

Flächen für die erneuerbare Stromproduktion

Anpassungen des Planungsrechts in Deutschland und Frankreich

Um die deutschen Ausbauziele von 160 GW für Windenergie und 400 GW für Photovoltaik bis 2040 zu erreichen, müssen ausreichend Flächen zur Verfügung stehen, auf denen Anlagen planungsrechtlich genehmigt werden können. Die deutsche Bundesregierung hat dazu in 2022 und 2023 sowohl die planungsrechtlichen Rahmenbedingungen angepasst als auch verbindliche Flächenziele festgelegt. Um den Rückstand bei der Erreichung seiner Ziele aufzuholen, hat auch Frankreich 2023 sogenannte Beschleunigungszonen eingeführt, die mehr Flächen für den Ausbau der Erneuerbaren bereitstellen sollen. Trotz ähnlicher Herausforderungen verfolgen Deutschland und Frankreich unterschiedliche Ansätze. Dieses Factsheet bietet einen Überblick über die Planungssysteme beider Länder.

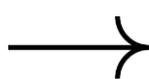


„Einige Bundesländer haben bereits bis zu zwei Prozent ihrer Fläche für die Windenergie bereitgestellt. Um die Ziele des Bundes zu erreichen, ist jedoch insgesamt bundesländerübergreifend noch mehr als eine Verdopplung der Flächenausweisung nötig.“

[Agentur für die erneuerbaren Energien](#)

Die Handlungsempfehlung des Deutsch-Französischen Zukunftswerks:

Das Zukunftswerk empfiehlt, dass die Bundesregierung den Ausbau der erneuerbaren Energien durch eine integrierte Regionalplanung koordiniert voranbringt. Mehr erfahren:



<https://df-zukunftswerk.eu/einen-ambitionierten-und-gemeinschaftlich-getragenen-ausbau-von-pv-und-windkraft-foerdern>



Anpassungen des deutschen Planungsrechts

Das deutsche Planungsrecht erlaubte es bisher nicht, ausreichend Flächen für den im Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) vorgesehenen Ausbau der erneuerbaren Energien (EE) zur Verfügung zu stellen. Um das zu gewährleisten, hat die Bundesregierung durch Anpassungen im Planungsrecht Ländern, Regionen und Kommunen einen verbindlichen rechtlichen Rahmen vorgegeben und die Planungserfordernis für Freiflächenphotovoltaik in bestimmten Gebieten aufgehoben.

Keine Planungspflicht für Freiflächen-PV entlang von Autobahnen und Schienen

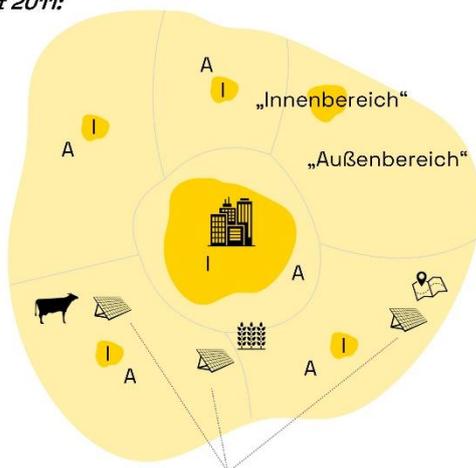
Freiflächen-PV ist trotz des grundsätzlichen Bauverbots im sogenannten „Außenbereich“ (also außerhalb bebauter Gebiete) unter bestimmten Bedingungen zulässig. Das bedeutet,

dass eine Kommune Projektentwicklern – auch ohne Planung – eine Genehmigung erteilen muss, sofern keine anderen Belange, wie etwa Sicherheits- oder Umweltvorschriften entgegenstehen. Man spricht in diesen Fällen von „Privilegierung“.

Seit 2011 besteht eine Privilegierung von Freiflächen-PV bereits für Anlagen mit einer Grundfläche von bis zu 25 000 m², sofern sie in einem sogenannten „räumlich-funktionalen Zusammenhang“ mit einem land-, forst- oder gartenbaulichen Betrieb stehen. Anlagen müssen dafür in räumlicher Nähe zu den Betriebsgebäuden errichtet werden. Mit dem [Gesetz zur sofortigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für die erneuerbaren Energien im Städtebaurecht](#) ist seit 2023 PV auch auf Freiflächen entlang von Schienenwegen und Autobahnen in einem Streifen von 200 Metern ohne Größenbegrenzung privilegiert.

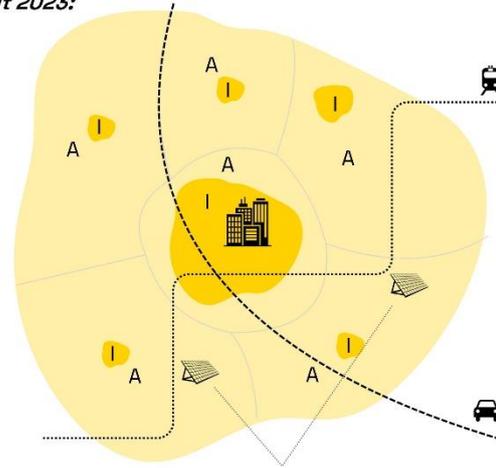
Wenn eine Anlage privilegiert ist, braucht es nicht mehr einen über mehrere Jahre hinweg aufgestellten Bebauungsplan, um eine Anlage für zulässig zu erklären. Dadurch wird der Ausbau der erneuerbaren Stromproduktion beschleunigt. Kommunen haben weiterhin die Möglichkeit, mithilfe kommunaler Bebauungspläne zusätzliche Flächen für PV-Anlagen auszuweisen.

Seit 2011:



Privilegierung für Land- und Forstwirtschaft sowie Gartenbaubetriebe + zusätzliche Planungen

Seit 2023:



Privilegierung entlang von Autobahnen und Zugstrecken

Abbildung 1: Schematische Darstellung der Privilegierung von Freiflächen-PV im deutschen Planungsrecht. Eigene Darstellung.

Verpflichtende Flächenziele für Windkraft

Windkraftanlagen sind seit 1997 allgemein privilegiert, ohne Größenbegrenzung und ohne Notwendigkeit eines räumlich-funktionalen Zusammenhangs zu einem Betrieb. **Dafür übernimmt die Planung eine deutlich wichtigere Rolle, da sie diese allgemeine Privilegierung auf ausgewiesene Gebiete begrenzt.** Anders als in Frankreich wird die rechtlich verbindliche Planung nicht auf kommunaler Ebene, sondern durch die Regionalplanung durchgeführt.

Mit dem [Windenergieflächenbedarfsgesetzes \(WindBG\)](#) hat die Bundesregierung 2023 verpflichtende Flächenziele für alle Bundesländer festgelegt. Seitdem müssen die Länder, je nach Windpotenzial und Bevölkerungsdichte, bis 2032 ein Flächenziel zwischen 0,50 Prozent und 2,2 Prozent erreichen. Dafür verteilen sie ihr jeweiliges Flächenziel auf die Regionen, die in entsprechender Menge Windenergiegebiete in ihren Regionalplänen ausweisen müssen. In diesen Windenergiegebieten sind Windkraftanlagen privilegiert und genießen Vorrang. Das bedeutet, dass keine für die Windkraft hinderlichen Nutzungen genehmigt werden dürfen. Für Projektentwickler besteht in diesen Gebieten der Anspruch auf eine Baugenehmigung, sofern keine öffentlichen Belange wie etwa Sicherheit oder Gesundheitsschutz entgegenstehen. Ebenso entfällt die Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung. Wie bei der Freiflächen-PV hat die Kommune weiterhin die Möglichkeit, zusätzliche Flächen auszuweisen.

Herausforderungen vor und nach den Gesetzesanpassungen

Mit der erweiterten Privilegierung für Freiflächen-PV und den rechtsverbindlichen Flächenzielen für Windenergie hat der Bund den Ländern, Regionen und Kommunen einen verbindlichen Rahmen vorgegeben. Gleichzeitig hat er jedoch auch die Kommunen entlastet. Die Anpassungen sind eine Reaktion auf Herausforderungen, die vor den Reformen bestanden:

- **Einschränkende Landesgesetze:** Einige Landesgesetze erschwerten den Ausbau der Windkraft erheblich, beispielsweise durch Höhenbegrenzungen oder hohe Mindestabstände zur nächsten Wohnbebauung. Das brachte die Ausweisung neuer Windkraftgebiete in einigen Bundesländern praktisch zum Erliegen.
- **Starke regionale Unterschiede:** Die Planung zur Ausweisung geeigneter Flächen für Windkraft war von Region zu Region sehr unterschiedlich. Durch die verbindlichen Flächenziele und die entsprechende Ausweisung von Windenergiegebieten vereinheitlicht das Gesetz die vorher heterogenen Zonierungen und nimmt den Regionen die Möglichkeit, Windkraft systematisch zu verhindern.
- **Hindernisse für Freiflächen-PV:** Außer für Anlagen im Zusammenhang mit land-, forst- oder gartenbaulichen Betrieben war für Freiflächen-PV in allen Fällen ein Bebauungsplan erforderlich. Ein konsequenter Ausbau hing somit weitgehend vom Planungswillen und den personellen Ressourcen der jeweiligen Gemeinde ab.

Dennoch ziehen die Gesetzesanpassungen auch Risiken nach sich:

- **Standardisierte Flächenziele:** Kritiker:innen bemängeln, dass die Flächenziele für alle Bundesländer mit Ausnahme von Berlin, Bremen und Hamburg bei ca. 2 Prozent liegen und nur unzureichend die tatsächlichen Potenziale und Verhältnisse vor Ort

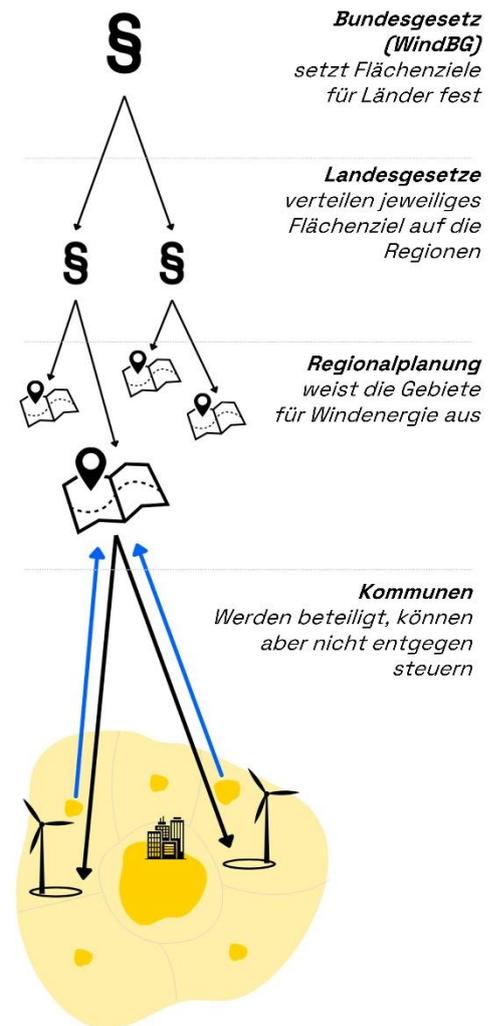


Abbildung 2: Schematische Darstellung, wie die Flächenziele für Windenergie in die Planungen einfließen. Eigene Darstellung.

berücksichtigen. Obwohl einige Länder deutlich mehr Fläche zur Verfügung stellen könnten, wurden die Flächenziele aus politischen Gründen gleichmäßig verteilt.¹

- **Anfälligkeit der Regionalplanung:** Die Regionalplanung wurde in der Vergangenheit immer wieder erfolgreich angefochten. Insbesondere dieser schnelle Top-Down-Planungsansatz birgt das Risiko für Unverständnis und Ablehnung gegenüber der Flächenauswahl für Windkraft innerhalb der Bevölkerung. Besonders in dicht besiedelten Ländern befürchten Kritiker:innen, dass Windenergiegebiete in sensible Bereiche wie Forstgebiete ausgewiesen werden und damit eine erhöhte Fehleranfälligkeit der Planungen.
- **Keine integrierte Planung:** Da PV-Freiflächenanlagen oft nicht durch die Regionalplanung gesteuert werden, besteht das Risiko, dass der Ausbau von PV und Wind nicht koordiniert und auf die lokal verfügbaren Netzkapazitäten abgestimmt erfolgt. Der ambitionierte Ausbau von Freiflächen-PV birgt zudem die Gefahr eines hohen Flächenverbrauchs im ländlichen Raum, wenn die Anlagen nicht durch die Regionalplanung möglichst auf bereits versiegelte Flächen gelenkt werden.

Die langfristigen Auswirkungen der Gesetzesanpassungen bleiben abzuwarten, da viele Regionalpläne aktuell noch angepasst werden. Erste regionale Planungsverbände berichten jedoch bereits von Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Vorgaben.



Die Beschleunigungszonen in Frankreich

Trotz der sehr unterschiedlichen Planungssysteme **sind die Herausforderungen in Frankreich vergleichbar**. Kommunen müssen in den meisten Fällen aktiv werden, um Flächen für PV zu bestimmen und weisen regelmäßig nicht genügend Flächen für Windenergie aus. Anders als in Deutschland hat die französische Regierung jedoch mit dem Gesetz zur Beschleunigung der Erzeugung erneuerbarer Energien ([Loi APER](#)) von 2023 einen gegensätzlichen Ansatz gewählt und die **Verantwortung der Kommunen gestärkt**.

Die durch das Gesetz eingeführten „Beschleunigungszonen“² werden von den Kommunen bestimmt. Die Ausweisung dieser Zonen muss dabei in einem komplexen und langwierigen Bottom-up-Verfahren mit den Leistungszielen der *Régions* abgestimmt werden. Bei Anpassungen der nationalen Leistungsziele muss das Prozedere auch auf lokaler Ebene erneut durchlaufen werden, was zu einer wiederkehrenden Belastung führt. Diese Gebiete entfalten keine unmittelbare Wirkung auf die rechtliche Zulässigkeit von Anlagen, sondern sollen lediglich den Willen der Kommune signalisieren. Zudem sollen durch Entlastungen der Projektentwickler in Sachen Finanzierung und Verwaltungsaufwand die Genehmigungsverfahren beschleunigt werden.

Trotz der mangelnden Wirksamkeit und der zusätzlichen Belastung für die Kommunen bieten die Beschleunigungszonen Vorteile. Zum einen orientieren sich die Beschleunigungszonen der Kommunen an Leistungs- statt an Flächenzielen. Zum anderen werden alle Energieträger gemeinsam geplant. Der Bottom-up-Ansatz bietet den Kommunen deutlich mehr

¹ [Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Sciendo \(2022\)](#)

² Die [Beschleunigungszonen werden aktuell auch in Deutschland im Sinne der EU-Richtlinie RED III](#) zusätzlich zu den Windenergiegebieten eingeführt.

Mitgestaltungs- und Beteiligungsmöglichkeiten, was möglichen Klagen gegen die Planungen entgegenwirken könnte.

Zum Weiterlesen

- [Analyse der Agentur für erneuerbare Energien zur Raumplanung und erneuerbare Energien](#)
- [Positionspapier der Akademie für Raumentwicklung in der Leibnitz-Gemeinschaft \(ARL\) zu den neuen Planungsgrundlagen für erneuerbare Energien](#)
- [Positionspapier der ARL für einen raumverträglichen Ausbau von Freiflächen-PV](#)
- [Analyse der Intercommunalités über die aktuellen Herausforderungen bei der Planung der Erneuerbaren auf lokaler Ebene](#)

Kontakt

Deutsch-Französisches Zukunftswerk
c/o Forschungsinstitut für Nachhaltigkeit - Helmholtz-Zentrum Potsdam (RIFS)

Autor: Nicolas Geffroy – nicolas.geffroy@df-zukunftswerk.eu

Wissenschaftliche Leitung: Julia Plessing – julia.plessing@df-zukunftswerk.eu

In der Zusammenarbeit mit kommunalen Expertinnen und Akteuren in Deutschland und Frankreich identifiziert das Zukunftswerk regelmäßig Instrumente und fachliche Konzepte, die im anderen Land kaum bekannt sind oder einen spannenden bilateralen Vergleich bieten. Mit den Factsheets stellt das Forschungs- und Dialogteam relevante Forschungsergebnisse zur Verfügung. Sie bieten Überblickswissen mit Quellenangaben sowie Hinweise für die vertiefende Lektüre.



Umgesetzt von

