

## Verfassungsbeschwerde, Gesetzgebungskompetenz, Windenergie im Wald, Bodenrecht, Thüringer Waldgesetz, Verbot Änderung der Nutzungsart

### BVerfG, Beschluss vom 27. September 2022 –1 BvR 2661/21

1. **Bodenrecht im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG ist die flächenbezogene Ordnung der Nutzung von Grund und Boden durch öffentlich-rechtliche Normen, die Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand haben; also Normen, welche die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln, indem sie den Flächen Nutzungsfunktionen zuweisen und diese voneinander abgrenzen. Prägend ist die Flächenzuweisung für eine bestimmte Nutzung, die andere Nutzungen an diesem Standort im Wesentlichen ausschließt.**
2. **Die Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG für Naturschutz und Landschaftspflege umfasst sowohl den Schutz durch Abwehr von Gefahren für Natur und Landschaft als auch die Pflege durch gestaltende Tätigkeit des Staates, die darauf abzielt, den Zustand von Natur und Landschaft zu verbessern. Gegenständlich an Bodenflächen ansetzende Regelungen im Bereich von Naturschutz und Landschaftspflege unterscheiden sich von bodenrechtlichen Regelungen durch ihre spezifischere Ausrichtung an den Schutzgütern Natur und Landschaft. Sie weisen nicht bestimmte Nutzungsarten oder -funktionen dem Grunde nach flächenhaft zu, sondern setzen an der Eigenart oder der besonderen Lage konkreter Teile der Natur und Landschaft an, die wegen ihrer ökologischen oder auch ästhetischen Funktionen besonders schutz- oder entwicklungsbedürftig sind.**
3. **Für die Zuweisung von Flächen zur Errichtung von Windenergieanlagen im Außenbereich hat der Bundesgesetzgeber von seiner Gesetzgebungskompetenz für das Bodenrecht im Baugesetzbuch Gebrauch gemacht. Eine Öffnung, aus der der Landesgesetzgeber eine Kompetenz für einen generellen Ausschluss von Windenergieanlagen auf Waldflächen herleiten könnte, enthält das Baugesetzbuch nicht. Gegen eine Durchbrechung der in § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB geregelten Privilegierung der Windkraft im Außenbereich durch pauschale landesrechtliche Verbote von Windenergieanlagen im Wald spricht auch, dass der Ausbau der Nutzung der Windkraft einen faktisch unverzichtbaren Beitrag zu der verfassungsrechtlich durch Art. 20a GG und durch grundrechtliche Schutzpflichten gebotenen Begrenzung des Klimawandels leistet und zugleich die Sicherung der Energieversorgung unterstützt.**  
(amtliche Leitsätze)

#### Hintergrund der Entscheidung

Die Beschwerdeführenden sind mehrere Eigentümerinnen von in Thüringen gelegenen Waldgrundstücken. Sie beabsichtigten, ihre Grundstücke durch die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen (WEA) zu nutzen, und haben sie zu diesem Zweck an Projektentwickler für Windenergievorhaben verpachtet. Seit dem 31. Dezember 2020 enthält § 10 Abs. 1 Satz 2 des ThürWaldG ein Verbot zur Nutzungsänderung von Waldgebieten zur Errichtung von WEA in Thüringer Wäldern. Die betroffenen Waldeigentümer und Waldeigentümerinnen sahen sich durch die Verbotsvorschrift in ihren Grundrechten aus Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG verletzt und haben Verfassungsbeschwerde zum BVerfG erhoben.

#### Inhalt der Entscheidung

Das BVerfG nahm die Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung an und beschloss, dass § 10 Abs. 1 Satz 2 des ThürWaldG mit Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 i. V. m. Art. 72 Abs. 1 GG unvereinbar und nichtig sei.

Das Gericht stützte seine Entscheidung darauf, dass ein ungerechtfertigter Eingriff in das Eigentumsrecht der Waldeigentümerinnen bestehe. Durch Art. 14 Abs. 1 GG werde sowohl das Waldeigentum als auch dessen Nutzung geschützt, sodass der sachliche Schutzbereich des Grundrechts eröffnet sei. Das Verbot beschränke die Nutzungsmöglichkeit der Waldeigentümerinnen, indem es die Nutzung für Windenergie im Wald vollständig ausschließe. Selbst die

teilweise erheblich geschädigten Waldgrundstücke (sog. Kalamitätsflächen) der Beschwerdeführenden seien somit nicht für die Windenergie nutzbar.

Dieser Eingriff in das Eigentumsrecht der Waldeigentümerinnen sei verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt, weil die Vorschrift formell verfassungswidrig sei. Denn dem Freistaat Thüringen fehle die Gesetzgebungskompetenz für die Verbotsregelung. Das Grundgesetz regele die Gesetzgebungszuständigkeit für das Waldrecht nicht als eigene Rechtsmaterie. Eine Zuordnung des Nutzungsänderungsverbot zum Kompetenztitel für die land- und forstwirtschaftliche Erzeugung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG scheidet aus Sicht des Gerichts aus, weil die Regelung nicht auf die Nutzung des Waldes zur Holzgewinnung abziele. (Rn. 29) Die landesrechtliche Vorschrift über die Änderung der Nutzungsart von Waldgebieten sei vielmehr der konkurrierenden Gesetzgebung für das Bodenrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG zuzuordnen. § 10 Abs. 1 Satz 2 ThürWaldG diene der Freihaltung von Außenbereichsflächen und enthalte somit eine unmittelbare Regelung, die den Grundstückseigentümern ohne jeden Zwischenschritt eine bestimmte Nutzung untersagt. (Rn. 51, 52) Der Vorschrift des § 10 Abs. 1 Satz 2 ThürWaldG werde auch nicht dadurch der bodenrechtliche Charakter genommen, dass eine flächenbezogene Gestaltung des Nutzungsregimes neben anderen Funktionen auch dem Naturschutz und der Landschaftspflege diene. (Rn. 40) Die Verbotsvorschrift sei nur dann dem Kompetenztitel des Naturschutzes und der Landschaftspflege gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG zuzuordnen, wenn flächenbezogene Nutzungsregelungen zur Bebaubarkeit von Waldflächen über die Waldeigenschaft hinaus besondere Schutzbedarfe aufweisen. (Rn. 51) Das gelte nicht in Bezug auf das umfassende Nutzungsverbot, durch das alle Waldgebiete ausnahmslos für die Errichtung von WEA ausgeschlossen werden. Die Regelung setze somit nicht an die Eigenart oder Lage konkreter Teile der Natur an, die besonders schutz- und entwicklungsbedürftig sind, und sei deshalb nicht spezifisch am Schutzgut Natur und Landschaft ausgerichtet. (Rn. 45, 51)

Der Bund habe von seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit gemäß Art. 72 Abs. 1 GG, insbesondere durch die bauplanungsrechtliche Privilegierung von WEA im Außenbereich, abschließend Gebrauch gemacht. Bei äußerlicher Betrachtung des BauGB liege fern, dass von dem Bundesgesetzgeber eine Durchbrechung des in §§ 35 und 249 BauGB detailliert geregelten Flächennutzungsregimes für den Bau von WEA im Außenbereich gewollt war. Weder das Baurecht, noch die bundesrechtliche Regelung des § 9 Abs. 3 Nr. 2 BWaldG öffne das Bundesrecht für eine Verbotsregelung im Landesrecht gemäß § 10 Abs. 1 Satz 2 ThürWaldG. (Rn. 72 ff., 76) Auch inhaltliche Gründe, wie die verfassungsrechtlich in Art. 20a GG verankerte Verpflichtung zur Begrenzung des Klimawandels, würde gegen eine Durchbrechung der Privilegierung im Außenbereich durch pauschale Verbote für Windenergie im Wald sprechen. (Rn. 79) Die landesrechtliche Gesetzgebungskompetenz sei daher zu verneinen, da die Länder nur dann die Befugnis zur Gesetzgebung haben, solange und soweit der Bund von seiner Zuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht habe. Anders als im Bereich von Naturschutz und Landschaftspflege (Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG), dürften die Länder für die Regelungsmaterie des Bodenrechts keine vom Bundesrecht abweichende Regelung treffen. (Rn. 48, 71)

## Fazit

Die Entscheidung des BVerfG bildet eine wichtige Grundlage für den zukünftigen Windenergieausbau im Wald – nicht nur in Thüringen. Das Gericht hat entschieden, dass dem Freistaat Thüringen für das pauschale Verbot der Errichtung von WEA im Wald die Gesetzgebungskompetenz fehle. Die Entscheidung legt nahe, dass auch den Ländern Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein für ihre bestehenden Nutzungsverbote in den Landeswaldgesetzen (§ 8 Abs. 1 Satz 3 LWaldG in Sachsen-Anhalt und § 9 Abs. 3 Satz 3 LWaldG in Schleswig-Holstein) jeweils die Gesetzgebungskompetenz fehlen dürfte.

Nach den Angaben des statistischen Bundesamtes von 2021 macht der Waldbestand etwa 29,8 % der Bundesfläche<sup>1</sup> und in Thüringen 33,4 % der Landesfläche<sup>2</sup> aus. Die grundsätzliche Öffnung von Waldflächen kann somit wesentlich zum Erreichen der Flächenziele des WindBG und der Zielsetzung des beschleunigten Windenergieausbaus beitragen.

Bemerkenswert ist auch, dass das Bundesverfassungsgericht erneut auf die durch Art. 20a GG und die grundrechtlichen Schutzpflichten gebotene Begrenzung des Klimawandels verweist und den Ausbau der Windenergie als faktisch unverzichtbaren Beitrag dazu benennt. Damit knüpft das BVerfG mit der vorliegenden Entscheidung an seinen

<sup>1</sup> Statistisches Bundesamt, [Flächengröße des Waldes nach Bundesländern](#), Stand 21.9.2022 (zuletzt abgerufen am 22.2.2023).

<sup>2</sup> Statistisches Bundesamt, [Flächengröße des Waldes nach Bundesländern](#), Stand 21.9.2022 (zuletzt abgerufen am 22.2.2023).

Klimabeschluss von 2021<sup>3</sup> an und betont erneut den Verfassungsrang des Klimaschutzes. Darüber hinaus wird einer pauschalen Verbotsregelung für Wind im Wald, auch mit Verweis auf die zukünftige Sicherung der Energieversorgung, eine Absage erteilt. Zudem verweist das BVerfG daneben auf den in § 2 EEG 2023 geregelten vorrangigen Belang der erneuerbaren Energien, wodurch die besondere Bedeutung des Klimaschutzes bei zukünftigen Abwägungsentscheidungen hervorgehoben wird.

Der Volltext der Entscheidung kann kostenfrei im Internet abgerufen werden unter: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/09/rs20220927\\_1bvr266121.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/09/rs20220927_1bvr266121.html)

---

<sup>3</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – [1 BvR 2656/18](#).