstärkten Konzentrationsflächenplanung⁷ gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 Baugesetzbuch einhergehen.

Von dieser planerischen Dominanz wird es aber eine wichtige Rückausnahme geben: Bei einer Überschneidung des Landschaftsschutzgebietes mit einem Natura-2000-Gebiet sowie mit (Natur-) Stätten, die sich auf der Liste des UNESCO-Kultur- und Naturerbes befinden (Welterbe) sollen Landschaftsschutzgebiete von Windenergieanlagen freigehalten werden.

Die geplante Rechtsänderung weitet einerseits die Kulisse für die Windenergie aus, indem sie die Landschaftsschutzgebiete *grundsätzlich* für den Ausbau freigibt. Durch die Rückausnahme wird aber zugleich eine neue Einschränkung der Ausbaukulisse vorgenommen, da Natura-2000-Gebiete bisher nicht generell von einer Bebauung mit Windenergieanlagen ausgenommen sind. Die Europäische Kommission hat sogar einen (unverbindlichen) Leitfaden zum Ausbau der Windenergie in Natura-2000-Gebieten veröffentlicht,⁸ der sich auf die Errichtung von Windparks innerhalb oder in der Umgebung von Natura-2000-Gebieten bezieht. Aus rechtlicher Sicht ist ein Ausschluss von Natura-2000-Gebieten von der Bebauung mit Windenergieanlagen auf Ebene der Mitgliedsstaaten dennoch möglich, da eine strengere Umsetzung der europäischen Vorgaben im Bereich des Umweltschutzes nach dem Vertrag über die Arbeitsweise der europäischen Union zulässig ist.⁹

⁵ Vgl. FA Wind, Windenergienutzung und Gebietsschutz, 2017, S. 12 ff.

⁶ Vgl. OVG Münster Urt. v. 21.04.2020 – 8 A 311.19, siehe BeckRS 2020, 9117 Rn. 45 f.

⁷ Vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch 15. A. 2022, § 35 Rn. 111.

⁸ Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission, [Leitfaden zu Windkraftprojekten und den Naturschutzvorschriften der EU](#), v. 18.11.2020,

⁹ Landmann/Rohmer, ebenda, AEUV Art. 193 Rn. 5 ff.

Die Natura-2000-Gebietskulisse in Deutschland

Natura-2000-Gebiete¹⁰ umfassen in Deutschland zirka 15,5 Prozent der Landes- und 45 Prozent der marinen Fläche.¹¹ Die Festlegung solcher Gebiete erfolgt durch eine sogenannte Schutzzerklärung gemäß § 22 Bundesnaturschutzgesetz. Allerdings bleibt die gemeldete Natura-2000-Kulisse in Deutschland immer noch hinter dem europarechtlich Geforderten zurück.

Es gab bereits Verurteilungen Deutschlands durch den Europäischen Gerichtshof, ein weiteres Vertragsverletzungsverfahren (Nr. 2014/2262) ist anhängig.

Die Europäische Kommission hat 2019 erneut die immer noch nicht vollständig erfolgte Ausweisung der Schutzgebiete sowie die mangelnde Zielsetzung und Veröffentlichung erforderlicher Managementpläne durch Deutschland gerügt.¹²

Angesichts dieser Fakten ist davon auszugehen, dass Deutschland in nächster Zeit seiner Verpflichtung zur vermehrten (und strengeren) Schutzzerklärung von Natura-2000-Gebieten nachkommen wird. Das würde heißen, dass weitere Gebiete zur Natura-2000-Kulisse hinzukommen, und dass die bereits bestehenden Gebiete unionskonform geschützt werden.

Die Annahme ist naheliegend, dass damit eine Verringerung der tatsächlich für Windenergie nutzbaren Flächen von Landschaftsschutzgebieten einhergehen wird. Besonders die Unterschutzstellung bisher nicht ausgewiesener „potenzieller“ FFH-Gebiete, dürfte zu Rechtsunsicherheiten führen.¹³

Die naturverträgliche Nutzung der Windenergie

Das Bundesnaturschutzgesetz bietet die Möglichkeit, innerhalb von Landschaftsschutzgebieten Zonen mit abgestuftem Schutzniveau einzuführen, sogenannte Zonenplanung.

Unterschieden wird dabei zwischen Kernzonen, mit einem besonders hohen Schutzniveau, Zwischenzonen mit einem mittleren Schutzniveau und Rand- und Pufferzonen mit einem niedrigen Schutzniveau. Entsprechend den einzelnen Zonen erfolgt eine unterschiedliche Beschreibung der Schutzzwecke.

Dies gilt dem Gesetzestext nach auch für andere Schutzgebiete und führt eine bestehende Praxis bei Naturparks, Nationalparks und Biosphärenreservaten fort. Eine Zonierung kann

¹⁰ Laut §§ 31 ff. Bundesnaturschutzgesetz handelt es sich um zusammenhängende geschützte Areale innerhalb der Europäischen Union (exklusive Überseegebiete), die sich aus der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, der Vogelschutzrichtlinie und letztlich aus dem UN-Übereinkommen über die biologische Vielfalt ergeben.

¹¹ Bundesamt für Naturschutz, <https://www.bfn.de/natura-2000-gebiete#anchor-2538>.

¹² Europäische Kommission, Naturschutz: Kommission fordert Deutschland auf, den Schutz von blütenreichen Wiesen zu verstärken – Vertragsverletzung Nr. 2014/2262 v. Januar 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/inf_19_4251.

¹³ Lütkes/Ewer, BNatSchG 2. A. 2018, § 31 Rn. 12; zu potenziellen FFH-Gebieten allgemein vgl. Landmann/ Rohmer, ebenda, BNatSchG Vorbemerkung vor §§ 31-36 Rn. 18 ff.

sogar erforderlich sein, um der variierenden Schutzwürdigkeit und -bedürftigkeit eines (sich ggf. im Laufe der Zeit veränderten) Gebiets Rechnung zu tragen und die Verhältnismäßigkeit der dort geregelten Ge- und Verbote zu wahren. Denn etwaige Verbote müssen selbst in Schutzgebieten mit den Rechten der betroffenen Grundstückseigentümer in Einklang gebracht werden. Zudem können Pufferzonen ganzheitlich gedacht und geplant werden, um empfindliche Bereiche weiträumig zu schützen.

Der Ordnungsgeber könnte so einmalig eine Vielzahl von Vorhaben in vorbestimmten Bereichen ermöglichen, was den Verwaltungsaufwand merklich verringern dürfte. Zudem besteht die Chance, das Gebiet umfänglich für erneuerbare Energien (nicht nur für Windenergie an Land) neu zu bewerten und ein ganzheitliches Konzept aufzustellen, was verschiedene Schutzziele auch langfristig stützt. So können vorausschauend etwa gemeinsame Zuwegungen, Kabeltrassen, Speicheranlagen oder ggf. Wildkorridore geplant werden, was eine umfängliche Befassung mit jeder einzelnen Anlage aufs Neue weitgehend verhindern würde.

Aus unserer Sicht lässt sich – in Hinblick auf den von der Bundesregierung insbesondere forcierten Bau von Windenergieanlagen in Landschaftsschutzgebieten – eine Zonierung zudem gut mit der Festlegung von Naturschutzkriterien verbinden. Eine Zonenplanung ist zweifelsfrei zunächst mit einem größeren Arbeits- und Zeitaufwand verbunden, der sich jedoch schon mittelfristig lohnen sollte.

Ausblick

Das KNE hält die planerische Betrachtung von Landschaftsschutzgebieten in Hinblick auf den Ausbau der Windenergie an Land für geboten. Ausweisungen müssen aber mit den Zielen des Naturschutzes und des Schutzes der Welterbestätten vereinbar sein. Zur Minimierung von Konflikten mit dem Naturschutz empfiehlt das KNE, vor allem zwei Ansatzpunkte zu nutzen:

Zum einen: Landschaftsschutzgebiete sollten eine Zonierung erhalten. So können sie in einen schonenden Ausgleich mit den Naturschutzbelangen gebracht und Natura-2000-Gebiete sowie Stätten des UNESCO-Welterbes von Bebauung freigehalten werden. § 22 Abs. 1 S. 3 Bundesnaturschutzgesetz regelt:

„Schutzgebiete können in Zonen mit einem entsprechend dem jeweiligen Schutzzweck abgestuften Schutz gegliedert werden; hierbei kann auch die für den Schutz notwendige Umgebung einbezogen werden.“

Eine solche Vorgehensweise wurde bereits durch die Rechtsprechung bestätigt.¹⁴

¹⁴ Zum Beispiel Fachagentur Windenergie, zum [Dokument](#); OVG Münster, Beschl. v. 27.11.2018 – 8 B 1170/17, zum [Urteilstext](#); VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 21.01.2022 – 10 S 1861/21, Rn. 22, zum [Urteilstext](#).

Zum anderen: Bund und Länder sollten dafür sorgen, dass Natura-2000-Gebiete konsequent und vollständig nachgemeldet und geschützt werden. So können für den Natur- und Artenschutz wertvolle Flächen gesichert und, sofern in Landschaftsschutzgebieten liegend, von Bebauung freigehalten werden. Für die Planung, Prüfung und den Bau von Windenergieanlagen in der Umgebung von Natura-2000-Gebieten – hier also in den übrigen Bereichen eines Landschaftsschutzgebietes – liefert der entsprechende Leitfaden der EU-Kommission wertvolle Hinweise für die durchzuführenden Prüfungen der möglichen Auswirkungen auf umliegende sensible Gebiete.¹⁵ Er informiert über die EU-Gesetzgebung und unterstützt die Akteure bei der Anwendung der Vogelschutz- und der Fauna-Flora-Habitatrichtlinie.

¹⁵ Europäische Kommission, Fn. 13.

Hinweis der Redaktion

Für vertiefende Informationen wenden Sie sich gern an anliegen@naturschutz-energiewende.de.
Weitere Publikationen finden Sie auch auf unserer Internetseite www.naturschutz-energiewende.de.

Impressum:

© KNE gGmbH, Stand 5. Mai 2022

Herausgeber:

Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende
c/o Scaling Spaces, Cuvrystraße 53, Haus F, 10997 Berlin
+49 30 7673738-0

info@naturschutz-energiewende.de

www.naturschutz-energiewende.de

Twitter: [@KNE_tweet](https://twitter.com/KNE_tweet)

YouTube: [KNE-Kanal](https://www.youtube.com/channel/UC...)

LinkedIn: [KNE-Profil](https://www.linkedin.com/company/kne)

Twitter: [@KNE_tweet](https://twitter.com/KNE_tweet)

YouTube: Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

V. i. S. d. P.: Dr. Torsten Raynal-Ehrke

HRB: 178532 B

Zitiervorschlag:

KNE (2022): Windenergieanlagen in Landschaftsschutzgebieten - Eine rechtliche Einführung in die Thematik. 9 S.

Haftungsausschluss:

Die Inhalte dieses Dokumentes wurden nach bestem Wissen geprüft, ausgewertet und zusammengestellt. Eine Haftung für die Richtigkeit sowie die Vollständigkeit der hier enthaltenen Angaben werden ausgeschlossen. Dies betrifft insbesondere die Haftung für eventuelle Schäden, die durch die direkte oder indirekte Nutzung der Inhalte entstehen. Sämtliche Inhalte dieses Dokumentes dienen der allgemeinen Information. Sie können eine Beratung oder Rechtsberatung im Einzelfall nicht ersetzen.

Bildnachweis:

Titelfoto: © raland - [stock.adobe.com](https://www.stock.adobe.com)