



---

## Sachstand

---

### **Windenergieanlagen im Wald**

Verhältnis von bundesrechtlichen Vorgaben zur Ausweisung von  
Windenergieflächen zu Landeswaldgesetzen

**Windenergieanlagen im Wald**

Verhältnis von bundesrechtlichen Vorgaben zur Ausweisung von Windenergieflächen zu Landeswaldgesetzen

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 093/22  
Abschluss der Arbeit: 09.08.2022  
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr,  
Ernährung und Landwirtschaft

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Vorfrage: Berücksichtigung von Waldflächen bei Flächenbeitragswerten</b>	<b>5</b>
<b>4.</b>	<b>Verhältnis von WindBG und Landeswaldgesetzen</b>	<b>6</b>
4.1.	Rechtsrahmen für die Ausweisung von Windenergieanlagen im Wald	6
4.2.	Gesetzgebungsbefugnisse	8
4.3.	Etwaige Beschränkungen	10
<b>5.</b>	<b>Auflösung eines etwaigen Widerspruchs</b>	<b>11</b>

## 1. Einleitung

Der Bundestag hat am 20.7.2022 das **Wind-an-Land-Gesetz** beschlossen.<sup>1</sup> Es tritt am 1. Februar 2023 in Kraft. Hierbei handelt es sich um ein Artikelgesetz, das insbesondere das **Windenergieflächenbedarfsgesetz** (WindBG) neu einführt. Ziel ist mit einem verstärkten Zubau von Windenergieanlagen an Land dazu beizutragen, die ambitionierten Ausbauziele für erneuerbare Energien zu erreichen. Bis zum Jahr 2030 sollen 80% des in Deutschland verbrauchten Stroms aus erneuerbaren Energien stammen.<sup>2</sup>

Zur Erreichung dieser Ausbauziele ist es nach Auffassung der Bundesregierung notwendig, 2% der Bundesfläche statt bisher 0,8% für Windenergie an Land auszuweisen.<sup>3</sup> Daher will der Bundesgesetzgeber die Bundesländer mit dem WindBG dazu verpflichten, einen in der gesetzlichen Anlage bestimmten prozentualen Anteil ihrer Landesfläche für Windenergie an Land auszuweisen.<sup>4</sup> Der Gesetzgeber erläutert in der Gesetzesbegründung sein Vorgehen, die Flächenausweisungsziele in bestehendem Recht zu integrieren. Etwaige Zielkonflikte mit entgegenstehenden Schutzziele hat er teilweise adressiert. So sollen landesgesetzliche Mindestabstandsregelungen zu Siedlungen weiterhin möglich sein. Mindestabstandsregelungen sollen aber an die Erfüllung der Pflichten nach dem WindBG gekoppelt werden; insbesondere die Flächenziele müssen Bundesländer, die Mindestabstandsregelungen vorsehen, gleichwohl erreichen.<sup>5</sup>

## 2. Fragestellung

Die Flächenausweisungsziele für Windenergie an Land können bei der **Errichtung von Windenergieanlagen im Wald** zu Konflikten führen.<sup>6</sup> § 9 Bundeswaldgesetz (BWaldG)<sup>7</sup> sieht vor, dass

---

1 Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land (Wind-an-Land-Gesetz, BGBl. I, 28.7.2022, S. 1353ff.); vgl. BT-Drs. 20/2355, abrufbar unter [Drucksache 20/2355](https://www.bundestag.de/Drucksachen/20/2355) [Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land \(bundestag.de\)](https://www.bundestag.de/Drucksachen/20/2355). Der Gesetzesentwurf wurde auf Beschlüsse des Ausschusses für Klima und Energie mit BT-Drs. 20/2583 noch teilweise geändert.

2 § 1 Abs. 2 Nr. 1 Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG 2023), BT-Drucksache 20/1630, S. 22, abrufbar unter [Deutscher Bundestag Drucksache 20/1630](https://www.bundestag.de/Drucksachen/20/1630) [Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor; Ausbau erneuerbarer Energien | Bundesregierung](https://www.bundestag.de/Drucksachen/20/1630).

3 BT-Drs. 20/2355 (Fn. 1), S. 1 f.

4 § 3 Abs. 1 WindBG iVm Anlage 1, vgl. BT-Drucksache 20/2355 (Fn. 1), S. 6 und 9.

5 BT-Drs. 20/2355 (Fn. 1), S. 2.

6 Vgl. Kress in: Kühne/Weber, Bausteine der Energiewende, 2018, S. 715 ff.; Fachagentur Windenergie an Land, Entwicklung der Windenergie im Wald, Ausbau, planerische Vorgaben und Empfehlungen für Windenergiestandorte auf Waldflächen in den Bundesländern, 7. Aufl., 2022, abrufbar unter [https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Windenergie\\_im\\_Wald/FA-Wind\\_Analyse\\_Wind\\_im\\_Wald\\_7Auflage\\_2022.pdf](https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Windenergie_im_Wald/FA-Wind_Analyse_Wind_im_Wald_7Auflage_2022.pdf).

7 Bundeswaldgesetz vom 2.5.1975 (BGBl. I S. 1037), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10.8.2021 (BGBl. I S. 3436), abrufbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/bwaldg/BJNR010370975.html>.

Wald nur mit Genehmigung der nach Landesrecht zuständigen Behörde in eine andere Nutzungsart umgewandelt und dafür gerodet werden darf. Den Bundesländern wird die Kompetenz eingeräumt, die Umwandlung weiteren Einschränkungen zu unterwerfen oder, insbesondere bei Schutz- und Erholungswald, gänzlich zu untersagen (§ 9 Abs. 3 Nr. 2 BWaldG).

Hiervon haben die Bundesländer verschiedentlich Gebrauch gemacht. Teilweise wird die Errichtung von Windenergieanlagen im Wald auf Ebene der Landesplanung ausgeschlossen, zB. durch das Änderungsverbot zur Errichtung von Windenergieanlagen in Thüringen,<sup>8</sup> bzw. erheblich eingeschränkt, teilweise wird sie grundsätzlich gefördert.<sup>9</sup>

Mit Blick auf die Errichtung und Nutzung von Windenergieanlagen im Wald stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis die geplante bundesrechtliche Pflicht zur Flächenausweisung nach dem WindBG zu landesrechtlichen Waldgesetzen stehen, wenn diese die Errichtung von Windenergieanlagen im Wald ausschließen.

### 3. Vorfrage: Berücksichtigung von Waldflächen bei Flächenbeitragswerten

Die Regelungsbereiche des WindBG und der Landeswaldgesetze überschneiden sich inhaltlich nur, wenn die Verpflichtung der Ausweisung von Flächen aus dem WindBG sich auch auf Waldflächen bezieht.

Aus dem **Wortlaut** von § 3 Abs. 1 WindBG ergibt sich, dass der Gesetzgeber die Flächenbeitragswerte auf die **Landesfläche** bezieht.<sup>10</sup>

„In jedem Bundesland ist ein prozentualer Anteil der **Landesfläche** nach Maßgabe der Anlage 1 (Flächenbeitragswert) für die Windenergie an Land auszuweisen. [...] Zum Zwecke der Bestimmung der Größe der hiernach auszuweisenden Flächen ist die Größe der **Landesflächen** der Bundesländer insgesamt der Anlage 1 Spalte 3 zu entnehmen.“<sup>11</sup>

Anhaltspunkte dafür, dass Waldflächen oder andere Flächen hiervon ausgenommen sind, liegen nicht vor. Auch die **Entstehungsgeschichte** des WindBG spricht dafür, dass Waldflächen in den Landesflächen enthalten sind. Zur Festsetzung der als Flächenbeitragswerte bezeichneten Ziel-

---

8 Nutzungsänderungsverbot für Waldflächen in § 10 Abs. 1 Satz 2 LWaldG Thüringen, Gesetz zur Erhaltung, zum Schutz und zur Bewirtschaftung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Thüringer Waldgesetz) vom 18. September 2008 (GVBl. S. 327), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Dezember 2020 (GVBl. S. 665), abrufbar unter [ThürWaldG.TH - Thüringer Waldgesetz - Gesetze des Bundes und der Länder \(lexsoft.de\)](https://www.lexsoft.de/ThürWaldG.TH-Thüringer-Waldgesetz-Gesetze-des-Bundes-und-der-Länder).

9 Vgl. FA Wind, Entwicklung der Windenergie im Wald (Fn. 6), S. 18 f.; *Enbergs*, AuR 06/19, 209, 210 (allerdings Stand 2019).

10 BT-Drs. 20/2355 (Fn. 1), S. 9.

11 Hervorhebung durch Verfasser, BT-Drs. 20/2355 (Fn. 1), S. 6.

vorgaben der Bundesländer (Anlage 1 zu § 3 Absatz 1 WindBG) wurde eine Flächenverfügbarkeitsanalyse durchgeführt.<sup>12</sup> Die Untersuchung umfasst insgesamt zehn Szenarien (ein Basisszenario und neun alternative Szenarien), die sich in einzelnen Kriterien vom Basisszenario unterscheiden. Untersucht werden u.a. ein vollständiger Ausschluss aller Waldflächen sowie eine vollständige Nutzung aller Waldflächen, sofern dem keine anderen Konfliktrisiken entgegenstehen. Die Autoren kommen zu folgendem Ergebnis:

„Die Untersuchung zeigt, dass die Festlegung sehr hoher Siedlungsabstände sowie der **Ausschluss von Waldflächen**, Landschaftsschutzgebieten oder Flächen mit besonderer Bedeutung für das Landschaftsbild das Flächenpotenzial stark reduzieren und eine Zielerreichung ausschließen bzw. sehr unwahrscheinlich machen. Diese Szenarien wurden daher nicht weitergehend betrachtet.“<sup>13</sup>

Waldflächen werden bei der Flächenpotenzialstudie und in der Folge bei den gesetzlichen Flächenbeitragswerten grundsätzlich berücksichtigt, so dass sich die unter 2. beschriebene Frage stellt.

#### 4. Verhältnis von WindBG und Landeswaldgesetzen

##### 4.1. Rechtsrahmen für die Ausweisung von Windenergieanlagen im Wald

Während der Bundesgesetzgeber den Bundesländern gem. § 3 WindBG die Flächenbeitragswerte vorgibt („ob“), überlässt er ihnen die planerische Ausgestaltung einschließlich der Auswahl der auszuweisenden Flächen, also das „wie“ der Pflichterfüllung.<sup>14</sup> Zu berücksichtigen ist zudem die in § 6 WindBG vorgesehene **Möglichkeit der Absenkung des Flächenbeitragswertes**. Hierfür muss sich ein Bundesland durch Staatsvertrag gegenüber einem anderen Bundesland zu einem sog. Flächenüberhang verpflichten, also mehr als die von ihm geforderte Fläche bereitzustellen.<sup>15</sup>

Den Bundesländern ist freigestellt die jeweiligen **Windflächenausweisungsziele** zu erreichen, indem sie gem. § 3 Abs. 2 Satz 1 WindBG

- „1. die zur Erreichung der Flächenbeitragswerte notwendigen Flächen selbst in landesweiten oder regionalen Raumordnungsplänen ausweisen oder
2. eine Ausweisung der zur Erreichung der Flächenbeitragswerte notwendigen Flächen durch von ihnen abweichende regionale oder kommunale Planungsträger sicherstellen; dabei legt das jeweilige Land hierzu regionale oder kommunale Teilflächenziele fest, die in Summe den

---

12 Analyse der Flächenverfügbarkeit für Windenergie an Land post-2030 Ermittlung eines Verteilungsschlüssels für das 2-%-Flächenziel auf Basis einer Untersuchung der Flächenpotenziale der Bundesländer, abrufbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/analyse-der-flaechenverfuegbarkeit-fur-windenergie-an-land-post-2030.html>; BT-Drs. 20/2355 (Fn. 1), S. 30.

13 Hervorhebung durch Verfasser, BT-Drs. 20/2355 (Fn. 1), S. 18, 20, 25 f.

14 BT-Drs. 20/2355 (Fn. 1), S. 18, 20, 25 f.

15 BT-Drs. 20/2355 (Fn. 1), S. 29.

---

Flächenbeitragswert erreichen, und macht diese durch ein Landesgesetz oder als Ziele der Raumordnung verbindlich.“

Bei der ihm übertragenen Ausweisung von Windenergiegebieten hat der Planungsträger, das sind die Länder in landesweiten oder regionalen Raumordnungsplänen oder für sie andere regionale oder kommunale Planungsträger, **bundes- und landesrechtliche Vorgaben** zu beachten. So heißt es in der Gesetzesbegründung:

„Den Planungsträgern in den Ländern obliegt die Auswahl der auszuweisenden Flächen. Solange die Flächenziele eingehalten werden, steht es ihnen auch zukünftig frei, für die Windenergie nur solche Flächen planerisch auszuweisen, die einen bestimmten Mindestabstand zu sonstigen Siedlungsbereichen aufweisen. Ebenfalls bleiben bauordnungsrechtliche und immissionsschutzrechtliche Abstandsvorgaben unberührt.“<sup>16</sup>

Zu diesen bundesrechtlichen Vorschriften, die bei der Genehmigung einer Windenergieanlage auf Waldflächen zu prüfen sind und an denen ein hiermit unvereinbares Vorhaben auch scheitern kann, gehören insbesondere naturschutzrechtliche oder auch raumordnungsrechtliche Bestimmungen. Stehen diese Vorschriften dem Bau einer Windenergieanlage nicht entgegen, muss zudem überprüft werden, ob eine Vereinbarkeit mit landesrechtlichen Waldrecht besteht, da die Errichtung von Windenergieanlagen regelmäßig eine genehmigungsbedürftige Waldumwandlung darstellt.<sup>17</sup>

Die Errichtung von Windenergieanlagen auf Waldflächen wird in den Bundesländern unterschiedlich geregelt. Die durch das Bundesumweltministerium geförderte Fachagentur Windenergie an Land beschreibt die Ausbausituation der Windenergie im Wald wie folgt:

„Die Nutzung von Waldstandorten für die Windenergie ist derzeit in sechs Bundesländern zulässig: Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz sowie im Saarland.

Zwei weitere Länder erlauben den Betrieb von Windenergieanlagen auf Forstflächen nur ausnahmsweise: In Nordrhein-Westfalen dürfen Waldbereiche für die Windenergienutzung derzeit nur in Anspruch genommen werden, wenn dafür der Bedarf nachgewiesen wird und dieser nicht außerhalb von Waldbereichen realisierbar ist (siehe Kap. 5.6). In Niedersachsen steht der Wald gemäß Landes-Raumordnungsprogramm (LROP-VO 2017) bislang nur eingeschränkt für die Windenergienutzung zur Verfügung. Das Raumordnungsprogramm wird derzeit fortgeschrieben und sieht eine Öffnung des Waldes vor, um weitere Standorte der Windenergienutzung zugänglich zu machen. Bisher kommen Windenergieanlagen im Wald dort nur auf Forstflächen in Betracht, die „mit technischen Einrichtungen oder Bauten vorbelastet“ sind (siehe Kapitel 5.5). Bislang stehen dort nur sechs Windturbinen, davon wurden drei Anlagen im Jahr 2018 auf einer militärisch vorgeprägten Fläche in Betrieb genommen.

---

16 BT-Drs. 20/2355 (Fn. 1), S. 18.

17 Gatz in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, 2013, Kapitel Z V, Rn. 222; Lietz, UPR 2010, 54, 55.

In Sachsen stehen in geringem Umfang Windenergieanlagen im Wald, die allerdings zu Zeiten genehmigt und errichtet wurden, als die dortige Landesraumordnung diesbezüglich keine Einschränkungen machte.

In Thüringen wurden im vergangenen Jahr zwei Windräder auf Forstflächen in Betrieb genommen, die dort noch vor der Änderung des Landeswaldgesetzes genehmigt wurden.“<sup>18</sup>

In der Analyse werden Waldflächenanteile und deren mögliche Inanspruchnahme im Rahmen der Windenergienutzung mit Stand April 2022 dargestellt:

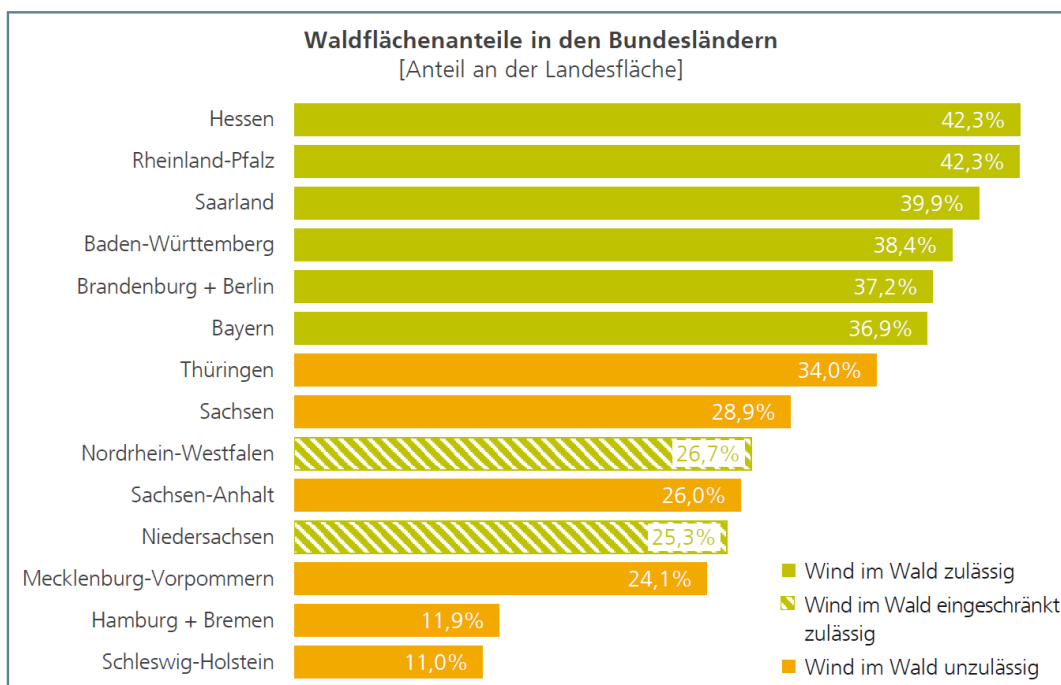


Abbildung: Waldflächenanteile und deren mögliche Inanspruchnahme im Rahmen der Windenergienutzung (Stand 04/2022), FA Wind, S. 19.

#### 4.2. Gesetzgebungsbefugnisse

Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes- bzw. des Landesgesetzgebers zur Regelung der jeweiligen Materie wurde bereits an anderer Stelle geprüft.

Für die **Gesetzgebungskompetenzen des Bundesgesetzgebers** wird im Folgenden auf die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (WD 3 -3000 – 101/22) zum WindBG verwiesen. Hier heißt es:

„Das Gesetz zur Festlegung von Flächenbedarfen für Windenergieanlagen an Land (Windenergieflächenbedarfsgesetz – WindBG) enthält verbindliche Flächenziele, die dem Ausbau der Windenergie an Land zur Verfügung gestellt werden sollen und so den Übergang zu einer



Stromversorgung aus erneuerbaren Energien ermöglichen sollen. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt laut dem Gesetzentwurf „ganz überwiegend aus Artikel 74 Abs. 1 Nummer 11 des Grundgesetzes (GG)“. Danach fällt unter das Recht der Wirtschaft auch das der Energiewirtschaft. Die Energiewirtschaft umfasst neben der Weitergabe und Einsparung von Energie sowie der Sicherung der Energieversorgung auch die Energieerzeugung in jeglicher Form. Das WindBG schreibt den Ländern verbindliche Flächenziele für den Ausbau der Windenergie an Land vor, um deren Anteil an der Stromversorgung zu erhöhen. Dies ist eine Form der Energieerzeugung, sodass die Gesetzgebungskompetenz dafür sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ergeben dürfte.“<sup>19</sup>

Der Bundesgesetzgeber überlässt die Umsetzung der Zielerreichung den Bundesländern. Daher können die Bundesländer, wie die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste für landesrechtliche Mindestabstandsregelungen feststellt, unter der Bedingung der Erfüllung der Pflichten nach dem WindBG, insbesondere **des Erreichens der Flächenziele**, auf Grundlage der grundgesetzlichen Gesetzgebungskompetenz ergänzende Regelungen erlassen.<sup>20</sup>

Mit Blick auf die **Einführung eines Umwandlungsverbots von Waldflächen** für Windenergieanlagen kommt der Wissenschaftliche Dienst des Thüringer Landtags zu dem Schluss, dass die Regelung der Erhaltung und dem Schutz des Waldes dient und damit auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG, also für Naturschutz und Landschaftspflege, neben bundesrechtlichen Ausbauzielen für erneuerbaren Energien erlassen werden durfte.<sup>21</sup>

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages haben in einer weiteren Kurzinformation die Gesetzgebungskompetenz der Länder für eine Beschränkung der Windkraftnutzung in Wäldern geprüft; danach umfasst die **Rahmenausfüllungskompetenz der Bundesländer aus dem BWaldG** auch Beschränkung der Windkraftnutzung im Wald:

„Die Kompetenzen der Länder für Regelungen zur Nutzung und zum Schutz der Wälder ergeben sich aus §§ 5, 9 Absatz 3 BWaldG. Danach dienen die Regelungen des zweiten Kapitels des BWaldG als Rahmenvorschriften für die Landesgesetzgebung. Die Länder können bei der Ausfüllung dieses Rahmens unter anderem bestimmen, dass die Umwandlung von Wald wei-

---

19 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Ausarbeitung vom 5.7.2022, WD 3 – 3000 – 101/22, S. 5 m.w.N.; abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/905770/e66606127865514c9b7be50dd7b673c1/WD-3-101-22-pdf-data.pdf>.

20 WD 3 – 3000 – 101/22 (Fn. 19), S. 7.

21 Thüringer Landtag, Wissenschaftlicher Dienst (WD 2/20), Gutachterliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der FDP und der CDU für ein Drittes Gesetz zur Änderung des Thüringer Waldgesetzes (Drs. 7/62), 27.5.2020, S. 10 ff. abrufbar unter <https://parldok.thueringer-landtag.de/ParlDok/dokument/76286/gutachterliche-stellungnahme-des-wissenschaftlichen-dienstes-wd-2-20-zu-dem-gesetzentwurf-der-fraktionen-der-fdp-und-der-cdu-fuer-ein-drittes-gesetz-zur.pdf>.

teren Beschränkungen unterworfen und insbesondere bei Schutz- und Erholungswald untersagt wird. Eine solche Regelung kann zum Beispiel Aspekte des Umweltschutzes – inklusive des Naturschutzes und des Bodenschutzes – und der Landschaftspflege berücksichtigen.“<sup>22</sup>

Auch der Wissenschaftliche Dienst des Thüringer Landtags hält die Rahmenausfüllungskompetenz aus § 9 Abs. 3 Nr. 2 BWaldG bei Einführung eines Umwandlungsverbots von Waldflächen für Windenergieanlagen für gegeben.<sup>23</sup>

#### 4.3. Etwaige Beschränkungen

Grundsätzlich verpflichtet die Kompetenzordnung des Grundgesetzes nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

„alle rechtsetzenden Organe, ihre Regelungen so aufeinander abzustimmen, daß die Rechtsordnung nicht aufgrund unterschiedlicher Anordnungen widersprüchlich wird. Die Verpflichtungen einerseits zur Beachtung der bundesstaatlichen Kompetenzgrenzen und andererseits zur Ausübung der Kompetenz in **wechselseitiger bundesstaatlicher Rücksichtnahme** werden durch das Rechtsstaatsprinzip in ihrem Inhalt verdeutlicht und in ihrem Anwendungsbereich erweitert. Beide setzen damit zugleich der Kompetenzausübung Schranken. Konzeptionelle Entscheidungen eines zuständigen Bundesgesetzgebers dürfen auch durch auf Spezialzuständigkeiten gründende Einzelentscheidungen eines Landesgesetzgebers nicht verfälscht werden. Insbesondere dürfen den Normadressaten nicht gegenläufige Regelungen erreichen, die die Rechtsordnung widersprüchlich machen.“<sup>24</sup>

Insbesondere verpflichtet das **Gebot der Bundestreue** die Legislativorgane der Länder, sofern die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung nicht auf den Raum des Bundeslandes begrenzt sind.<sup>25</sup>

---

22 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Kurzinformation vom 8.12.2020, WD 8 – 3000 – 094/20, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/816824/738871895927b43fb5edca87a6ec1e2a/WD-8-094-20-pdf-data.pdf>.

23 Thüringer Landtag, Wissenschaftlicher Dienst (WD 2/20) (Fn. 21), S. 18.

24 BVerfG, Urteil vom 27.10.1998 – 1 BvR 2306/96, juris, Rn. 162 - Bayerisches Schwangerenhilfegergänzungsgesetz; Hervorhebung durch Verfasserin des Sachstands. Die Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten bindet danach Bund und Länder.

25 Zur Bundestreue BVerfG, Urteil vom 1.12.1954 – 2 BvG 1/54, juris, Rn. 71f. - Besoldungsgesetz Nordrhein-Westfalen; Urteil vom 28.2.1961 – 2 BvG 1/60, juris, Rn. 174; Urteil vom 15.11.1971 – 2 BvF 1/70, juris, Rn. 58 – Richterbesoldung III; Urteil vom 26.7.1972 – 2 BvF 1/71, juris, Rn. 106; *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, 2011, § 9 Rn. 200, 212; *Bauer* in: *Dreier/Bauer*, 3. Aufl. 2015, GG Art. 20 Rn. 51; mit dem Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung vergleichend: *Degenhart* in: *Sachs*, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 70 Rn. 64, 68; *U. J. Schröder*, Kriterien und Grenzen der Gesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhang nach dem Grundgesetz, Band 180, Berlin 2007, S. 360 ff.

Explizit verlangt die Rechtsprechung von den Bundesländern, dass sie bei der „Wahrnehmung ihrer Kompetenzen die gebotene und ihnen zumutbare Rücksicht auf das Gesamtinteresse des Bundesstaates und auf die Belange der Länder nehmen“<sup>26</sup>.

Das Gebot der Bundestreue kann als **Kompetenzausübungsschranke** Bedeutung erlangen.<sup>27</sup> Allerdings betont das Bundesverfassungsgericht, ein Verstoß gegen die Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten setze voraus, dass die Inanspruchnahme einer durch das Grundgesetz eingeräumten Gesetzgebungskompetenz missbräuchlich sei oder gegen bestimmte prozedurale Anforderungen verstoße. Und welche Folgerungen aus dem Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens konkret zu ziehen sind, müsste im Einzelfall beurteilt werden.<sup>28</sup>

Der Landeswaldgesetzgeber dürfte daher kompetenzrechtlich nicht daran gehindert sein, etwa ein waldrechtliches Nutzungsänderungsverbot für die Errichtung von Windenergieanlagen zu erlassen. Eine Ausübungsschranke dürfte erreicht sein, wenn er auf diese Weise missbräuchlich bezweckt, die Ausweisung von Windenergieflächen zur Erreichung der Flächenziele des Bundeslandes zu verhindern.<sup>29</sup>

## 5. Auflösung eines etwaigen Widerspruchs

Das Wind-an-Land-Gesetz regelt explizit den Fall, dass aufgrund **landesrechtlicher Mindestabstandsregelungen** zu Siedlungen die Windflächenausweisungsziele aus dem WindBG innerhalb bestimmter Fristen nicht erfüllt werden. In der Folge werden Windenergieanlagen im gesamten, von der Zielverfehlung betroffenen Planungsraum privilegiert ohne Beschränkung auf die ausgewiesenen Windenergiegebiete (§ 249 Absatz 7 BauGB).<sup>30</sup>

Keine explizite Regelung trifft das Wind-an-Land-Gesetz dagegen für den Fall, dass Landeswaldrecht der Erfüllung der Windflächenausweisungsziele entgegenstehe. Insofern finden die allgemeinen Regeln zur Auflösung normativer Widersprüche Anwendung. Insbesondere ist fraglich, ob die **Kollisionsregel aus Art. 31 GG**, nach der Bundesrecht Landesrecht bricht, Anwendung finden könnte.

**Voraussetzung** für die Anwendung von **Art. 31 GG** ist, dass kompetenzgemäß erlassenes Bundes- und Landesrecht, das auch nicht aus anderen Gründen ungültig ist, zumindest partiell denselben Sachverhalt regelt, seine Anwendung aber zu unterschiedlichen, unvereinbaren Rechtsfolgen für

---

26 BVerfG, Beschluss vom 30.6.2015 – 2 BvR 1282/11, juris, Rn. 101 m.w.N. - Verleihung des Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaft.

27 Degenhart in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, GG Art. 70 Rn. 64; Kloepfer, Verfassungsrecht I, 2011, § 9 Rn. 208, 212;

28 BVerfG, Urteil vom 22.5.1990 – 2 BvG 1/88, juris, Rn. 98, - Kalkar, Kalkar II m.w.N.

29 Thüringer Landtag, Wissenschaftlicher Dienst (WD 2/20) (Fn. 21), S. 45 verlangt für die Annahme der Bindung des Landeswaldgesetzgebers, dass mit Sicherheit feststehen müsste, dass aufgrund der Thüringer waldrechtlichen Gesetzgebung die bundesgesetzlich vorgegebenen Ausbauziele verfehlt werden.

30 Vgl. BT-Drs. 20/2355 (Fn. 1), S. 25.

den Normadressaten führt.<sup>31</sup> Eine Kollision soll auch dann bestehen, wenn das Ziel des Bundesgesetzes durch den Vollzug der landesgesetzlichen Regelung verhindert wird.<sup>32</sup> Vorrangig wäre allerdings in jedem konkreten Fall zu prüfen, ob die in Rede stehende Landeswaldregelung einer kollisionsvermeidenden Auslegung zugeführt werden kann.<sup>33</sup>

Die Gesetzgebungskompetenz vorausgesetzt (siehe hierzu unter 4.2) ist letztlich maßgeblich, ob das Bundesland bei Anwendung seines in Rede stehenden Landeswaldrechts die Windflächenausweisungsziele innerhalb des im WindBG vorgegeben Zeitraums erreichen könnte. Dies ist eine **tatsächliche Frage**, die im Einzelfall mit Blick auf die jeweils in Rede stehende landeswaldrechtliche Vorgabe sowie deren Einfluss auf die Flächenverfügbarkeit und die im Bundesland zur Verfügung stehenden Flächen insgesamt zu beantworten wäre. Beispielsweise hatte eine ad-hoc-Analyse im Auftrag des Bundesumweltamtes ergeben, dass sich in Thüringen die zur Verfügung stehende Fläche durch die Einführung des Verbots der Umwandlung von Waldflächen für Windenergieflächen (§ 10 Abs. 1 Satz 2 LWaldG Thüringen) um ca. 18,5 % reduziert.<sup>34</sup> Ob hieraus folgt, dass die bundesgesetzlichen Windflächenausweisungsziele nicht oder nicht rechtzeitig erreichbar sind, müsste – auch mit Blick auf den Evaluierungsauftrag in § 67 WaldG Thüringen<sup>35</sup> – in tatsächlicher Hinsicht bewertet werden.

Lässt sich ein tatsächlich vorliegender normativer Widerspruch nicht durch andere kollisionsvermeidende Regelungen des Grundgesetzes auflösen, also insbesondere auf Grundlage der Kompetenzordnung, greift die **Rechtsfolge** von Art. 31 GG.<sup>36</sup> Bundesrecht wirkt „mithin nach rückwärts

---

31 *Leisner* in: Sodan, 4. Aufl. 2018, GG Art. 31 Rn. 5; *Dreier* in: Dreier, 3. Aufl. 2015, GG Art. 31 Rn. 36; *Korioth* in: Dürig/Herzog/Scholz, 96. EL November 2021, GG Art. 31 Rn. 1; *Huber* in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, GG Art. 31 Rn. 18; *Hellermann* in: Epping/Hillgruber, 3. Aufl. 2020, GG Art. 31 Rn. 13.

32 BVerfG, Beschluss vom 29.3.2000 – 2 BvL 3/96, juris, Rn. 84 zur Kompetenzausübung; ähnlich auf die Divergenz im Ergebnis abstellend: *Bernhardt/Sacksofsky* in: BK-GG März 1998, GG Art. 31 Rn. 53; bei bloßen Zielkonflikten ablehnend: *Jarass* in: Jarass/Pieroth, 16. Aufl., 2020, GG Art. 31 Rn. 4; einen „Befolgungstest“ und einen vorzugswürdigen „Verletzungstest“ aufführend: *W. März* in v. Mangoldt/Klein/Stark, Band 2, 7. Aufl. 2018, GG Art. 31 Rn. 41.

33 BVerfG, Urteil vom 30.7.2008 – 1 BvR 3262/07, juris, Rn. 100 – Nichtraucherschutzgesetz; *Barczak*, JuS 2015, 969, 974 f.; vgl. zu den Landesgrundrechten *Wermeckes*, DÖV 2002, 110, 111 f.; *Korioth* in: Dürig/Herzog/Scholz, 96. EL November 2021, GG Art. 31 Rn. 15.

34 Bspw. reduziert sich die zur Verfügung stehende Fläche durch die Einführung des § 10 Abs. 1 Satz 2 LWaldG Thüringen um ca. 18,5 % laut einer ad-hoc-Analyse im Auftrag des Bundesumweltamtes (Climate Change 67/2021 – Auswirkungen von Gesetzesänderungen auf Raumordnungspläne am Beispiel aktueller Entwicklungen in Thüringen), S. 23, aufrufbar unter [Auswirkungen von Gesetzesänderungen auf Raumordnungspläne am Beispiel aktueller Entwicklungen in Thüringen \(umweltbundesamt.de\)](https://www.umweltbundesamt.de).

35 § 67 LWaldG Thüringen lautet: „Die Landesregierung legt dem Landtag bis zum 31. Dezember 2023 einen Bericht über das Ergebnis der Evaluierung über einen notwendigen Anpassungs- oder Änderungsbedarf von § 10 Abs. 1 Satz 2 vor. Evaluierungsauftrag ist insbesondere, ob die Ausbauziele für die erneuerbaren Energien auch künftig ohne die Nutzung von Waldflächen für Windenergieanlagen erreicht werden können.“

36 Zur strittigen Rechtsfolge von Art. 31 GG (Anwendungs- oder Geltungsvorrang) vgl. etwa *Hellermann* in: Epping/Hillgruber, 3. Aufl. 2020, GG Art. 31 Rn. 15.

---

als Aufhebung, nach vorwärts als Sperre“.<sup>37</sup> Soweit ersichtlich geht die herrschende Meinung davon aus, dass das nichtige Landesrecht auch nicht später wieder aufleben kann.<sup>38</sup> Ergibt eine Prüfung des Einzelfalls also, dass Waldflächen zur Erreichung der Windflächenausweisungsziele zumindest teilweise genutzt werden müssten, würde die maßgebliche landeswaldrechtliche Beschränkung keine Wirkung entfalten. Die Ausweisung von Windflächen sowie die Erteilung von Genehmigungen wären dann auch auf Waldflächen zu prüfen, unter Berücksichtigung von sonstigem Landes- und Bundesrecht, ausgenommen der in Rede stehenden aber unbeachtlichen Landeswaldregelung.

\*\*\*

---

37 Zitiert nach *Pietzcker* in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2008, § 134, Rn. 62.

38 Sich für die Nichtigkeit des Landesrecht aussprechend: *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, 2011, § 9 Rn. 242; *Jarass* in: Jarass/Pieroth, 16. Aufl. 2020, GG Art. 31 Rn. 5; *Huber* in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 31, Rn. 23; *Bothe* in: AK-GG, Oktober 2001, GG, Art. 31 Rn. 20; *Bernhardt/Sacksofsky* in: BK-GG März 1998, Rn. 57; *W. März* in: v.Mangold/Klein/Stark, Band 2, 7. Aufl. 2018, GG Art. 31 Rn. 43; BVerfG, Beschluss vom 29.1.1974 – 2 BvN 1/69, juris, Rn. 49ff.; zum Verhältnis von grundgesetzlichen Vorschriften und inhaltsgleichen Vorschriften des Landesverfassungsrechts vgl. BVerfG, Beschluss vom 15.10.1997 – 2 BvN 1/95, juris, Rn. 62; vgl. *Bernhardt/Sacksofsky* in: BK-GG März 1998, Rn. 60; bei übrigem Landesrecht bisher offen lassend: BVerfG, Beschluss vom 29.1.1974 – 2 BvN 1/69, juris, Rn. 58; BVerfG, Beschluss vom 15.10.1997 – 2 BvN 1/95, juris, Rn. 62, mit Ausnahme: BVerfG, Urteil vom 30.7.2008 – 1 BvR 3262/07, juris, Rn. 100.