

Interdisciplinary Research on  
Climate Change Mitigation and Adaptation

Volume 12

Antonia Huge

# Die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen

Interdisciplinary Research on  
Climate Change Mitigation and Adaptation

Vol. 13

Edited by Alexander Roßnagel  
on behalf of the Board of Directors of the  
Competence Centre for Climate Change Mitigation and Adaptation  
University of Kassel



Antonia Huge

## Die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen

Die vorliegende Arbeit wurde vom Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Kassel als Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades einer Doktorin der Rechtswissenschaften (Dr. iur.) angenommen.

Erster Gutachter: Prof. Dr. Alexander Roßnagel

Zweiter Gutachter: Prof. Dr. Lothar Fischer

Tag der mündlichen Prüfung: 28. November 2017

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über

<http://dnb.dnb.de> abrufbar

Zugl.: Kassel, Univ., Diss. 2017

ISBN: 978-3-7376-0524-3 (print)

ISBN: 978-3-7376-0525-0 (e-book)

DOI: <http://dx.medra.org/10.19211/KUP9783737605250>

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0002-405253>

© 2018, kassel university press GmbH, Kassel

[www.upress.uni-kassel.de](http://www.upress.uni-kassel.de)

Umschlaggestaltung: Grafik Design Jörg Batschi, Kassel

Printed in Germany

## VORWORT

Gegenstand der Arbeit ist ein zentrales Problem der Energiewende in Deutschland, nämlich die mangelnde Akzeptanz für die rechtliche Zulassung von dezentralen Energieanlagen wie Windkraft- und Biogasanlagen. Diese dezentralen Energieanlagen nutzen zwar erneuerbare Energien und schonen damit das Klima, nehmen aber Raum in Anspruch, verändern das Landschaftsbild und beeinträchtigen Umwelt und Natur. Die Zivilgesellschaft, der sowohl Klimaschutz als auch Landschafts- und Umweltschutz wichtig sind, will an der Entscheidung über solche Anlagen in ihrem Lebensraum beteiligt werden und über die Abwägung der Vor- und Nachteile mitentscheiden.

Die Planung möglicher Standorte und die Genehmigung der Anlagen erfolgen in gestuften und voneinander getrennten Verfahren. Neben der Steuerung auf der Regionalebene durch Gebietsfestlegungen möglicher Standorte besteht auch für Gemeinden durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder Festsetzungen im Bebauungsplan die Möglichkeit, die Errichtung von dezentralen Energieanlagen lokal zu steuern. Dabei erfolgt die Beteiligung der Öffentlichkeit in der Regel erst nach Aufstellung des jeweiligen Plans und der Ermittlung der Umweltauswirkungen des Plans für die Strategische Umweltprüfung in einem behördeninternen Verfahren durch den Plangeber. Allein nach dem Baugesetzbuch (BauGB) wird auf der Ebene der Bauleitplanung eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung gefordert, die vor dem förmlichen Beteiligungsverfahren durchzuführen ist.

Die Genehmigungsverfahren führen nur dann zu einer Beteiligung der Öffentlichkeit, wenn Windparks ab 20 Windenergieanlagen beantragt werden, das Vorhaben die Vorgaben des Gesetzes zur Umweltverträglichkeitsprüfung (z.B. ab drei Windenergieanlagen, Biogasanlagen mit einer Feuerungsleistung ab 10 MW) erfüllt oder der Vorhabenträger selbst ein förmliches Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung betreibt.

Bisher werden die Verfahren vielfach kritisiert, boykottiert oder von Teilnehmern instrumentalisiert. Sie erreichen meist nicht die Ziele, die inhaltlichen Ergebnisse zu verbessern und in die Entscheidungsfindung zu legitimieren. Vielmehr führen sie oft zu großen Konflikten mit destruktiven Ergebnissen: Entweder setzt der Investor die Anlage im Konflikt durch oder verzichtet auf den Standort. Für die umwelt- und gesellschaftsverträgliche Transformation des Energiesystems braucht es daher Verfahren, in denen die Planung und die Zulassung dezentraler Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien so

erfolgen, dass die Öffentlichkeit in ausreichender und konstruktiver Weise beteiligt wird. Dabei geht es um alle Stufen der Entscheidungsfindung, vor allem um die Regionalplanung, die Bauleitplanung und die Anlagengenehmigung. In diesem komplexen und mehrstufigen Entscheidungsprozess muss die Zivilgesellschaft als eigenständig handelnder Akteur frühzeitig und mit echter Einflusschance einbezogen werden. Die hierfür neuen oder ergänzten Verfahrensformen müssen die genannten Defizite vermeiden und durch eine faire, offene, informative und substanzielle Beteiligung Akzeptanz und Akzeptabilität der Entscheidungen sicherstellen.

Die neuen oder ergänzten Verfahrensformen mit zusätzlichen Akteuren, Prozessen und Zielsetzungen müssen mit dem Rechtsrahmen der Planungs- und Genehmigungsprozesse vereinbar und in diesen eingepasst sein. Hier besteht jedoch eine große Forschungslücke im Umweltschutz-, Planungs- und Genehmigungsrecht.

Genau diese Lücke schließt die in diesem Buch zu findende Untersuchung. Sie verfolgt das Ziel, anhand einer Gesetzesanalyse sowie einer theoretischen und empirischen Evaluation Möglichkeiten für die Fortentwicklung des Rechtsrahmens der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen zu ermitteln. Hierfür untersucht sie, welchen Beitrag rechtliche Planungs- und Genehmigungsverfahren unter besonderer Berücksichtigung der Öffentlichkeitsbeteiligung leisten können, um Widerstände und Proteste im Rahmen der rechtlichen Verfahren, insbesondere auf den Ebenen der Raumordnungsplanung, Bauleitplanung und Vorhabengenehmigung, zu bearbeiten. Sie analysiert außerdem, inwieweit der rechtliche Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung Hindernisse enthält, die einer Legitimation der Entscheidungsfindung im Wege stehen. Schließlich entwickelt sie Anforderungen, die im Rahmen der Entscheidungsfindung zukünftig beachtet werden sollten.

Die Arbeit fand ihren Ursprung in dem interdisziplinären Forschungsprojekt „Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft (Dezent Zivil)“, das vom 1. April 2013 bis zum 30. Juni 2016 mit finanzieller Förderung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung durchgeführt wurde (s. Roßnagel u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft – Vorschläge zur Verbesserung der Planungs- und Genehmigungsverfahren, CliMA-Reihe Nr. 9, kassel university press,

2016). Frau Hüge hat in diesem Projekt die anstehenden Rechtsfragen bearbeitet und nach Abschluss des Projekts diese Untersuchung für die Dissertation noch vertieft und erweitert.

Es ist der Arbeit zu wünschen, dass sie von denjenigen ebenso zur Kenntnis genommen wird, die für die Fortentwicklung von Emissionshandelssystemen verantwortlich sind, wie auch vor allem von denjenigen, die für ihre Verknüpfung Verantwortung tragen.

Kassel, im April 2018

Alexander Roßnagel





## DANKSAGUNG

Die vorliegende Doktorarbeit entstand während meiner Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsprojekt „Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft (Dezent Zivil)“ an der Universität Kassel. Die Arbeit wurde vom Promotionsausschuss im Juli 2017 angenommen. Bei der Veröffentlichung wurde die Rechtslage bis November 2017 berücksichtigt.

Mein herzlicher Dank gilt meinem Betreuer und Erstprüfer, Prof. Dr. Alexander Roßnagel, für seine wegweisende Unterstützung und Expertise. Auch danke ich meinem Zweitgutachter, Prof. Dr. Lothar Fischer. Für die Möglichkeit die Doktorarbeit im Rahmen der Schriftenreihe „Interdisciplinary Research on Climate Change Mitigation and Adaptation“ zu veröffentlichen, bedanke ich mich beim Direktorium des Kompetenzzentrums für Klimaschutz und Klimaanpassung.

Zudem möchte ich mich bei meinen Projektpartnern vom Institut für sozial-ökologische Forschung und team ewen für die konstruktive Zusammenarbeit im Rahmen des Forschungsprojektes Dezent Zivil und ihre interdisziplinären Perspektiven, die einen wichtigen Bestandteil dieser Arbeit bilden, bedanken. Ein besonderer Dank gilt Frau Prof. Dr. Anja Hentschel, für die bereichernden Anregungen und Diskussionen.

Für die intensive Auseinandersetzung mit meinem Forschungsthema sowie den daraus resultierenden Kommentaren und Hinweisen während der regelmäßigen Doktorandentreffen, danke ich Maria Anschütz, Simon Kaser, Jana Winter, Natalie Maier, Steffen Benz, Madlen Lorenz und Barbara Volmert.

Mein größter Dank gilt meinen Eltern und meiner Familie, die mich während meiner Ausbildung vorbehaltlos gefördert haben und mir so diesen Schritt ermöglichten. Ebenso danke ich meinem Partner, für seinen Rückhalt und seine Nachsicht während dieser Zeit.

Meinen langjährigen Weggefährtinnen, die immer wieder für den nötigen Ausgleich sorgten, möchte ich für ihre bedingungslose Freundschaft danken. Den weiteren zahlreichen Personen, die mich in vielfältiger Weise unterstützt haben, möchte ich an dieser Stelle ebenfalls meinen herzlichen Dank aussprechen.

Kassel, im März 2018

*Antonia Huge*



# INHALTSVERZEICHNIS

|                                                                                    |            |
|------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>VORWORT.....</b>                                                                | <b>V</b>   |
| <b>DANKSAGUNG .....</b>                                                            | <b>IX</b>  |
| <b>INHALTSVERZEICHNIS .....</b>                                                    | <b>XI</b>  |
| <b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS .....</b>                                                 | <b>XIX</b> |
| <b>1 EINLEITUNG .....</b>                                                          | <b>1</b>   |
| 1.1 Ausgangslage .....                                                             | 1          |
| 1.2 Zielsetzung der Arbeit .....                                                   | 7          |
| 1.3 Methodik .....                                                                 | 8          |
| 1.4 Aufbau der Arbeit .....                                                        | 11         |
| <b>2 DIE ROLLE DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG IN DER<br/>    ENERGIEWENDE.....</b> | <b>13</b>  |
| 2.1 Bürgerbeteiligungsmodelle .....                                                | 13         |
| 2.2 Nutzung direktdemokratischer Elemente .....                                    | 14         |
| 2.3 Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler<br>Energieanlagen.....         | 16         |
| 2.3.1 Akzeptanz .....                                                              | 17         |
| 2.3.2 Akzeptabilität .....                                                         | 18         |
| 2.3.3 Die Bedeutung des Verfahrens .....                                           | 19         |
| <b>3 DIE GRUNDLAGEN DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG .....</b>                       | <b>21</b>  |
| 3.1 Abgrenzung Partizipation, Beteiligung und<br>Öffentlichkeitsbeteiligung .....  | 21         |
| 3.2 Stufen der Öffentlichkeitsbeteiligung.....                                     | 24         |
| 3.3 Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung .....                                    | 25         |
| 3.3.1 Formelle Öffentlichkeitsbeteiligung.....                                     | 26         |
| 3.3.2 Formelle Öffentlichkeitsbeteiligungsinstrumente .....                        | 26         |
| 3.3.3 Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung.....                                   | 27         |
| 3.3.4 Informelle Öffentlichkeitsbeteiligungsinstrumente.....                       | 28         |
| 3.3.4.1 Mediation.....                                                             | 29         |
| 3.3.4.2 Planungszellen.....                                                        | 31         |
| 3.3.4.3 Partizipative Gruppendiskussion .....                                      | 33         |

|                                                                                                                                          |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3.3.4.4 Runder Tisch .....                                                                                                               | 34        |
| 3.3.4.5 E-Partizipation .....                                                                                                            | 35        |
| 3.4 Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung .....                                                                                      | 37        |
| 3.4.1 Dienende Funktion des Verwaltungsverfahrens.....                                                                                   | 38        |
| 3.4.2 Informationsfunktion.....                                                                                                          | 39        |
| 3.4.3 Kontrolle und Transparenz der Verwaltung .....                                                                                     | 40        |
| 3.4.4 Effektivitätsfunktion .....                                                                                                        | 40        |
| 3.4.5 Legitimationsfunktion .....                                                                                                        | 41        |
| <b>4 DER RECHTSRAHMEN DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG .....</b>                                                                           | <b>45</b> |
| 4.1 Öffentlichkeitsbeteiligung auf internationaler Ebene .....                                                                           | 45        |
| 4.2 Unionsrechtliche Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung....                                                                         | 47        |
| 4.2.1 Öffentlichkeitsbeteiligung in der UVP-Richtlinie und IE-<br>Richtlinie .....                                                       | 48        |
| 4.2.2 Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der<br>Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Plänen und<br>Programmen.....    | 50        |
| 4.3 Nationale Verfassungsprinzipien.....                                                                                                 | 50        |
| 4.3.1 Grundrechtsschutz durch Verfahren als Ausdruck des<br>Rechtsstaatsprinzips .....                                                   | 51        |
| 4.3.2 Öffentlichkeitsbeteiligung als Ausdruck des<br>Demokratieprinzips .....                                                            | 55        |
| 4.3.3 Umweltrechtliches Kooperationsprinzip.....                                                                                         | 58        |
| 4.4 Einfaches Gesetzesrecht .....                                                                                                        | 60        |
| <b>5 DIE UMSETZUNG DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG IN<br/>  PLANUNGS- UND GENEHMIGUNGSVERFAHREN DEZENTRALER<br/>  ENERGIEANLAGEN.....</b> | <b>61</b> |
| 5.1 Planungsrechtliche Vorgabe.....                                                                                                      | 62        |
| 5.1.1 Die Raumordnungsplanung .....                                                                                                      | 63        |
| 5.1.1.1 Dezentrale Energieanlagen in der Raumplanung .....                                                                               | 66        |
| 5.1.1.2 Das Aufstellungsverfahren von<br>Landesentwicklungsplänen .....                                                                  | 66        |
| 5.1.1.2.1 Landesentwicklungs- und fachliche<br>Entwicklungspläne in Baden-Württemberg.....                                               | 67        |
| 5.1.1.2.2 Landesentwicklungspläne in Hessen.....                                                                                         | 69        |

|           |                                                                             |     |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.1.1.3   | Das Aufstellungsverfahren von Regionalplänen .....                          | 71  |
| 5.1.1.3.1 | Der Aufstellungsbeschluss .....                                             | 71  |
| 5.1.1.3.2 | Die Umweltverträglichkeitsprüfung .....                                     | 72  |
| 5.1.1.3.3 | Die Beteiligung anderer öffentlicher Stellen .....                          | 73  |
| 5.1.1.3.4 | Das Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren .....                              | 74  |
| 5.1.1.3.5 | Die Abwägung von Zielen und Grundsätzen der<br>Raumordnung .....            | 77  |
| 5.1.1.3.6 | Die Genehmigung und öffentliche Bekanntmachung<br>des Regionalplans .....   | 78  |
| 5.1.2     | Die kommunale Planung – die Bauleitplanung .....                            | 79  |
| 5.1.2.1   | Der vorbereitende Bauleitplan – die<br>Flächennutzungsplanung .....         | 80  |
| 5.1.2.2   | Der verbindliche Bauleitplan – die<br>Bebauungsplanung .....                | 82  |
| 5.1.2.3   | Dezentrale Energieanlagen in der Bauleitplanung .....                       | 83  |
| 5.1.2.4   | Das Aufstellungsverfahren von Bauleitplänen .....                           | 85  |
| 5.1.2.4.1 | Der Aufstellungsbeschluss .....                                             | 87  |
| 5.1.2.4.2 | Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung .....                            | 88  |
| 5.1.2.4.3 | Behördenbeteiligung .....                                                   | 90  |
| 5.1.2.4.4 | Die Umweltverträglichkeitsprüfung .....                                     | 92  |
| 5.1.2.4.5 | Die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung .....                              | 93  |
| 5.1.2.4.6 | Die Abwägung der Belange .....                                              | 97  |
| 5.1.2.4.7 | Die Genehmigung und Bekanntmachung des<br>Bauleitplans .....                | 100 |
| 5.2       | Genehmigungsrechtliche Vorgaben .....                                       | 103 |
| 5.2.1     | Das Immissionsschutzrechtliche<br>Genehmigungsverfahren .....               | 104 |
| 5.2.1.1   | Die immissionsschutzrechtlichen<br>Genehmigungsverfahren .....              | 107 |
| 5.2.1.2   | Die Vorberatung und die Antragsstellung .....                               | 110 |
| 5.2.1.3   | Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung .....                                  | 115 |
| 5.2.1.4   | Die Behördenbeteiligung .....                                               | 119 |
| 5.2.1.5   | Die Öffentlichkeitsbeteiligung im förmlichen<br>Genehmigungsverfahren ..... | 120 |
| 5.2.1.5.1 | Die Bekanntmachung des Vorhabens .....                                      | 120 |

|                                                                                    |            |
|------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 5.2.1.5.2 Die Auslegung des Genehmigungsantrags und der<br>Unterlagen .....        | 122        |
| 5.2.1.5.3 Möglichkeit zur Abgabe von Einwendungen .....                            | 123        |
| 5.2.1.5.4 Der Erörterungstermin .....                                              | 126        |
| 5.2.1.6 Beteiligung von Dritten im vereinfachten<br>Genehmigungsverfahren.....     | 129        |
| 5.2.1.7 Die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen.....                           | 131        |
| 5.2.1.7.1 Die Gefahrenabwehrpflicht .....                                          | 132        |
| 5.2.1.7.2 Die Vorsorgepflicht .....                                                | 136        |
| 5.2.1.7.3 Sonstige immissionsschutzrechtliche Pflichten .....                      | 136        |
| 5.2.1.7.4 Pflichten aufgrund einer Rechtsverordnung .....                          | 137        |
| 5.2.1.7.5 Sonstige materiell-rechtliche Verpflichtungen .....                      | 138        |
| 5.2.1.7.5.1 Bauordnungs- und Bauplanungsrecht .....                                | 139        |
| 5.2.1.7.5.2 Naturschutzrecht und weitere materiell rechtliche<br>Vorschriften..... | 143        |
| 5.2.1.8 Das gemeindliche Einvernehmen .....                                        | 143        |
| 5.2.1.9 Die Genehmigungsentscheidung .....                                         | 144        |
| 5.2.1.10 Die Rechtsschutzmöglichkeiten .....                                       | 146        |
| 5.2.2 Das Baugenehmigungsverfahren.....                                            | 151        |
| 5.2.2.1 Die Vorbereitung und Antragsstellung .....                                 | 154        |
| 5.2.2.2 Die Behörden- und Gemeindebeteiligung .....                                | 154        |
| 5.2.2.3 Die Nachbarbeteiligung.....                                                | 156        |
| 5.2.2.4 Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung .....                                 | 158        |
| 5.2.2.5 Die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen.....                           | 162        |
| 5.2.2.6 Rechtsschutz .....                                                         | 163        |
| <b>6 PROBLEME DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG .....</b>                             | <b>165</b> |
| 6.1 Übergreifende Kritikpunkte.....                                                | 166        |
| 6.1.1 Grenzen der Öffentlichkeitbeteiligung .....                                  | 167        |
| 6.1.2 Mangelnde Nachvollziehbarkeit der Verfahren.....                             | 169        |
| 6.1.3 Paralleler Ablauf von Planungs- und<br>Genehmigungsverfahren .....           | 171        |
| 6.1.4 Beteiligungsparadoxon und Bulldozer-Effekt .....                             | 173        |
| 6.1.5 Durchführungsprobleme in<br>Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren.....        | 174        |
| 6.1.6 Getarnte Motive.....                                                         | 176        |

|                                                                                               |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 6.1.7 NIMBY-Verhalten vs. Verfahrens- und Verteilungsgerechtigkeit.....                       | 178        |
| 6.2 Regionalplanung.....                                                                      | 179        |
| 6.3 Bauleitplanung.....                                                                       | 181        |
| 6.3.1 Einschaltung von Dritten.....                                                           | 182        |
| 6.3.2 Befangenheit bei der Flächennutzungsplanung.....                                        | 183        |
| 6.3.3 Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung.....                                             | 186        |
| 6.3.4 Interkommunale Kooperation bei der Flächennutzungsplanung .....                         | 187        |
| 6.4 Immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren.....                                    | 190        |
| 6.4.1 Fehlende Öffentlichkeitsbeteiligung im vereinfachten Genehmigungsverfahren .....        | 192        |
| 6.4.2 Das förmliche Genehmigungsverfahren .....                                               | 194        |
| 6.4.2.1 Fehlende Öffentlichkeit bei Vorbesprechungen.....                                     | 194        |
| 6.4.2.2 Ungenügende Bekanntmachung des Vorhabens .....                                        | 196        |
| 6.4.2.3 Auslegung des Genehmigungsantrags.....                                                | 197        |
| 6.4.2.4 Jetzt-oder-Nie Einstellung beim Erheben von Einwendungen.....                         | 198        |
| 6.4.2.5 Erörterungstermin.....                                                                | 198        |
| 6.4.2.6 Realisierung des Vorhabens .....                                                      | 202        |
| 6.5 Baugenehmigungsverfahren.....                                                             | 202        |
| 6.6 Konstruktive Konfliktaustragung zum Abbau von Hindernissen .....                          | 204        |
| <b>7 RECHTSPOLITISCHE VORSCHLÄGE ZUR FORTENTWICKLUNG DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG .....</b> | <b>209</b> |
| 7.1 Informelle Beteiligungsinstrumente als Ergänzung zum formellen Verfahren .....            | 210        |
| 7.1.1 Anwendungsmöglichkeiten in Planungsverfahren.....                                       | 212        |
| 7.1.2 Grenzen und Kostenübernahme in Planungsverfahren ..                                     | 213        |
| 7.1.3 Anwendungsmöglichkeiten in Genehmigungsverfahren                                        | 215        |
| 7.1.4 Grenzen und Kostenübernahme in Genehmigungsverfahren .....                              | 217        |
| 7.2 Durchführung einer Umfeld- und Konfliktanalyse .....                                      | 219        |



|           |                                                                                            |     |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 7.2.1     | Die Umfeld- und Konfliktanalyse bei der<br>Regionalplanung .....                           | 221 |
| 7.2.2     | Die Umfeld- und Konfliktanalyse bei der<br>Bauleitplanung.....                             | 222 |
| 7.2.3     | Die Umfeld- und Konfliktanalyse in<br>immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren... | 223 |
| 7.2.4     | Die Umfeld- und Konfliktanalyse in<br>Baugenehmigungsverfahren .....                       | 226 |
| 7.2.5     | Zusammenfassendes Ergebnis .....                                                           | 227 |
| 7.3       | Der Aufbau und die Aufgaben einer Zentralen Stelle .....                                   | 228 |
| 7.3.1     | Kompetenzzentren Energie Baden-Württemberg.....                                            | 229 |
| 7.3.2     | EnergieDialog.NRW .....                                                                    | 230 |
| 7.3.3     | Bürgerforum Energieland Hessen .....                                                       | 231 |
| 7.3.4     | Clearingstelle EEG.....                                                                    | 232 |
| 7.3.5     | Aufgaben der Zentralen Stelle.....                                                         | 232 |
| 7.3.6     | Rechtsfragen zur Zentralen Stelle .....                                                    | 234 |
| 7.3.6.1   | Organisations- und Rechtsform der Zentralen Stelle..                                       | 235 |
| 7.3.6.1.1 | Die Zentrale Stelle als Teil einer<br>Verwaltungseinheit .....                             | 235 |
| 7.3.6.1.2 | Die Zentrale Stelle als juristische Person des<br>öffentlichen Rechts .....                | 236 |
| 7.3.6.1.3 | Die Zentrale Stelle als juristische Person des<br>Privatrechts.....                        | 237 |
| 7.3.6.1.4 | Nichtrechtsfähiger und eingetragener Verein .....                                          | 238 |
| 7.3.6.1.5 | Kapitalgesellschaften .....                                                                | 238 |
| 7.3.6.1.6 | Ergebnis .....                                                                             | 240 |
| 7.3.6.2   | Pflicht zum Einbezug der Zentralen Stelle .....                                            | 241 |
| 7.3.6.2.1 | Einbezug über das Klimaschutzgesetz .....                                                  | 242 |
| 7.3.6.2.2 | Einbezug über eine Rechtsnorm wie § 81 EEG .....                                           | 242 |
| 7.3.6.2.3 | Einbezug über eine Verwaltungsvorschrift.....                                              | 243 |
| 7.3.6.2.4 | Ausgestaltung der Verwaltungsvorschrift.....                                               | 245 |
| 7.3.7     | Finanzierung der Zentralen Stellen .....                                                   | 247 |
| 7.3.8     | Zusammenfassendes Ergebnis .....                                                           | 248 |
| 7.4       | Der Einsatz von Bürgervertrauenspersonen .....                                             | 248 |
| 7.4.1     | Abgrenzung Ombudsmann, Mediator und<br>Bürgervertrauensperson.....                         | 251 |

|         |                                                                                     |     |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 7.4.2   | Fachliche Kompetenzen der Bürgervertrauensperson.....                               | 252 |
| 7.4.3   | Soziale Kompetenzen der Bürgervertrauensperson.....                                 | 253 |
| 7.4.4   | Ernennungsverfahren der Bürgervertrauensperson .....                                | 253 |
| 7.4.5   | Rechtsfragen .....                                                                  | 256 |
| 7.4.5.1 | Änderung der Gemeindeordnung und<br>Kommunalverfassung .....                        | 257 |
| 7.4.5.2 | Einsatz in der Raumplanung .....                                                    | 259 |
| 7.4.5.3 | Einsatz bei der Bauleitplanung .....                                                | 262 |
| 7.4.5.4 | Einsatz im förmlichen immissionsschutzrechtlichen<br>Genehmigungsverfahren .....    | 265 |
| 7.4.5.5 | Einsatz im vereinfachten immissionsschutzrechtlichen<br>Genehmigungsverfahren ..... | 268 |
| 7.4.5.6 | Einsatz im Baugenehmigungsverfahren.....                                            | 269 |
| 7.4.6   | Zusammenfassendes Ergebnis.....                                                     | 270 |
| 7.5     | Der Einsatz von Visualisierungs- und<br>Simulationsmaßnahmen.....                   | 271 |
| 7.5.1   | Einsatz in der Regionalplanung.....                                                 | 273 |
| 7.5.2   | Einsatz in der Bauleitplanung.....                                                  | 274 |
| 7.5.3   | Einsatz im Genehmigungsverfahren .....                                              | 274 |
| 7.5.4   | Zusammenfassendes Ergebnis.....                                                     | 276 |
| 7.6     | Weitere rechtspolitische Vorschläge.....                                            | 276 |
| 7.6.1   | Frühe und verständliche Beteiligung bei der<br>Raumordnungsplanung.....             | 276 |
| 7.6.1.1 | Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei der<br>Raumordnungsplanung .....               | 277 |
| 7.6.1.2 | Allgemein verständliche Zusammenfassung in den<br>Planungsunterlagen .....          | 279 |
| 7.6.1.3 | Veröffentlichung der Abwägungsmaßstäbe .....                                        | 280 |
| 7.6.2   | Frühe und verständliche Öffentlichkeitsbeteiligung in der<br>Bauleitplanung .....   | 282 |
| 7.6.2.1 | Fehlerfolgenregelung bei der frühzeitigen<br>Öffentlichkeitsbeteiligung.....        | 282 |
| 7.6.2.2 | Allgemein verständliche Zusammenfassung in den<br>Planungsunterlagen .....          | 283 |
| 7.6.2.3 | Veröffentlichung der Abwägungsmaßstäbe .....                                        | 285 |

|                                                                                                 |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 7.6.3 Die Öffentlichkeitsbeteiligung in<br>immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren .. | 286        |
| 7.6.3.1 Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung .....                                              | 286        |
| 7.6.3.2 Öffentliche Vorbesprechung und öffentlicher Scoping-<br>Termin .....                    | 287        |
| 7.6.3.3 Änderungen beim Erörterungstermin.....                                                  | 289        |
| 7.6.3.3.1 Obligatorische Durchführung des<br>Erörterungstermins .....                           | 290        |
| 7.6.3.3.2 Ergänzung durch informelle Beteiligungsformate.                                       | 290        |
| 7.6.3.4 Aktive Umweltinformation durch die<br>Genehmigungsbehörde .....                         | 291        |
| 7.6.3.4.1 Rechtliche Ausgangssituation .....                                                    | 292        |
| 7.6.3.4.2 Möglichkeit zur aktiven Information .....                                             | 293        |
| 7.6.3.4.3 Der Begriff „Umweltinformation“ .....                                                 | 295        |
| 7.6.3.4.4 Veröffentlichungsverbot von<br>Umweltinformationen .....                              | 297        |
| 7.6.3.4.5 Zusammenfassendes Ergebnis .....                                                      | 302        |
| 7.6.4 Informelle Beteiligungsinstrumente in<br>Baugenehmigungsverfahren .....                   | 303        |
| 7.7 Zusammenfassendes Ergebnis.....                                                             | 304        |
| <b>8 FAZIT.....</b>                                                                             | <b>309</b> |
| <b>LITERATURVERZEICHNIS.....</b>                                                                | <b>312</b> |

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

|                   |                                                                                                                                                                    |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| a.A.              | anderer Auffassung                                                                                                                                                 |
| Aarhus-Konvention | Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters done at Aarhus Denmark on 25 June 1998 |
| Abl.              | Amtsblatt                                                                                                                                                          |
| Abs.              | Absatz                                                                                                                                                             |
| AEE               | Agentur für Erneuerbare Energien                                                                                                                                   |
| AGEE-Stat         | Arbeitsgruppe Erneuerbare Energien-Statistik                                                                                                                       |
| AktG              | Aktiengesetz                                                                                                                                                       |
| Alt.              | Alternative                                                                                                                                                        |
| AO                | Abgabenordnung                                                                                                                                                     |
| APuZ              | Aus Politik und Zeitgeschichte Beilage zur Wochenzeitung das Parlament                                                                                             |
| Art.              | Artikel                                                                                                                                                            |
| AUEV              | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union                                                                                                               |
| Aufl.             | Auflage                                                                                                                                                            |
| BauGB             | Baugesetzbuch                                                                                                                                                      |
| BauNVO            | Baunutzungsverordnung                                                                                                                                              |
| BauO              | Bauordnung                                                                                                                                                         |
| BayBO             | Bayerische Bauordnung                                                                                                                                              |
| BbgBO             | Brandenburgische Bauordnung                                                                                                                                        |
| BbgKVerf          | Kommunalverfassung des Landes Brandenburg                                                                                                                          |
| Bd.               | Band                                                                                                                                                               |
| BDSG              | Bundesdatenschutzgesetz                                                                                                                                            |
| BE                | Berlin                                                                                                                                                             |
| Begr.             | Begründer                                                                                                                                                          |

|                  |                                                                                                          |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| BGB              | Bürgerliches Gesetzbuch                                                                                  |
| BGBI.            | Bundesgesetzblatt                                                                                        |
| BImSchG          | Bundes-Immissionsschutzgesetz                                                                            |
| BImSchV          | Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes                                          |
| BMBF             | Bundesministerium für Bildung und Forschung                                                              |
| BMVI             | Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur                                                 |
| BMWi             | Bundesministerium für Wirtschaft und Energie                                                             |
| BR-Drs.          | Bundesratsdrucksache                                                                                     |
| BT-Drs.          | Bundestagsdrucksache                                                                                     |
| BüGembeteilG M-V | Bürger- und Gemeindebeteiligungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern                                            |
| BVerfG           | Bundesverfassungsgericht                                                                                 |
| BVerfGE          | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts                                                             |
| BVerwG           | Bundesverwaltungsgericht                                                                                 |
| BVerwGE          | Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts                                                             |
| BW               | Baden-Württemberg                                                                                        |
| BWE              | Bundesverband Windenergie                                                                                |
| DBFZ             | Deutsches Biomasse-Forschungszentrum                                                                     |
| Dezent Zivil     | Forschungsprojekt mit dem Titel „Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft“ |
| DÖV              | Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)                                                                 |
| DVBt.            | Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)                                                                 |
| DVO              | Durchführungsverordnung                                                                                  |
| DVO GemO         | Verordnung zur Durchführung der Gemeindeordnung (Baden-Württemberg)                                      |
| Ed.              | Edition                                                                                                  |
| EEG              | Erneuerbare-Energien-Gesetz                                                                              |

|            |                                                                          |
|------------|--------------------------------------------------------------------------|
| EG         | Europäische Gemeinschaft                                                 |
| EL         | Ergänzungslieferung                                                      |
| ET         | Energiewirtschaftliche Tagesfragen (Zeitschrift)                         |
| EU         | Europäische Union                                                        |
| EuGH       | Europäischer Gerichtshof                                                 |
| EurUP      | Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)                     |
| EUV        | Vertrag über die Europäische Union                                       |
| EWerk      | Energie- und Wettbewerbsrecht in der kommunalen Wirtschaft (Zeitschrift) |
| f.         | folgende (Seite)                                                         |
| ff.        | folgenden (Seiten)                                                       |
| GBL        | Gesetzblatt                                                              |
| GemO       | Gemeindeordnung                                                          |
| GenBeschlG | Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren                      |
| GewArch    | Gewerbearchiv (Zeitschrift)                                              |
| GfU        | Gesellschaft für Umweltrecht                                             |
| GG         | Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland                           |
| gGmbH      | Gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung                      |
| GK-BImSchG | Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz                 |
| GmbH       | Gesellschaft mit beschränkter Haftung                                    |
| GO         | Gemeindeordnung                                                          |
| GO LSA     | Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt                              |
| gUG        | Gemeinnützige Unternehmergesellschaft                                    |
| GV. NRW.   | Gesetz- und Ordnungsblatt NRW                                            |
| GVBl.      | Gesetz- und Ordnungsblatt                                                |

|                     |                                                                                          |
|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| GVOBl.              | Gesetz- und Verordnungsblatt                                                             |
| HB                  | Freie Hansestadt Bremen                                                                  |
| HBO                 | Hessische Bauordnung                                                                     |
| HGO                 | Hessische Gemeindeordnung                                                                |
| HH                  | Freie Hansestadt Hamburg                                                                 |
| HLPG                | Hessisches Landesplanungsgesetz                                                          |
| Hrsg.               | Herausgeber                                                                              |
| HUIG                | Hessisches Umweltinformationsgesetz                                                      |
| i. V. m.            | in Verbindung mit                                                                        |
| I+E                 | Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel                                |
| IE-Richtlinie       | Richtlinie über Industrieemissionen                                                      |
| IVU-Richtlinie      | Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung      |
| IVU-Richtlinie 2008 | Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung 2008 |
| JZ                  | Juristenzeitung                                                                          |
| Kap.                | Kapitel                                                                                  |
| KGG                 | Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (Hessen)                                       |
| KSG BW              | Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg                                                      |
| KV M-V              | Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern                                   |
| LandKNeuGlG         | Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Hofgeismar, Kassel und Wolfhagen (Hessen)        |
| LBO                 | Landesbauordnung                                                                         |
| LBO-BW              | Landesbauordnung für Baden-Württemberg                                                   |
| LplG                | Landesplanungsgesetz                                                                     |
| LS                  | Leitsatz                                                                                 |
| LuftVG              | Luftverkehrsgesetz                                                                       |

|                     |                                                                                                                        |
|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| LVwZG               | Landesverwaltungszustellungsgesetz (Baden-Württemberg)                                                                 |
| M-V                 | Mecklenburg-Vorpommern                                                                                                 |
| m.w.N.              | mit weiteren Nachweisen                                                                                                |
| MBO                 | Musterbauordnung                                                                                                       |
| MediationsG         | Mediationsgesetz                                                                                                       |
| MMR                 | Multimedia und Recht (Zeitschrift)                                                                                     |
| MW                  | Megawatt                                                                                                               |
| Nds. OVG            | Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht                                                                               |
| Nds. VBl.           | Niedersächsische Verwaltungsblätter                                                                                    |
| NIMBY               | Not-In-My-Backyard                                                                                                     |
| NJW                 | Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)                                                                           |
| NKomVG              | Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz                                                                            |
| NordÖR              | Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland                                                                  |
| Nr.                 | Nummer                                                                                                                 |
| NRW                 | Nordrhein-Westfalen                                                                                                    |
| NuR                 | Natur und Recht (Zeitschrift)                                                                                          |
| NVwZ                | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)                                                                    |
| ÖffBekV             | Verordnung über die öffentliche Bekanntmachung der Gemeinden und Landkreise (Hessen)                                   |
| OLG                 | Oberlandesgericht                                                                                                      |
| OSPAR               | Convention for the Protection of the Marine of the North-East Atlantic                                                 |
| OVG                 | Oberverwaltungsgericht                                                                                                 |
| Plan-UVP-Richtlinie | Richtlinie über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme |
| PlVereinHG          | Planfeststellungsvereinheitlichungsgesetz                                                                              |



|                    |                                                                                                      |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Raumforsch Raumord | Raumforschung und Raumordnung (Zeitschrift)                                                          |
| RL                 | Richtlinie                                                                                           |
| Rn.                | Randnummer                                                                                           |
| ROG                | Raumordnungsgesetz                                                                                   |
| RP                 | Rheinland-Pfalz                                                                                      |
| S.                 | Satz                                                                                                 |
| SächsGemO          | Sächsische Gemeindeordnung                                                                           |
| SH                 | Schleswig-Holstein                                                                                   |
| StädteT            | StädteTag aktuell (Zeitschrift)                                                                      |
| StädteT            | Der StädteTag (Zeitschrift)                                                                          |
| StAnz.             | Staatsanzeiger                                                                                       |
| StGB               | Strafgesetzbuch                                                                                      |
| TA Lärm            | Technische Anleitung zum Schutz vor Lärm                                                             |
| TA Luft            | Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft                                                        |
| ThürKO             | Thüringer Kommunalordnung                                                                            |
| u.a.               | und andere                                                                                           |
| UBA                | Umweltbundesamt                                                                                      |
| UfU                | Unabhängiges Institut für Umweltfragen                                                               |
| UG                 | Unternehmergesellschaft                                                                              |
| UIG                | Umweltinformationsgesetz                                                                             |
| UmwRG              | Umweltrechtsbehelfsgesetz                                                                            |
| UPR                | Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)                                                              |
| UrhG               | Urheberrechtsgesetz                                                                                  |
| UVP-Richtlinie     | Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten |
| UVPG               | Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung                                                        |
| UVwG BW            | Umweltverwaltungsgesetz                                                                              |
| UWG                | Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb                                                               |

|         |                                                                      |
|---------|----------------------------------------------------------------------|
| v.      | von                                                                  |
| VBIBW   | Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg                             |
| VDI     | Verein Deutscher Ingenieure e.V.                                     |
| VGH     | Verwaltungsgerichtshof                                               |
| Vgl.    | Vergleiche                                                           |
| VVDStRL | Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer  |
| VwGO    | Verwaltungsgerichtsordnung                                           |
| VwV     | Verwaltungsvorschrift                                                |
| VwVfG   | Verwaltungsverfahrensgesetz                                          |
| VwVZG   | Verwaltungszustellungsgesetz                                         |
| ZfBR    | Zeitschrift für deutsches- und internationales Bau- und Vergaberecht |
| ZfU     | Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht                        |
| ZG      | Zeitschrift für Gesetzgebung                                         |
| ZNER    | Zeitschrift für das neue Energierecht                                |
| ZNER    | Zeitschrift für Neues Energierecht                                   |
| ZUM     | Zeitschrift für Urheber und Medienrecht                              |
| ZUR     | Zeitschrift für Umweltrecht                                          |



# 1 EINLEITUNG

„Wer Wind erntet, sät Sturm“<sup>1</sup>

Ähnlich wie im Titel dieses Spielfilms angekündigt begleiten Proteste und Widerstände der Zivilgesellschaft die Planungs- und Genehmigungsverfahren von Biogas- und Windenergieanlagen<sup>2</sup> in allen Regionen der Bundesrepublik Deutschland.<sup>3</sup> Hieran anknüpfend, untersucht die vorliegende Arbeit die formalen Planungs- und Genehmigungsverfahren von Biogas- und Windenergieanlagen unter besonderer Berücksichtigung der Öffentlichkeitsbeteiligung. Überdies unterbreitet die Arbeit Vorschläge für die Fortentwicklung des formalen Rechtsrahmens, um die Zivilgesellschaft in einer ausreichenden Weise an der umwelt- und gesellschaftsverträglichen Transformation der Energiesysteme zu beteiligen.<sup>4</sup>

## 1.1 Ausgangslage

Mit dem im Jahr 2008 verabschiedeten Klima- und Energiepaket hat sich die Europäische Union (EU) das Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2020 den Ausstoß von Treibhausgasen um 20 % im Vergleich zum Referenzjahr 1990 zu reduzieren, den Anteil erneuerbarer Energiequellen auf 20 % zu steigern und die Energieeffizienz um 20 % zu erhöhen, um die Klimaziele der EU bis 2020 zu erreichen.<sup>5</sup> Im Jahr 2014 wurde das Klima- und Energiepaket überarbeitet. Fortan strebt die Kommission bis zum Jahr 2030 an, die Reduzierung der Emissionen

---

<sup>1</sup> Titel eines Spielfilms, Tatort Folge Nr. 951, erstmals ausgestrahlt am 14.6.2015.

<sup>2</sup> Biogas- und Windenergievorhaben werden im Folgenden als „dezentrale Energieanlagen“ bezeichnet.

<sup>3</sup> Siehe etwa zu Biogasanlagen *Obergassner*, Stuttgarter Zeitung vom 26.9.2015, Bürgerprotest zu Biogasanlage ist gespalten; *Teufel*, Ostthessen-News, 28.4.2015, Angst vor Biogas-Monster. Zu Windenergieanlagen siehe *Wetzel*, Sturm auf die Windräder, Welt am Sonntag 24.7.2016, abrufbar unter: <https://www.welt.de/print/wams/article157250713/Sturm-auf-die-Windraeder.html>, Stand 7/2017; *Schrader*, Süddeutsche.de, Die Energiewende im Herzen, 24.2.2014, abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/wissen/widerstand-gegen-grossprojekte-die-energiewende-im-herzen-1.1896824> - redirectedFromLandingpage, Stand 7/2017; *Bosch/Peyke*, Raumforsch Raumord 2011, 105 ff.

<sup>4</sup> Die vorliegende Arbeit wurde unter Berücksichtigung des vom BMBF geförderten Programms umwelt- und gesellschaftsverträgliche Transformation des Energiesystems erstellt. Siehe näher <http://www.transformation-des-energiesystems.de>, Stand 7/2017.

<sup>5</sup> *Europäische Kommission*, Pressemitteilung IP/09/628 vom 23.4.2009, abrufbar unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-09-628\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-628_de.htm), Stand 7/2017; *BMW*, Europäische Energiepolitik, 2014; *Karcher/Maue/Hanhoff*, Umwelt, 2/2009, 96.

von Treibhausgasen um 40 % unter den Stand des Jahres 1990 zu erreichen, den Anteil erneuerbarer Energien um mindestens 27 % zu steigern sowie neue Ziele für Energieeffizienzmaßnahmen zu bestimmen und zu erreichen.<sup>6</sup> Im September 2010 veröffentlichte die Bundesregierung zur Umsetzung des Klima- und Energiepakets 2008 in ihrem Energiekonzept Leitlinien für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung in Deutschland. Das Konzept zielte auf die Entwicklung und Umsetzung einer bis 2050 reichenden Gesamtstrategie ab. Nach diesen sollen etwa bis zum Jahr 2050 die CO<sub>2</sub> Emissionen um mindestens 80 % gegenüber 1990 reduziert werden sowie der Primärenergieverbrauch bis zum Jahr 2025 gegenüber 2008 um 10 % und bis zum Jahr 2050 um 25 % vermindert werden. Überdies soll der Anteil der erneuerbaren Energien am Gesamtenergieverbrauch bis 2020 18 % betragen und bis zum Jahr 2030 auf 30 % steigen. Bis zum Jahr 2050 sollen schließlich 60 % des Gesamtenergiebedarfs der Bundesrepublik Deutschland durch erneuerbare Energien gedeckt werden.<sup>7</sup>

Im Juni 2011 entschied der Gesetzgeber, die Laufzeitverlängerung für die deutschen Atomkraftwerke, die ihnen mit dem Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes (13. AtG-Novelle)<sup>8</sup> zusätzlich gewährt worden sind, rückgängig zu machen. Dies bewirkte die sofortige Abschaltung von acht deutschen Kernkraftwerken und neun weiteren Kernkraftwerken zu späteren Zeitpunkten.<sup>9</sup> Auslöser für die Entscheidung zum Ausstieg aus der Atomenergie bis zum Jahr 2022 war die Nuklearkatastrophe im japanischen Fukushima im März 2011.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Europäische Kommission, Pressemitteilung IP/14/54 vom 22.1.2014, abrufbar unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-54\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-54_de.htm), Stand 7/2017.

<sup>7</sup> Bundesregierung, Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, 2010, 4 ff.

<sup>8</sup> Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes (13. AtG-Novelle) vom 31.7.2011 (BGBl. I, 1704).

<sup>9</sup> Attendorn, NVwZ 2012, 1569 ff.; Roßnagel/Hentschel, Bulletin of the Atomic Scientists 2012, 55ff.; BMWi, Energiewende in Deutschland, 2012, 6. Am 6. Dezember 2016 erklärte das Bundesverfassungsgericht die Beschleunigung des Ausstiegs aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie grundsätzlich mit dem Grundgesetz vereinbar; siehe näher BVerfG, Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11.

<sup>10</sup> Siehe näher BfS, Fukushima, abrufbar unter: [http://www.bfs.de/DE/themen/kt/unfaelle/fukushima/fukushima\\_node.html](http://www.bfs.de/DE/themen/kt/unfaelle/fukushima/fukushima_node.html), Stand 7/2017; Spiegel Online Redaktion, Fukushima. Alle Artikel und Hintergründe, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/thema/fukushima/>, Stand 7/2017.

Durch die Abschaltung der Atomkraftwerke bekommt die Energiewende und der damit verbundene Umstieg auf erneuerbare Energien eine erhöhte Bedeutung. Die erneuerbaren Energien sollen bis zum Jahr 2050 die tragende Rolle in der deutschen Energieversorgung übernehmen. Der Ausbau der erneuerbaren Energien soll möglichst kosteneffizient erfolgen.<sup>11</sup> Verbunden damit ist der Netzausbau der Übertragungs- und Verteilernetze die wichtigste Voraussetzung für eine leitungsgebundene Energieversorgung aus erneuerbaren Energien.<sup>12</sup> Im Jahr 2016 wurden 49% der Energie aus erneuerbaren Energien für die Stromversorgung, ca. 44 % für die Wärmeherstellung und etwa 8 % für die Herstellung von Biokraftstoffen genutzt.<sup>13</sup>

Insbesondere die Umstellung der Stromversorgung auf erneuerbare Energien verändert die Struktur der Energiewirtschaft. Diese erfolgt nicht mehr hauptsächlich durch zentrale fossile Großkraftwerke. Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien zeichnen sich dadurch aus, dass sie Strom verbrauchernah und lokal erzeugen – sie erzeugen den Strom somit dezentral und benötigen mehr Fläche.<sup>14</sup> Diese Anlagen werden, aufgrund der geografischen und klimatischen Bedingungen, häufig in ländlichen Regionen verteilt und errichtet, für die die Stromversorgung bisher durch zentrale Kraftwerke an zentralen Punkten erfolgte. Zu den dezentralen Energieanlagen gehören unter anderem Wasserkraftwerke, Photovoltaikanlagen sowie Wind- und Biomasse- und Biogasanlagen. Windenergie- und Biogasanlagen bilden einen wichtigen Teil der deutschen Stromversorgung. Im Jahr 2016 wurden 30 % der deutschen Bruttostromversorgung durch erneuerbare Energien gedeckt. Die Windenergie und die Biomasse bilden mit jeweils 12,3 % und 7 % den größten Anteil von erneuerbaren Energien an der Bruttostromerzeugung in Deutschland.<sup>15</sup> Die vorliegende

---

<sup>11</sup> BMWi, Energiewende in Deutschland, 2012, 6 ff.

<sup>12</sup> BMWi, Energiewende in Deutschland, 2012, 16.

<sup>13</sup> AGEE-Stat, Erneuerbare Energien in Zahlen, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/erneuerbare-energien-in-zahlen#statusquo>, Stand 7/2017.

<sup>14</sup> Wüste/Schmuck/Eigner-Thiel u.a., Umweltpsychologie 2011, 135 (137).

<sup>15</sup> Statistisches Bundesamt, Bruttostromerzeugung in Deutschland, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/Energie/Erzeugung/Aktuell.html>, Stand 7/2017.

Arbeit untersucht aufgrund dessen die Planungs- und Genehmigungsverfahren von Biogas<sup>16</sup>- und Windenergieanlagen.

Für die Einspeisung von Strom in das öffentliche Versorgungsnetz werden die Betreiber von Biogas- und Windenergieanlagen vergütet. Die zentrale Grundlage für die Förderung des Stroms aus dezentralen Energieanlagen bildet das Erneuerbare-Energien-Gesetz.<sup>17</sup> Dieses legt zudem einen gesetzlichen Ausbaupfad für die einzelnen Erneuerbare-Energien-Technologien fest. Um die Ausbauziele zu erreichen, wurden über das Erneuerbare-Energien-Gesetz Instrumente zur Mengensteuerung eingeführt.<sup>18</sup> So wird seit dem Jahr 2017 die Vergütungshöhe für den Strom aus dezentralen Energieanlagen nicht wie bisher staatlich festgelegt, sondern durch Ausschreibungen ermittelt.<sup>19</sup> Einige Anlagenbetreiber haben die Zeit vor Eintritt des Ausschreibungsmodells genutzt und unter für sie noch kalkulierbaren Rahmenbedingungen Genehmigungsverfahren für dezentrale Energieanlagen, um den mit einer Ausschreibung verbundenen Unsicherheiten entgegenzuwirken.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> Biogasanlagen erzeugen Biogas, indem sie organische Substanzen (Biomasse) unter anaeroben Bedingungen zu einem methanhaltigen Gas abbauen. Die Umwandlung von Biogas in Strom und Wärme erfolgt in Blockheizkraftwerken und stellt ein wichtiges Instrumentarium der regenerativen Energiegewinnung dar (*Helm*, in: Görisch/Helm (Hrsg.), *Biogasanlagen*, 2014, 20.; *Kusche*, der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen 2011, 15 ff.; *Kruschinski*, Biogasanlagen als Rechtsproblem, 2010, 20 ff. m.w.N.); zum Anteil der Stromerzeugung- und Nutzung von Biogas siehe *DBFZ*, Stromerzeugung aus Biomasse Zwischenbericht, 2014, 18 ff.

<sup>17</sup> Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2014) vom 21.7.2014 (BGBl. I, 1066), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 17.7.2016 (BGBl. I, 2532).

<sup>18</sup> BT-Drs. 18/1304,1; *Knauff/Chou*, *EWerk* 2016, 160; *Oschmann*, in: *Danner/Theobald* (Hrsg.), *Energierrecht*, 83. EL 2015, Erneuerbare Energien Einführung Rn. 32 m.w.N.

<sup>19</sup> *BMW*, EEG Novelle 2016, 1; *Atonow*, *NJ* 2016, 372 ff.; *Fest/Fechler*, *NVwZ* 2016, 1050; *Heine/Schwiederowski*, *ZNER* 2016, 22 ff.; *Vollprecht/Altrock*, *EnWZ* 2016, 387 ff.

<sup>20</sup> *Fest/Fechler*, *NVwZ* 2016, 1050 (1056); *Heine/Schwiederowski*, *ZNER* 2016, 22 ff.

Die Mehrheit der deutschen Bevölkerung befürwortet den Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland.<sup>21</sup> Sollen allerdings konkrete dezentrale Energieanlagen vor Ort errichtet werden, entstehen auf lokaler Ebene häufig Widerstände und Proteste der Bürger.<sup>22</sup> Diese begleiten den gesamten Ablauf der rechtlich formalisierten Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen.<sup>23</sup> Gesellschaftlicher Widerstand gegen Planungs- und Genehmigungsverfahren ist kein neues Phänomen. Die Proteste der Zivilbevölkerung in Planungs- und Genehmigungsverfahren von Atomkraftwerken, dem Infrastrukturprojekt Stuttgart 21 oder dem Ausbau der Stromnetze haben sowohl die Rechtswissenschaft als auch die Politikwissenschaft vor immer neue Herausforderungen gestellt.<sup>24</sup> Bereits seit den 1970'er Jahren beschäftigt sich die rechtswissenschaftliche Diskussion mit dem Konflikt zwischen dem Wunsch nach Verfahrensbeschleunigung und zugleich nach Akzeptanz gegenüber Entscheidungen zu Großvorhaben in der Bevölkerung.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> So bewerten 68 % der Befragten einer Umfrage von TNS Emnid im Auftrag der Agentur für Erneuerbare Energien aus dem Jahr 2015 Erneuerbare-Energien-Anlagen als gut. Pressemitteilung zur Umfrage abrufbar unter: <https://www.unendlich-viel-energie.de/die-deutsche-bevoelkerung-will-mehr-erneuerbare-energien>, Stand 7/2017; *Verband kommunaler Unternehmen*, FORSA-Umfrage zur Energiewende. Bürger sind bereit, in den Umbau des Energiesystems zu investieren, Presseinformation Nr. 03/2012 abrufbar unter: <http://www.presseportal.de/pm/6556/2175602>, Stand 7/2017; *Zoellner/Schweizer-Ries/Rau*, in: Müller (Hrsg.), 20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien, 2012, 91 ff. m.w.N.

<sup>22</sup> Um die Lesbarkeit dieser Arbeit zu vereinfachen, wird auf die zusätzliche Formulierung der weiblichen Form verzichtet. Die ausschließliche Form der männlichen Form soll als geschlechtsunabhängig verstanden werden.

<sup>23</sup> Zu Widerständen und Protesten beim Ausbau dezentraler Energieanlagen siehe *Wetzel*, *Welt* am Sonntag 24.7.2016, abrufbar unter: <https://www.welt.de/print/wams/article157250713/Sturm-auf-die-Windraeder.html>, Stand 7/2017; *Schrader*, *Süddeutsche.de*, Die Energiewende im Herzen, 24.2.2014; *Bosch/Peyke*, *Raumforsch Raumord* 2011, 105 ff.

<sup>24</sup> Zur soziologischen und politikwissenschaftlichen Diskussion siehe *Brettschneider/Schuster*, *Stuttgart 21*, 2013; *Kiderlen/Metzner* (Hrsg.), *Demokratie*, Bd. 32, 2013; *acatech*, *Akzeptanz von Technik und Infrastrukturen*, 2011; *Durner*, *ZUR* 2011, 354 (355) m.w.N. Zur rechtswissenschaftlichen Diskussion siehe *Appel*, *UPR* 2011, 406; *Beirat Verwaltungsverfahrenrecht*, *NVwZ* 2011, 859; *Böhm*, *NuR* 2011, 614; *Burgi/Durner*, *Modernisierung des Verwaltungsverfahrensrechts durch Stärkung des VwVfG*, 2012; *Durner*, *ZUR* 2011, 354; *Gesellschaft für Rechtspolitik/Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier* (Hrsg.), Band 2, 2012; *Groß*, *DÖV* 2011, 510; *Stüer/Buchsteiner*, *UPR* 2011, 335; *Winter*, *ZUR* 2012, 329 m.w.N.

<sup>25</sup> *Roßnagel*, *KritV* 1986, 343 ff.



Die Ursachen für die Entstehung der Widerstände und Proteste sind vielfältig. Sie entstehen unter anderem, weil dezentrale Energieanlagen Raum beanspruchen und dadurch gewohnte Landschaftsbilder verändern.<sup>26</sup> In der Vergangenheit wurde dieser Widerstand häufig auf den sogenannten „Not In My Backyard“-Effekt (NIMBY-Effekt)<sup>27</sup> zurückgeführt. Die Gründe sind allerdings vielfältiger und reichen von der Angst vor Gesundheitsschäden und Immobilienwertverlusten über belästigende Lärm- und Geruchsimmissionen bis hin zur Zerstörung der Umwelt und des Landschaftsbildes.<sup>28</sup>

Die Planung des Standorts und die Genehmigung einer dezentralen Energieanlage erfolgen in gestuften Verfahren. Neben der Steuerung auf Landes- und Regionalebene besteht auf kommunaler Ebene durch Darstellungen in Flächennutzungsplänen oder Festsetzungen in Bebauungsplänen die Möglichkeit, die Errichtung von dezentralen Energieanlagen lokal zu steuern. In den Genehmigungsverfahren werden konkrete Vorhaben hinsichtlich ihrer Umweltauswirkung geprüft und genehmigt. Obwohl die Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen überwiegend eine Beteiligung der Öffentlichkeit vorsehen, können nicht alle Ängste und Interessen der Bevölkerung zu jedem Zeitpunkt im Planungs- oder Genehmigungsverfahren rechtlich berücksichtigt werden. Dies verschärft häufig den Widerstand gegen dezentrale Energieanlagen.

Die Debatte rund um das Infrastrukturprojekt Stuttgart 21 hat gezeigt, dass Konflikte und Widerstände zu bestimmten Vorhaben eskalieren können. Die Öffentlichkeit möchte nicht mehr ausschließlich informiert werden, vielmehr hat sie ein Bedürfnis nach veränderter Beteiligung und Mitsprache.<sup>29</sup> Diese Erkenntnis eröffnet hinsichtlich der Gestaltung und des Ablaufs von Planungs- und Genehmigungsverfahren auch für den Ausbau dezentraler Energieanlagen neue Handlungsbedürfnisse und -alternativen. Nur wenn diese befriedigt werden, kann Akzeptanz der Planungs- und Entscheidungsverfahren erreicht werden. Akzeptierte Verfahren bilden die Vo-

---

<sup>26</sup> Siehe näher *Bosch/Peyke*, Raumforsch Raumord 2011, 105.

<sup>27</sup> Zum NIMBY-Effekt siehe *Brettschneider*, in: *Brettschneider/Schuster* (Hrsg.), Stuttgart 21, 2013, 320 ff.; *Roßnagel/Ewen/Götz u.a.*, ZNER 2014, 329 (330) m.w.N.

<sup>28</sup> *Buchholz/Hüge*, in: *Grotheer/Schwöbel/Stepper* (Hrsg.), Arbeitsberichte der ARL, 2014, Band 10, 5; *Zimmer/Wesselhöfft*, UfU Themen und Informationen, 2/2011, 6 ff.

<sup>29</sup> BR-Drs. 135/11; *Beirat Verwaltungsverfahrenrecht*, NVwZ 2011, 859; *Birk*, FAZ, 26.11.2011, Offen und tolerant, abrufbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/staat-und-recht/gastbeitrag-offen-und-tolerant-1573043.html>, Stand 7/2017; *Stüer/Buchsteiner*, UPR 2011, 335.

raussetzung für die Annahme der inhaltlichen Entscheidungen. Diese Annahme ist wiederum eine notwendige Voraussetzung für das Gelingen der Energiewende. Der Gestaltung des Rechtsrahmens für Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen ist deswegen hohe Aufmerksamkeit beizumessen, um die Ziele der Energiewende zu erreichen.<sup>30</sup>

## 1.2 Zielsetzung der Arbeit

Ziel der Arbeit ist es, anhand einer Gesetzesanalyse sowie einer theoretischen und empirischen Evaluation Möglichkeiten für die Fortentwicklung des Rechtsrahmens der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen zu entwickeln.

Die Durchführung von Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen findet in einem rechtlich vorgegebenen Rahmen statt. Die rechtlichen Verfahren verhindern allerdings nicht, dass die Entscheidungen sowie die Legitimation der Verfahren von der Öffentlichkeit in Frage gestellt werden. Die Schnittstelle zwischen den rechtlichen Verfahren und der Öffentlichkeit bildet die Öffentlichkeitsbeteiligung. Folglich untersucht die vorliegende Arbeit, welchen Beitrag rechtliche Planungs- und Genehmigungsverfahren unter besonderer Berücksichtigung der Öffentlichkeitsbeteiligung leisten können, um Widerstände und Proteste im Rahmen der rechtlichen Verfahren, insbesondere auf den Ebenen der Raumordnungsplanung, Bauleitplanung und Vorhabengenehmigung zu bearbeiten.

Aufbauend auf theoretischen und rechtlichen Grundlagen der Öffentlichkeitsbeteiligung führt die Arbeit zunächst eine deskriptive Analyse der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen auf Ebene der Raumplanung, Bauleitplanung und Vorhabengenehmigung durch. Auf Grundlage dieser Analyse wird anhand von theoretischen und empirischen Untersuchungen ermittelt, inwiefern der rechtliche Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen Hindernisse enthält, die einer Legitimation der Entscheidungsfindung im Weg stehen. Es werden sodann Anforderungen entwickelt, die im Rahmen der Entscheidungsfin-

---

<sup>30</sup> In diesem Zusammenhang wird häufig von der Akzeptanz erneuerbarer Energien gesprochen; siehe hierzu *Hübner*, in: *Ekardt/Henning/Unnerstall* (Hrsg.), *Erneuerbare Energien*, 2012, 119 ff.; *Zoellner/Schweizer-Ries/Rau*, in: *Müller* (Hrsg.), *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, 2012, 91 ff.; *Hauff/Heider/Arms* u.a., *ET* 2011, 85 m.w.N.; zur Verwendung des Begriffs Akzeptanz siehe näher Kap. 2.3.

dung zukünftig beachtet werden sollten. Schließlich sollte der Ausbau der erneuerbaren Energien nicht durch die rechtlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren von dezentralen Energieanlagen behindert werden.

Die bisher vorliegenden wissenschaftlichen Untersuchungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung beschäftigen sich hauptsächlich mit der Öffentlichkeitsbeteiligung aus politik- und konflikttheoretischer Perspektive.<sup>31</sup> Im Rahmen rechtswissenschaftlicher Untersuchungen wird zwar regelmäßig die Öffentlichkeitsbeteiligung behandelt. Diese bezieht sich meist auf die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Planfeststellungsverfahren oder dem Verfahren zum Ausbau der Übertragungsnetze nach dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz.<sup>32</sup> Konkrete Planungs- und Genehmigungsverfahren von Windenergie- und Biogasanlagen werden außen vor gelassen. Einzelne Publikationen beschäftigen sich dennoch mit der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen. Sie untersuchen allerdings entweder nur ausgewählte Aspekte und Fragestellungen im Zusammenhang mit Planungs- und Genehmigungsverfahren oder nur einzelne Planungs- und Genehmigungsstufen der Verfahren.<sup>33</sup> Die vorliegende Dissertation unterscheidet sich somit dahingehend von bereits bestehenden Untersuchungen, indem sie explizit die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren von Windenergie- und Biogasanlagen sowie auf allen Ebenen dieser Verfahren thematisiert.

### 1.3 Methodik

Die methodische Herangehensweise dieser Arbeit ist interdisziplinär. Die zentrale Disziplin ist die Rechtswissenschaft. Die Arbeit bedient sich überdies politikwissenschaftlicher und konflikttheoretischer Erkenntnisse, um

---

<sup>31</sup> Walk, Partizipative Governance, 2008; Arbter/Handler/Purker u.a., Handbuch der Öffentlichkeitsbeteiligung 2005; Steinbrecher, Politische Partizipation, 2008, Arnstein, AIP Journal 1969, 217; Bischoff/Selle/Sinning, Informieren, Kooperieren, Beteiligen, 2005 m.w.N.

<sup>32</sup> Siehe Bauer, dms 2015, 273; Appel, UPR 2011, 406; Deppen, Beteiligungsrechte des Bürgers in der Planfeststellung, 1982; Durner, ZUR 2011, 354; Schink, ZG 2011, 226; Seibert-Fohr, VerwArch 2013, 311 m.w.N.

<sup>33</sup> Siehe Müller, Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Recht der Europäischen Union und ihre Einwirkung auf das deutsche Verwaltungsrecht am Beispiel des Immissionsschutzrechts, 2010; Ziekow, NVwZ 2013, 754; Jäde, ZfBR 2014, 217; Pünder, DV 2005, 1; Siegel, DVBl. 2012, 1003; Regener, Der Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf das Ergebnis der Umweltprüfung von Bebauungsplänen, 2009 m.w.N.

die Öffentlichkeitsbeteiligung unter Berücksichtigung aktueller Herausforderungen zu untersuchen. Hierbei spielen insbesondere kommunikationswissenschaftliche Erkenntnisse sowie die Partizipationsforschung eine Rolle. Die bestehenden rechtlichen Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren werden anhand einer Gesetzesanalyse sowie den theoretischen politikwissenschaftlichen und konflikttheoretischen Kenntnissen untersucht.

Für die Bewertung und Untersuchung des Rechtsrahmens berücksichtigt die Arbeit neben bunderechtlichen Vorgaben auch internationales Recht sowie unionsrechtliche Rahmensetzungen. Auf diese wird an geeigneter Stelle eingegangen. Die Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen werden zudem durch landesrechtliche Vorschriften geprägt. Diese werden auf allen Ebenen der Planungs- und Genehmigungsverfahren berücksichtigt. Die Arbeit bezieht sich hauptsächlich auf die landesrechtlichen Vorgaben der Bundesländer Baden-Württemberg und Hessen. Dies ist zum einen in den Ergebnissen der empirischen Untersuchungen begründet, die großteils in Baden-Württemberg erzielt wurden. Zum anderen werden die Transformation der Energiesysteme sowie die Beteiligung der Öffentlichkeit in beiden genannten Bundesländern aufgrund politischer Entwicklungen aktiv unterstützt.<sup>34</sup> Die Ergebnisse der Untersuchungen lassen sich grundsätzlich auf alle anderen Bundesländer übertragen. Weichen einzelne Vorgaben der anderen Bundesländer stark von den Vorschriften der Bundesländer Baden-Württemberg und Hessen ab, werden sie entsprechend thematisiert.

Bei der Bewertung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren greift die Arbeit neben der Literaturoswertung auf die transdisziplinären Erkenntnisse des Forschungsprojekts „Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft (Dezent Zivil)“ zurück.<sup>35</sup> Im Rahmen des Forschungsprojekts wurden qualitative und quantitative empirische Studien durchgeführt. Für die Bewertung der Öffentlichkeitsbeteiligung sind somit nicht nur theoretische, sondern auch empirische

---

<sup>34</sup> An den einschlägigen Stellen werden auf die Maßnahmen und Regelungen der Bundesländer verwiesen. Siehe etwa Kap. 5.1.1.2, Kap. 5.2.1.3, Kap. 7.3.

<sup>35</sup> Das Projekt wurde vom Bundesministerium für Bildung und Forschung vom 1. April 2013 bis 30. Juni 2016 gefördert und gemeinsam vom Fachgebiet Öffentliches Recht mit dem Schwerpunkt Recht der Technik und des Umweltschutzes der Universität Kassel, vom Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE) und vom team ewen durchgeführt.

Ergebnisse wesentlich. Zunächst wurden leitfadengestützte qualitative Experteninterviews mit Bürgern, Planungs- und Genehmigungsbehörden und Vorhabenträgern durchgeführt. Die Auswahl geeigneter Praxisbeispiele erfolgte durch eine Recherche per Internet, durch Grobauswertung der Medienberichterstattung in der regionalen Presse sowie durch Telefonate mit Vertretern regionaler Planungsverbände in Baden-Württemberg und Thüringen. Basierend auf den Ergebnissen dieser Recherchen wurden drei Fallbeispiele ausgewählt:

- Windpark Simmersfeld, Baden-Württemberg,
- Biogasanlage Beilstein, Baden-Württemberg,
- Erweiterung Windpark Wangenheim, Thüringen.

Insgesamt wurden acht leitfadengestützte Interviews durchgeführt. Sie dienen neben einer Literatursauswertung der Bewertung der Öffentlichkeitsbeteiligung in den rechtlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren von Biogas- und Windenergievorhaben.<sup>36</sup>

Zur Entwicklung rechtspolitischer Vorschläge greift die Arbeit neben den Ergebnissen einer rechts- und politikwissenschaftlichen sowie konflikttheoretischen Literatur- und Gesetzesanalyse auf das Konzept zur Konfliktbewältigung in Planungs- und Genehmigungsverfahren für Windenergie- und Biogasanlagen in Baden-Württemberg<sup>37</sup> zurück. Wesentliche Teile des Konzepts zur Öffentlichkeitsbeteiligung wurden in der Stadt Schopfheim mit dem Ortsteil Gersbach und der Nachbargemeinde Hasel in Baden-Württemberg erprobt. Die durchgeführten Interventionen evaluierten die beteiligten Institutionen des Forschungsprojekts Dezent Zivil. Bei der Bewertung der Interventionen wurden sowohl subjektive Kriterien als auch objektivierbare Bewertungskriterien einbezogen.<sup>38</sup> Für die Evaluation der Interventionen wurden zum einen qualitative Methoden, in Form von Beobachtungen auf Veranstaltungen, Expertengespräche mit ausgewählten Prozessbeteiligten sowie transdisziplinäre Workshops durchgeführt. Zum anderen wurden standardisierte Methoden, in Form von standardisierten Vorher-Nachher-Befragungen sowie auf Fragebogen gestützte Befragungen

---

<sup>36</sup> Siehe näher Kap. 6 sowie *Roßnagel/Ewen/Götz u.a.*, ZNER 2014, 329.

<sup>37</sup> *Roßnagel/Ewen/Götz u.a.*, Konzept zur Konfliktbewältigung, 2014; *Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a.*, Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 81 ff.

<sup>38</sup> Siehe näher *Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a.*, Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 199 ff.

eingesetzt.<sup>39</sup> Wesentliche Konzeptbausteine werden in dieser Arbeit auf Grundlage dieser Untersuchungen und im Rahmen ihrer rechtlichen Umsetzbarkeit untersucht und weiterentwickelt.

## 1.4 Aufbau der Arbeit

Die Arbeit gliedert sich in acht Kapitel. Nach dieser Einführung folgt im zweiten Kapitel die Thematisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Kontext der Energiewende. Die Öffentlichkeit kann grundsätzlich über finanzielle Bürgerbeteiligungsmodelle, direktdemokratische Elemente oder die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen beteiligt werden. Kapitel drei erläutert darauf aufbauend die Grundlagen der Öffentlichkeitsbeteiligung unter Berücksichtigung rechtswissenschaftlicher und politikwissenschaftlicher Erkenntnisse. Hierbei wird zwischen Stufen, Formen und Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung unterschieden.

Kapitel vier stellt den Rechtsrahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung dar. Die rechtlichen Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung in konkreten Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen werden durch das internationale Recht sowie europäische Vorschriften des Primär- und Sekundärrechts geprägt. Die einschlägigen Vorschriften werden deskriptiv vorgestellt. Im Anschluss werden die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bundesrepublik Deutschland erarbeitet. Diese basieren auf einer Literatur- und Rechtsprechungsanalyse. Darauf folgend werden in Kapitel fünf die Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen unter besonderer Beachtung der Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung erläutert. Die Untersuchungen unterteilen sich nach den Ebenen der jeweiligen Planungs- und Genehmigungsverfahren. Infolgedessen unterscheidet das Kapitel zwischen planungsrechtlichen und genehmigungsrechtlichen Vorgaben. Diese differenzieren sich wiederum in die Raumordnungsplanung, die Bauleitplanung sowie immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren und Baugenehmigungsverfahren.

Für die kritische Untersuchung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren nimmt Kapitel sechs eine Unterteilung hin-

---

<sup>39</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 207 ff.

sichtlich übergreifender Kritikpunkte sowie der unterschiedlichen Ebenen vor. Den Abschluss des Kapitels bildet die Erarbeitung des Begriffs „konstruktive Konfliktaustragung“ und seiner Bedeutung in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen. Hieran schließen im siebten Kapitel rechtspolitische Vorschläge an. Sie gliedern sich in strukturelle Vorschläge, wie die Anwendung informeller Beteiligungsinstrumente, die Einführung einer Umfeld- und Konfliktanalyse, den Aufbau und die Organisation einer Zentralen Stelle, die Rolle von Bürgervertrauenspersonen, den Einsatz von Visualisierungs- und Simulationsmaßnahmen und weitere rechtspolitische Vorschläge. Den Abschluss der Arbeit bildet Kapitel acht. Dieses enthält neben einem Fazit, welches wesentliche Erkenntnisse der Arbeit zusammenfasst, einen Ausblick. Dieser analysiert die Anwendung der erzielten Ergebnisse in zukünftigen Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen sowie in weiteren rechtlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren.

## 2 DIE ROLLE DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG IN DER ENERGIEWENDE

Die Bundesregierung hat mit der Vorgabe bis zum Jahr 2050 80% der Stromversorgung<sup>40</sup> durch erneuerbare Energien zu gewährleisten ein politisches Ziel verabschiedet. Dieses politische Ziel kann durch den Ausbau der Kapazitäten von dezentralen Energieanlagen auf lokaler Ebene erreicht werden. Trotz allgemeiner Zustimmung<sup>41</sup> für die Energiewende entstehen auf lokaler Ebene zahlreiche Konflikte, wenn es um die konkrete Ansiedlung dezentraler Energieanlagen geht. Sowohl auf Ebene der Politik als auch auf wissenschaftlicher Ebene werden deswegen verschiedene Ansätze diskutiert, um der Entwicklung solcher Konflikte frühzeitig entgegenzuwirken. Hierzu zählen etwa Vorschläge, die auf die finanzielle Beteiligung der Bürger abzielen, die Nutzung direktdemokratischer Elemente vorsehen oder auch die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen verbessern. Letztere bildet den Schwerpunkt dieser Arbeit.

### 2.1 Bürgerbeteiligungsmodelle

Um die Umsetzung der Energiewende zu unterstützen, sind unterschiedliche Lösungsansätze möglich. Denkbar ist beispielsweise die Energiewende vor Ort durch finanzielle Bürgerbeteiligungsmodelle voranzutreiben. Den Bürgern wird dadurch die Möglichkeit eröffnet, sich finanziell an konkreten Wind- oder Biogasvorhaben zu beteiligen. Bürgerbeteiligungsmodelle dienen zum einen der Verbreiterung der örtlichen Akzeptanz von dezentralen Energieanlagen. Zum anderen haben sie den Zweck, Kapital für Investitionen in dezentrale Energieanlagen zu sammeln.<sup>42</sup> Das Spektrum der Beteiligungsmodelle reicht von Miteigentümlösungen, bei denen mehrere Anle-

---

<sup>40</sup> Bundesregierung, Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, 2010, 5.

<sup>41</sup> Siehe näher Kap. 1.2.

<sup>42</sup> Um die Akzeptanz gegenüber konkreten Windenergievorhaben zu steigern hat die Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern ein Gesetz zur Bürger- und Gemeindebeteiligung verabschiedet (Bürger- und Gemeindebeteiligungsgesetz – BüGembeteilG M-V vom 18.5.2016 (GVOBl. MVS, 258)). Dieses sieht in § 3 BüGembeteilG M-V vor, dass die Realisierung von Windenergievorhaben nur durch eine projektbezogene Gesellschaft erfolgen darf. Der Vorhabenträger nach § 4 Abs. 1 BüGembeteilG M-V muss mindestens 20% der Anteile an dieser Gesellschaft den Bürgern oder der Gemeinde zum Kauf offerieren (siehe näher. *Bovet/Lienhoop*, ZNER 2015, 227 (230); *Weinhold*, EE-Magazin, 29.5.2015 m.w.N).



ger gemeinsam Eigentümer einer dezentralen Energieanlage werden, bis hin zu der gesamten Bandbreite gesellschaftsrechtlicher Beteiligungsformen. Eine weitere Möglichkeit bieten schuldrechtliche Beteiligungsformen, bei denen die Anleger keine sachen- oder gesellschaftsrechtlichen Anteile erwerben, sondern nur Zins- und Rückzahlungsansprüche. Welches Modell im Einzelfall zum Einsatz kommt, muss unter Berücksichtigung der individuellen Gegebenheiten vor Ort entschieden werden.<sup>43</sup> Bezugnehmend auf Bürgerbeteiligungsmodelle ist festzustellen, dass die Möglichkeit, sich finanziell zu engagieren, lediglich einem ausgewählten und mit den nötigen finanziellen Mitteln ausgestatteten Personenkreis ermöglicht wird. Dadurch kann auch nur ein bestimmter Anteil von Bürgern finanziell profitieren. Dadurch besteht die Gefahr, dass sich Neid als Konfliktmotiv in der Bevölkerung entwickelt. Dieser kann dazu beitragen, dass Konflikte entstehen, die sich durch vorgeschobene Konfliktmotive auszeichnen. Zudem existieren Praxisbeispiele, in denen trotz der Möglichkeit der finanziellen Teilhabe Konflikte im und nach dem Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen entstanden sind.<sup>44</sup> Gleichzeitig können Gemeinden durch die Beteiligung an Erneuerbaren-Energien-Projekten ihre eigene finanzielle Situation verbessern oder die erzielten Gewinne in Projekte der Dorfgemeinschaft investieren. Schließlich können Bürgerbeteiligungsmodelle einen Teilbeitrag zur Umsetzung der Energiewende beisteuern.<sup>45</sup>

## 2.2 Nutzung direktdemokratischer Elemente

Eine weitere Chance zur Umsetzung der Energiewende kann die Einführung von direktdemokratischen Elementen bieten. Bei direktdemokratischen Beteiligungsformen erhalten die Bürger das Mandat, über bestimmte Sachfragen entweder unmittelbar zu entscheiden oder Präferenzen per Abstimmung deutlich zu machen. Direktdemokratische Beteiligungsverfahren sind formelle Verfahren, die rechtlich geregelt sind.<sup>46</sup> Bürgerbegehren und Bürgerentscheide bilden ein Element der plebiszitären Demokratie. Seit den 1990er Jahren nehmen Bundesländer solche plebiszitären Elemente in ihre

---

<sup>43</sup> Zu den unterschiedlichen Beteiligungsmodellen siehe v. *Kaler/Kneuper*, NVwZ 2012, 791 ff.; *Shirovani*, NVwZ 2014, 1185 ff. m.w.N.

<sup>44</sup> Siehe zu dieser Problematik *Buchholz/Hüge*, in: Grotheer/Schwöbel/Stepper (Hrsg.), Arbeitsberichte der ARL, Band 10, 2014, 14; *Bovet/Lienhoop*, ZNER 2015, 227 (229).

<sup>45</sup> *Weinhold*, EE-Magazin 17.7.2015.

<sup>46</sup> *Geißel/Roth/Collet u.a.*, in: Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Partizipation im Wandel, 2014, 18.

Gemeindeordnungen auf.<sup>47</sup> Bürgerbegehren bieten, den Bürgern auf Gemeindeebene, die Möglichkeit, einen Antrag auf Bürgerentscheid zu stellen. Bürgerbegehren ermöglichen Entscheidungen zu bestimmten Themen und Fragestellungen. In einigen Gemeindeordnungen der Bundesländer kann die Initiierung eines Bürgerentscheides entweder durch die Gemeinde selbst oder durch ein Bürgerbegehren erfolgen. Bürgerbegehren und -entscheide eröffnen somit den Bürgern Spielräume der politischen Gestaltung.<sup>48</sup>

Auf Bundesebene sind im Grundgesetz keine plebiszitären Elemente im Sinne von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden vorgesehen.<sup>49</sup> Das Grundgesetz ermöglicht jedoch die Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene und sieht in zwei konkreten Fällen Volksabstimmungen vor.<sup>50</sup> Dies betrifft zum einen die Ablösung des Grundgesetzes durch eine Verfassung im Sinne des Art. 146 GG und zum anderen die Neugliederung des Bundesgebiets nach Art. 29 Abs. 2 GG. Die Verfassungen der Bundesländer sehen Begrenzungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden vor.<sup>51</sup>

Art. 28 GG sieht das repräsentative demokratische System auch für die kommunale Ebene der Bundesrepublik vor. Diesem verfassungsrechtlichen Leitbild entsprechend, werden die Gemeinden durch demokratisch gewählte Repräsentanten verwaltet. Somit müssen wesentliche Entscheidungen bei diesen Organen verbleiben. Die Organe der Gemeinden müssen in der Lage bleiben, „eigenständig und selbstverantwortlich über die Angelegenheiten der Gemeinde zu entscheiden.“<sup>52</sup> Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind nicht in Verwaltungsverfahren wie beispielsweise immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, an deren Ende des Genehmigungsverfahrens eine gebundene Verwaltungsentscheidung steht anzuwenden.<sup>53</sup> Für die Entscheidungen in Genehmigungsverfahren über dezentrale Energieanlagen bedeutet dies, dass die Einführung plebiszitärer Elemente in diesem

---

<sup>47</sup> Beckmann/Hagmann, KommJur 2007, 89.

<sup>48</sup> Burgi, Kommunalrecht, 2015, § 11 Rn. 33.

<sup>49</sup> Burgi, Kommunalrecht, 2015, § 11 Rn. 33.

<sup>50</sup> BVerfGE 91, 228 (239) = NVwZ 1995, 677; Ritgen, NVwZ 2000, 129; Portz, Die Gemeinde 2013, 181 ff. m.w.N.

<sup>51</sup> Ritgen, NVwZ 2000, 129 (130); Stein, Die Verwaltung 1983, 293.

<sup>52</sup> BayVerfGH, NVwZ-RR 1998, 82 (85) = BayVBl 1997, 622 (625); Ritgen, NVwZ 2000, 129 (130).

<sup>53</sup> Ritgen, NVwZ 2000, 129 (133).

Zusammenhang starke Veränderungen der bestehenden Rechtsordnung nach sich ziehen würde. Auf Ebene der Bauleitplanung besteht in einigen Bundesländern schon jetzt die Möglichkeit, die Bürger über die Einleitung eines Bauleitplanungsverfahrens entscheiden zu lassen.<sup>54</sup>

## **2.3 Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen**

Die dritte Möglichkeit, um einen bestmöglichen Ausgleich von Konflikten bei der Energiewende zu erreichen, stellen die Planungs- und Genehmigungsverfahren der dezentralen Energieanlagen dar. In Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen tritt die Problematik auf, dass sich häufig vor Ort Widerstand gegen die Ausweisung von Gebieten für Windenergieanlagen oder gegen konkrete Genehmigungsverfahren regt. Obwohl die Verfahren rechtlich korrekt durchgeführt werden, entstehen Konflikte zwischen der Öffentlichkeit und den Planungs- oder Vorhabenträgern, die im Rahmen der rechtlichen Vorgaben bisher nicht berücksichtigt werden. Dadurch werden die Konflikte zeitlich nicht sinnvoll oder nicht konstruktiv ausgetragen.<sup>55</sup> Insgesamt können diese Konflikte dazu führen, dass es etwa durch rechtliche Streitigkeiten zu erheblichen Verzögerungen in den Planungs- und Genehmigungsverfahren von dezentralen Energieanlagen kommt oder die potenziellen Konflikte die Investitionsmotivation von potenziellen Vorhabenträgern schmälern. Werden aufgrund der möglichen und realen Konflikte vor Ort keine oder nur eine ganz geringe Anzahl von dezentralen Energieanlagen geplant, können die politischen Ziele der Energiewende nicht erreicht werden.

Um ihr Ziel zu erreichen, sollten Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen „Akzeptanz“ und „Akzeptabilität“ des Verfahrens und der Entscheidung erreichen. Die Begriffe werden in vielen Disziplinen verwendet und daher im Folgenden erläutert.<sup>56</sup> Sodann werden die

---

<sup>54</sup> So können die Bürger beispielsweise in Nordrhein-Westfalen (§ 26 Abs. 5 Gemeindeordnung NRW) und Hessen (8b Abs. 2 HGO) darüber entscheiden, ob ein Bauleitplanungsverfahren eingeleitet werden soll.

<sup>55</sup> *Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a.*, Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 2 ff.

<sup>56</sup> *Wüste/Schmuck/Eigner-Thiel u.a.*, Umweltpsychologie 2011, 135 ff.; *Schmid/Zimmer*, Akzeptanz von Windkraftanlagen in Baden-Württemberg, 2012, 6 ff.; *Würtenberger*, NJW 1991, 257; *Walter/Krauter/Schwenzer*, ET 2011, 47; *Schink*, DVBl. 2011, 1377; *Hübner*, in: *Ekardt/Henning/Unnerstall* (Hrsg.), Erneuerbare Energien, 2012, 118.

Begriffe und ihre Bedeutung für die Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen und die Rolle der Öffentlichkeitsbeteiligung untersucht

### 2.3.1 Akzeptanz

Akzeptanz ist die empirisch feststellbare Zustimmung oder Duldung einer Tatsache und kann unterschiedliche Objekte betreffen. Grundsätzlich ist zu klären, ob bei der Verwendung des Begriffs die Verfahrensakzeptanz, die Entscheidungsakzeptanz oder die Akzeptanz eines Vorhabens gemeint ist.<sup>57</sup> Letztere ist Gegenstand vieler Untersuchungen. Sie zielt auf die Frage ab, ob eine bestimmte Technologie von der Öffentlichkeit akzeptiert wird. Hierbei geht es beispielsweise um die Frage, ob Biogas- oder Windenergieanlagen als technische Anlagen akzeptiert werden können.<sup>58</sup> Im Hinblick auf die unterschiedlichen Arten von Akzeptanz ist festzustellen, dass im Sinne der Entscheidungsakzeptanz die Öffentlichkeit die von der Behörde getroffene Entscheidung über eine bestimmte Planung oder ein bestimmtes Vorhaben akzeptiert. Eng mit der Entscheidungsakzeptanz hängt die Akzeptanz hinsichtlich des Verfahrens zusammen. Diese bezieht sich auf das konkrete Planungs- oder Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen. Merkmal dieser Akzeptanzart ist beispielsweise, dass die Öffentlichkeit dem Ablauf eines Genehmigungsverfahrens zustimmt oder ablehnt.

Akzeptanz ist das Resultat von Einsicht, Selbstwirksamkeit, Nutzen und Identität.<sup>59</sup> Identität kann durch Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen aber meist nicht hergestellt werden. Denn Bürger können sich mit einer Technologie oder einer Planung nur identifizieren, wenn sie einen persönlichen Nutzen aus dem Vorhaben oder der Planung ziehen. Nutzen, der beispielsweise durch die Nutzung erneuerbarer Energien für zukünftige Generationen entsteht, kann häufig nicht als per-

---

<sup>57</sup> *Wüste/Schmuck/Eigner-Thiel u.a.*, *Umweltpsychologie* 2011, 135 ff.; *Schmid/Zimmer*, *Akzeptanz von Windkraftanlagen in Baden-Württemberg*, 2012, 6 ff.; *Würtenberger*, *NJW* 1991, 257; *Walter/Krauter/Schwenzer*, *ET* 2011, 47; *Schink*, *DVBl.* 2011, 1377; *Hübner*, in: *Ekardt/Henning/Unnerstall* (Hrsg.), *Erneuerbare Energien*, 2012, 118 m.w.N.

<sup>58</sup> Untersuchungen dazu siehe *Hübner*, in: *Ekardt/Henning/Unnerstall* (Hrsg.), *Erneuerbare Energien*, 2012, 117 ff.; *Schmid/Zimmer*, *Akzeptanz von Windkraftanlagen in Baden-Württemberg*, 2012.

<sup>59</sup> *Schomerus*, *EurUP* 2014, 196 (198); ähnliche Ansicht *Durinke/Durinke*, *KommJur* 2016, 241 (244). Sie vertreten, dass Akzeptanz als individuelle Einstellung gegenüber einem Ergebnis verstanden werden kann. Der Akzeptanzbegriff wird jedoch auf die Entscheidungsakzeptanz beschränkt.

sönlicher Nutzen verstanden werden. Akzeptanz ist somit eine Frage der individuellen Wertung und kann durch empirische Befragungen gemessen werden.<sup>60</sup> Dadurch ist Akzeptanz kein Maßstab und auch keine Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsverfahren und Verwaltungsentscheidungen, sollte aber für die Folgebereitschaft gegenüber dem Verfahren und seinem Ergebnis so weit wie möglich angestrebt werden.<sup>61</sup>

### 2.3.2 Akzeptabilität

Die Planungs- und Genehmigungsverfahren müssen Akzeptabilität sicherstellen. Im rechtlichen Zusammenhang wird der Begriff „Akzeptabilität“ insbesondere bei der Bewertung von Entscheidungen verwendet. Bezogen auf Technikrisiken legt „Akzeptabilität“ normativ, mittels rationaler Kriterien des Handelns, fest, welche risikobehafteten Optionen und Technologien akzeptiert werden müssen.<sup>62</sup> Anders ausgedrückt bezeichnet Akzeptabilität den normativen Umgang mit Technikrisiken, die bestimmten Rationalitätsanforderungen genügen.<sup>63</sup> Akzeptabilität wird durch Betrachtung und Untersuchung der Folgen des Technikeinsatzes wie beispielsweise Lärm und Emissionen bestimmt.

Hinter dieser Definition steht das Verständnis, dass Politik, Regulierung und Technikgestaltung sich bei der Zulassung von Technologien nicht allein von dem leiten lassen sollen, was in der Gesellschaft bei Befragungen Zustimmung findet.<sup>64</sup> Im Hinblick auf dezentrale Energieanlagen bedeutet dies, sobald die dezentralen Energieanlagen, die im Recht beschriebenen nachvollziehbaren Rationalitätsanforderungen erfüllen, die im Rahmen von Planungs- und Genehmigungsverfahren geprüft werden, sind sie rechtlich akzeptabel. Ähnliches lässt sich für die Verfahren ableiten. Ihre Akzeptabilität richtet sich nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben.<sup>65</sup>

Dem Verständnis von Akzeptanz und Akzeptabilität folgend, müssen Verfahren und Entscheidungen versuchen, sowohl Akzeptabilität als auch Ak-

---

<sup>60</sup> *Würtenberger*, NJW 1991, 257 (258); *Haug*, Die Verwaltung 2014, 221 (236); *Smeddinck/Roßegger*, NuR 2013, 548 (551); *Durinke/Durinke*, KommJur 2016, 241 (244).

<sup>61</sup> Siehe auch bezugnehmend auf gebundene Entscheidungen *Durinke/Durinke*, KommJur 2016, 241 (244).

<sup>62</sup> *Grunwald*, Technikfolgenabschätzung 2005, 54 (55); *acatech*, Akzeptanz von Technik und Infrastrukturen, 2011, 7; *Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a.*, Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 40.

<sup>63</sup> *Smeddinck/Roßegger*, NuR 2013, 548 (551).

<sup>64</sup> *Smeddinck/Roßegger*, NuR 2013, 548 (551).

<sup>65</sup> Siehe näher Kapitel 4.3.

zeptanz zu erreichen. Allerdings haben beiden Begriffe eine unterschiedliche Bedeutung. Akzeptanz ist wünschenswert, aber keine rechtliche Anforderung an Planungs- und Genehmigungsverfahren. Akzeptabilität ist aus rechtlicher Perspektive mit dem Begriff Rechtmäßigkeit gleichzusetzen und somit eine unabdingbare Voraussetzung für Verfahren und Entscheidungen.

### **2.3.3 Die Bedeutung des Verfahrens**

Obwohl der Rechtsrahmen von dezentralen Energieanlagen akzeptabel ist, verhindert dieser nicht, dass sich Proteste und Konflikte bilden, sobald Planungen oder Genehmigungen von dezentralen Energieanlagen bekannt werden.<sup>66</sup> Diese Proteste und Konflikte deuten auf eine fehlende Akzeptanz der Technik, des Verfahrens oder der Entscheidung. Es entsteht somit eine Lücke zwischen dem rechtlich Akzeptablen und der gesellschaftlichen Akzeptanz.

Die Planungs- und Genehmigungsverfahren von dezentralen Energieanlagen bilden den Rahmen, in dem geprüft wird, ob die dezentralen Energieanlagen die akzeptablen Rationalitätsanforderungen erfüllen. Die Planungs- und Genehmigungsverfahren, die im Vorfeld der Errichtung dezentraler Energieanlagen durchgeführt werden, prüfen, ob die Planung oder das Vorhaben mit einer höherrangigen Ordnung, die durch Rationalitäten geprägt wird, vereinbar ist. Aus rein rechtswissenschaftlichen Perspektive betrachtet, sind die Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen dann akzeptabel, wenn die Planungs- und Genehmigungsverfahren mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar sind und gewährleisten, dass dezentrale Energieanlagen nur zugelassen werden, sofern sie die an sie gestellten Rationalitätsanforderungen erfüllen.

Gleichzeitig bilden Planungs- und Genehmigungsverfahren die Brücke zwischen dem rechtlich Akzeptablen und der Zivilgesellschaft, die über die Akzeptanz urteilt. Die Planungs- und Genehmigungsverfahren stellen einen direkten Bezug zur Zivilgesellschaft her, indem sie die Öffentlichkeit einbeziehen. Die Öffentlichkeitsbeteiligung bildet somit das Bindeglied zwischen der Verwaltung, dem Planungsträger, dem Vorhabenträger und der Zivilgesellschaft, indem sie die Bürger direkt adressieren und gleichzeitig der Akzeptabilität des Rechts entsprechen muss. Diese Arbeit untersucht daher inwieweit Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energiean-

---

<sup>66</sup> Siehe hierzu ausführlich Kapitel 6.6.

lagen und insbesondere die Öffentlichkeitsbeteiligung einen Beitrag dazu leisten können, dass die normativen Planungs- und Genehmigungsverfahren weiterhin akzeptabel bleiben und gleichzeitig kein Hindernis darstellen, damit Verfahrens- oder Entscheidungsakzeptanz entstehen kann.

### 3 DIE GRUNDLAGEN DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG

Beteiligungsprozesse kommen auf allen Ebenen staatlichen Handelns zum Einsatz. So kann einerseits eine Beteiligung auf der politischen Entscheidungsebene, wie zum Beispiel bei der Erarbeitung von Strategien erfolgen. Andererseits findet bei der Aufstellung von Plänen und Programmen sowie bei der Genehmigung konkreter Projekte und Vorhaben eine Beteiligung regelmäßig auf Grundlage rechtlicher Vorschriften statt.<sup>67</sup> Im Rahmen der verschiedenen Arten von Beteiligung werden unterschiedliche Begriffe verwendet.

Das folgende Kapitel erläutert die im Rahmen dieser Arbeit relevanten Begriffe und ordnet sie bestimmten Aufgaben und Bereichen zu. So erfolgt zunächst die Abgrenzung der Begriffe Partizipation, Beteiligung und Öffentlichkeitsbeteiligung. Im Anschluss werden die verschiedenen Stufen und Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung erläutert. Dafür wird eine Unterscheidung hinsichtlich formeller und informeller Öffentlichkeitsbeteiligung vorgenommen. Auf unterschiedlichen Stufen der Öffentlichkeitsbeteiligung kommen unterschiedliche Instrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung zum Einsatz. Abschließend werden die in der Rechtswissenschaft anerkannten Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung erläutert. Die Bearbeitung der verfassungsrechtlich anerkannten Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt in Kapitel 4.

#### 3.1 Abgrenzung Partizipation, Beteiligung und Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Bezeichnungen Partizipation, Beteiligung und Öffentlichkeitsbeteiligung werden in der Literatur häufig synonym verwendet.<sup>68</sup> Sie haben allerdings je nach Disziplin unterschiedliche Bedeutungen. Der Terminus „Partizipation“ wird zwar häufig in Zusammenhang mit rechtlich vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren verwendet, er findet seinen Ursprung und seine Definition in der Politikwissenschaft. Selbst innerhalb dieser Disziplin existieren unterschiedliche Definitionen. In den für Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen einschlägigen rechtlichen Regelwerken wird der Bezeichnung Partizipation nicht verwendet. Er-

---

<sup>67</sup> Arbter/Handler/Purker u.a., Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung, 2005, 8.

<sup>68</sup> Rhodius, Mehr Legitimität? Zur Wirksamkeit partizipativer Verfahren in räumlichen Planungsprozessen, 2012, 22.



schwerend kommt hinzu, dass sich keine eindeutige Definition von „Partizipation“ finden lässt, da die Bezeichnung „Partizipation“ und „Beteiligung“ häufig synonym verwendet werden.<sup>69</sup> Da es sich hierbei um unterschiedliche Bezeichnungen handelt, wird ihre Bedeutung für diese Arbeit im Folgenden erläutert.

Die Bezeichnung Partizipation (*participatio*) setzt sich in seinem lateinischen Ursprung aus dem Substantiv *pars* (Teil) und dem Verb *capere* (fassen, nehmen) zusammen. Daraus folgt, dass Partizipation grundsätzlich als Teilnahme oder Teilhabe beschrieben werden kann. Diese Teilnahme lässt sich in den unterschiedlichsten Bereichen finden. Es handelt sich jeder weder um Entscheidung noch um Mitentscheidung. Partizipation ist somit von der Entscheidung abzugrenzen. Gleichwohl kann Partizipation dazu dienen bestimmte Entscheidungen vorzubereiten.

Partizipation kann sich auf die Teilnahme an nichtstaatlichen Willensbildungsprozessen beziehen, die bestimmten Entscheidungsverfahren vorgelegt sind.<sup>70</sup> Überdies ist auch bürgerschaftliches Engagement unter die Bezeichnung Partizipation zu fassen. Ziel dieser Art von Partizipation ist die gemeinsame Gestaltung des Lebensumfelds, um etwa politische Sozialisation oder persönliche Entwicklung zu erreichen. Diese Art der Partizipation umfasst ein weites Spektrum. So kann bürgerschaftliches Engagement von der politischen Teilhabe in Gewerkschaften bis hin zum Engagement in sozialen, medizinischen oder freizeitlichen Bereichen reichen.<sup>71</sup> Zudem bedeutet Partizipation im Sinne der politikwissenschaftlichen Definition die Teilhabe am politischen Geschehen und an Prozessen der staatlichen Meinungs-, Willens- und Entscheidungsbildung.<sup>72</sup> Ziel dieser Art von Partizipation ist die Selbstbehauptung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen und die Infragestellung der politischen Herrschaft.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> Zu den unterschiedlichen Definitionen siehe *Grotefels/Schoen* in: Ritter/Bröcker/Fürst u.a.(Hrsg.), *Handwörterbuch der Raumordnung*, 2005, 86; *Regener*, *Der Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf das Ergebnis der Umweltprüfung von Bebauungsplänen*, 2009, 46.

<sup>70</sup> *Paust*, *Direkte Demokratie in der Kommune: Zur Theorie und Empirie von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden*, 2000, 37 ff.

<sup>71</sup> *Walk*, *Partizipative Governance*, 2008, 91 ff.

<sup>72</sup> *Hafner*, NuR 2012, 315 (316); *Newig* in: *Heinrichs/Kuhn/Newig* (Hrsg.), *Nachhaltige Gesellschaft*, 2011, 67; *Steinbrecher*, *Politische Partizipation*, 2008, 25 ff.

<sup>73</sup> *Walk*, *Partizipative Governance*, 2008, 91.

Obwohl die Bezeichnung Partizipation in konkreten Regelungen des deutschen Rechts nicht verwendet wird, finden die unterschiedlichen Facetten der Partizipation Eingang in das Recht. So finden sich partizipative Elemente in den verschiedensten Verfahren von Rechtssetzung und Rechtsanwendung. Die Partizipation im rechtswissenschaftlichen Zusammenhang wird in dieser Arbeit als Beteiligung bezeichnet.

Auch die Bezeichnung Beteiligung lässt sich in verschiedene Formen und Ausprägungen abgrenzen. Zum einen können sich Bürger an Verfahren der Rechtsetzung beteiligen, indem sie beispielsweise Petitionen verfassen, die auf bestimmte Rechtänderungen gerichtet sind.<sup>74</sup> Hinsichtlich der Beteiligung im Bereich der Rechtsanwendung können sich Bürger unter anderem an bestimmten Verwaltungsverfahren durch Anhörungen oder die Abgabe von Stellungnahmen beteiligen. Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen sind solche Entscheidungsverfahren. Jedoch wird im Kontext von Planungs- und Genehmigungsverfahren nicht die Bezeichnung Beteiligung verwendet. Der Wortlaut der einschlägigen Rechtsvorschriften bestimmt, dass die Beteiligung an Planungs- und Genehmigungsverfahren als Öffentlichkeitsbeteiligung bezeichnet wird. Aus diesem Grund wird in der vorliegenden Arbeit die Bezeichnung Öffentlichkeitsbeteiligung als die Beteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren verwandt.

An der Öffentlichkeitsbeteiligung beteiligt sich die Öffentlichkeit. Diese setzt sich aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen, wie etwa juristischen und natürlichen Personen als Vertreter bestimmter Interessensgruppen zusammen.<sup>75</sup> Die Öffentlichkeitsbeteiligung lässt sich in Popular- und Betroffenenbeteiligung untergliedern. Bei der Popularbeteiligung wird jedermann vom Beteiligungsprozess angesprochen und kann sich beispielsweise durch das Verfassen von Einwendungen beteiligen. Sie findet sich im deutschen Rechtssystem unter anderem bei der Aufstellung von Bauleitplänen und im Immissionsschutzrecht wieder. Bei der Betroffenenbeteiligung kann sich jeder „faktisch Betroffene“ beteiligen. Diese Form der

---

<sup>74</sup> Zur Thematik der Petition siehe Art. 17 GG; *Badura*, Staatsrecht, 2015, Kapitel C Rn. 30; *Manssen*, Staatsrecht II, 2016, Rn. 816 ff.; *Sodann/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht, 2016, § 44 Rn. 1 ff. m.w.N.

<sup>75</sup> *Arbter/Handler/Purker u.a.*, Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung, 2005, 6.

Beteiligung ist vor allem in Planfeststellungsverfahren und vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zu identifizieren.<sup>76</sup>

### 3.2 Stufen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Für die Beteiligung wird zwischen der Information, Konsultation und Kooperation unterschieden.<sup>77</sup> Die unterste Stufe der Beteiligung ist die Information. Im Rahmen der Information wird die Öffentlichkeit über die Planung oder das Vorhaben sowie die Entscheidung informiert, ohne dass sie einen Einfluss auf die Planung oder Entscheidung nehmen kann.<sup>78</sup> Die Information kann durch Aushänge, die Presse, das Internet, das Radio, auf Informationsveranstaltungen und auf weiteren Kommunikationswegen erfolgen. Es handelt sich um eine einseitige Kommunikation. Die Information bildet die Basis für jede weitergehende Form der Öffentlichkeitsbeteiligung. Denn nur eine informierte Öffentlichkeit kann am weiteren Verfahren teilnehmen, da ihr überhaupt bewusst gemacht wurde, dass ein Verfahren in Gang gesetzt wurde.<sup>79</sup>

Die Konsultation ist eine aktive Form der Öffentlichkeitsbeteiligung. Sie findet sowohl einseitig als auch zweiseitig beispielsweise durch die Abgabe von Stellungnahmen oder in Diskussionsprozessen statt. Zweck der Konsultation ist es, dem Entscheidungsträger Informationen zukommen zu lassen, damit er in seiner Entscheidung alle Belange und Stellungnahmen berücksichtigt.<sup>80</sup> Die Öffentlichkeit kann somit durch die abgegebenen Stellungnahmen indirekt Einfluss auf die Planung oder das Vorhaben nehmen. Fraglich ist aber, wie weit dieser Einfluss reicht. Denn der Einwand muss

---

<sup>76</sup> Breuer, NJW 1972, 1558 (1564).

<sup>77</sup> Hieran anschließend wurde in den 1960er Jahren die Partizipationsleiter entwickelt. Sie unterscheidet zwischen Beteiligungsstufen, die sich nach dem jeweiligen Ausmaß der Entscheidungsmöglichkeiten richten (Information, Konsultation, Kooperation, Selbstverwaltung). Siehe dazu Arnstein, AIP Journal 1969, 217 ff.; Schraml/Kleinszig, in: Grotheer/Schöbel/Steppel (Hrsg.), Arbeitsberichte der ARL 10, 2014, 33; Walk, Partizipative Governance, 2008, 96.

<sup>78</sup> Regener, Der Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf das Ergebnis der Umweltprüfung von Bebauungsplänen, 2009, 58.

<sup>79</sup> Regener, Der Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf das Ergebnis der Umweltprüfung von Bebauungsplänen, 2009, 58; Meunier, Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung, 2006, 4.

<sup>80</sup> Danielczyk/Knieling/Hanebeck u.a., Öffentlichkeitsbeteiligung bei Programmen und Plänen der Raumordnung, 2003, 21; Nanz/Fritsche, Handbuch der Bürgerbeteiligung, 2012, 34; Schraml/Kleinszig, in: Grotheer/Schöbel/Steppel (Hrsg.), Arbeitsberichte der ARL 10, 2014, 33.

erst einmal bei der zuständigen öffentlichen Stelle Berücksichtigung finden, damit er zur Verbesserung eines Plans oder Vorhabens beitragen kann.<sup>81</sup>

Die dritte Stufe der Öffentlichkeitsbeteiligung bildet die Kooperation. Als interaktive Beteiligungsform kann die Öffentlichkeit vorbereitend bei der Entscheidungsfindung über eine Planung oder ein Vorhaben mitarbeiten oder zu konkreten Fragestellungen Lösungsvorschläge erarbeiten. Dieser Form der Öffentlichkeitsbeteiligung sind Runde Tische oder Planungszellen zuzuordnen, da ein ausgewählter Personenkreis konkrete Vorschläge erarbeitet oder bestimmte Fragestellungen behandelt.<sup>82</sup>

Zu beachten ist, dass die Öffentlichkeit im Rahmen der Kooperation keine Entscheidungsbefugnis erhält. So kann zwar sie durch die Mitarbeit an Entscheidungsverfahren gegebenenfalls indirekt Einfluss auf die Entscheidungsgründe nehmen, aber keine Entscheidungen treffen.<sup>83</sup> Schließlich ist festzuhalten, dass sich die einzelnen Stufen der Beteiligung in konkreten Planungs- und Genehmigungsverfahren kaum unterscheiden lassen und somit ineinander übergehen.<sup>84</sup>

### 3.3 Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die verschiedenen Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung sind nicht nur inhaltlich wie methodisch ausdifferenziert, sondern weisen auch verschiedene

---

<sup>81</sup> *Regener*, Der Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf das Ergebnis der Umweltprüfung von Bebauungsplänen, 2009, 58; *Meunier*, Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung, 2006, 4.

<sup>82</sup> *Arbter/Handler/Purker u.a.*, Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung, 2005, 9; *Regener*, Der Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf das Ergebnis der Umweltprüfung von Bebauungsplänen, 2009, 59.

<sup>83</sup> Eine andere Definition geht davon aus, dass es sich bei der Kooperation bereits um eine Form der Mitbestimmung handelt (*Bischoff/Selle/Sinning*, Informieren, Kooperieren, Beteiligen, 2005, 98; *Selle*, Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln, 1996, 83). Dieser Definition wird im Rahmen dieser Arbeit nicht gefolgt, da Partizipation und somit auch Öffentlichkeitsbeteiligung ausdrücklich als Teilnahme verstanden wird. Die Entscheidung geht über die bloße Teilnahme hinaus und stellt keinen Teil der Partizipation dar. So kann auch die höchste Stufe der Partizipationsleiter im Rahmen dieser Arbeit nicht als Öffentlichkeitsbeteiligung verstanden werden. Es handelt sich um die Selbstverwaltung. Auf dieser Stufe geben Interessierte und Betroffene eine Stimme ab und treffen dadurch eine legitimierte Entscheidung. Die Entscheidungsmacht liegt bei der Öffentlichkeit (siehe dazu *Arnstein*, AIP Journal 1969, 217 (222 ff.)).

<sup>84</sup> *Regener*, Der Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf das Ergebnis der Umweltprüfung von Bebauungsplänen, 2009, 57; *Selle*, Was? Wer? Wie? Warum? Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation, 2000, 57.

rechtliche Verbindlichkeiten auf. Beteiligungsformen lassen sich grundsätzlich dahingehend unterscheiden, ob sie formelle oder informelle Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren sind.

### 3.3.1 Formelle Öffentlichkeitsbeteiligung

Formelle Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren sind gesetzlich festgeschriebene Verfahren. Ihre Beteiligungsinstrumente sind unter anderem Anhörungen, Auslegungen oder Erörterungen. Sie sind rechtlich stark formalisiert und Teile ihrer Ergebnisse sind rechtlich verbindlich.<sup>85</sup> Somit werden bei der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung die Notwendigkeit der Durchführung, der Ablauf und die Rechtsfolgen gesetzlich geregelt.<sup>86</sup> Das bedeutet, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung auf Grundlage rechtlicher Vorschriften durchgeführt werden muss.<sup>87</sup>

### 3.3.2 Formelle Öffentlichkeitsbeteiligungsinstrumente

Die formellen Öffentlichkeitsbeteiligungsinstrumente zielen auf die Information und Konsultation der Öffentlichkeit ab. Der Einsatz sowie die Ausgestaltung formeller Öffentlichkeitsbeteiligungsinstrumente sind gesetzlich geregelt. So kommen Erörterungen nur unter bestimmten Voraussetzungen zum Einsatz. Dies bewirkt einerseits, dass den Beteiligten am Verfahren zugesichert werden kann, dass die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung Eingang in Planungs- und Genehmigungsverfahren finden. Andererseits ist auch der Anwendungsbereich dieser Instrumente auf die gesetzlichen Vorschriften beschränkt und die Instrumente sind teilweise, je nach Konfliktpotential im konkreten Fall, nicht geeignet, eine akzeptierte Öffentlichkeitsbeteiligung zu erreichen.

Die Ausgestaltung der jeweiligen formellen Öffentlichkeitsbeteiligungsinstrumente hängt stark vom jeweils einschlägigen Gesetzesrahmen ab. Aus diesem Grund werden die unterschiedlichen Öffentlichkeitsbeteiligungsin-

---

<sup>85</sup> Blöbaum/Matthies, *Natur und Landschaft* 2014, 259 (260); Reidinger, in: Kiderlen/Metzner (Hrsg.), *Demokratie*, Bd. 32, 2013, 61.

<sup>86</sup> Arbter/Handler/Purker u.a., *Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung*, 2005, 10; Danielzyk/Knieling/Hanebeck u.a., *Öffentlichkeitsbeteiligung bei Programmen und Plänen der Raumordnung*, 2003, 21; Regener, *Der Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf das Ergebnis der Umweltprüfung von Bebauungsplänen*, 2009, 60.

<sup>87</sup> Dies geschieht in der Raumplanung gemäß § 9 ROG, in der Bauleitplanung gemäß § 3 BauGB sowie im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren gemäß § 10 BImSchG i. V. m. § 8 ff. 9. BImSchV.

strumente in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen ausführlich in Kapitel 5 thematisiert.

### 3.3.3 Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung

Informelle Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren sind gesetzlich nicht festgeschrieben. Sie bieten dadurch den Beteiligten höhere Freiheitsgrade für die konkrete Ausgestaltung und Anpassung. Beteiligungsmethoden sind unter anderem Mediationen, Planungszellen, partizipative Gruppendiskussionen, Runde Tische, E-Partizipationsverfahren sowie andere dialogorientierte Öffentlichkeitsbeteiligungsinstrumente.<sup>88</sup> Sie können einerseits der Konfliktbeilegung dienen. Als populäres Beispiel ist in diesem Zusammenhang das Schlichtungsverfahren im Rahmen von Stuttgart 21 zu nennen.<sup>89</sup> Andererseits dienen informelle Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren, wie die E-Partizipation oder Arbeitskreise, der Unterstützung formeller Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren.<sup>90</sup>

Informelle Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren sind zwar methodisch elaborierte und damit in gewisser Weise normierte Verfahren, rechtlich ist ihre Durchführung und die Verwendung ihrer Ergebnisse nicht zwingend vorgeschrieben. Darin liegt zugleich auch die Schwäche dieser Verfahren. Denn es besteht keine rechtliche Verpflichtung, dass die Ergebnisse der informellen Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren direkt in die Entscheidung über Planungs- und Genehmigungsverfahren einfließen.<sup>91</sup>

Der Vorteil der informellen Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren liegt in ihrer Passgenauigkeit. Sie können je nach der vor Ort herrschenden Situation angewandt werden. Gleichzeitig beschränkt der rechtliche Rahmen die informelle Beteiligung. Die fehlende rechtliche Normierung eröffnet die Frage, wann eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wird. Dies ist eine politische und keine rechtliche Frage. Die Entscheidung, eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen, liegt in der Verantwortung der Entscheidungsträger in Verwaltung und Politik. Parteien, Verbände und Bürgerinitiativen können diese Beteiligungsmöglichkeiten zwar einfordern, aber

---

<sup>88</sup> Blöbaum/Matthies, *Natur und Landschaft* 2014, 259, (260); siehe hierzu näher Kap. 3.3.4.

<sup>89</sup> Siehe Böhm, *NuR* 2011, 614; Schütte, *ZUR* 2011, 169; Stürer/Buchsteiner, *UPR* 2011, 335 m.w.N.

<sup>90</sup> Albrecht/Grüttner/Lenk u.a., *Optionen moderner Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten*, 2010; Berghäuser/Berghäuser, *NVwZ* 2009, 766; Märker/Vehner, *Standort* 2008, 84 m.w.N.

<sup>91</sup> Reidinger, in: Kiderlen/Metzner (Hrsg.), *Demokratie*, Bd. 32, 2013, 61.

nicht erzwingen.<sup>92</sup> Informelle Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren können das Verwaltungsverfahren vorbereiten und begleiten sowie einen Beitrag für die Behörde leisten, um sich eine möglichst große Informationsbasis zu schaffen, auf die sie ihre Entscheidung stützt.<sup>93</sup> Zudem können sie aber auch als Ergänzung zur formellen Öffentlichkeitsbeteiligung eingesetzt werden, um die Akzeptanz der Bevölkerung im Hinblick auf eine Planung oder ein bestimmtes Vorhaben zu stärken.<sup>94</sup>

### 3.3.4 Informelle Öffentlichkeitsbeteiligungsinstrumente

Informelle Öffentlichkeitsbeteiligungsinstrumente zeichnen sich durch ihre Deliberation und Diskursivität aus. Deliberation bezeichnet die „gleichberechtigte und freie Teilnahme aller Interessierten an der argumentativen Suche nach und der Gewichtung von Gründen für und gegen Handlungsoptionen.“<sup>95</sup> Dafür muss eine breite Öffentlichkeit Zugang zum Verfahren haben, um die vorgebrachten Gründe prüfen zu können.<sup>96</sup> Diskursive Verfahren greifen dies auf. Sie sind Verfahren der Kommunikation, in denen unterschiedliche Aussagen, Argumente, Sichtweisen und Interessen unabhängig vom Ansehen der Person und von ihrem Status nach einem festgelegten Vorgehen und nach abgestimmten Regeln erfasst und analysiert werden.<sup>97</sup> Sie ermöglichen den beteiligten Akteuren, eine gemeinsame Basis an Wissen zu erlangen, Argumente zu einzelnen Positionen auszutauschen und zu verstehen, um verschiedene gesellschaftliche Wertvorstellungen in die Entscheidungsfindung zu integrieren. Diskursive Elemente können ferner einen Beitrag dazu leisten, die mit Entscheidungsverfahren verbundenen Bewertungen und Abwägungen nachvollziehbar zu machen und gegenüber Außenstehenden zu begründen.<sup>98</sup> In Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen können informelle Öffentlichkeitsbeteiligungsinstrumente einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die Verfahren nachvollziehbarer für die Öffentlichkeit zu gestalten. Sie können die formellen Planungs- und Genehmigungsverfahren ergänzen und bieten für

---

<sup>92</sup> Reidinger, in: Kiderlen/Metzner (Hrsg.), Demokratie, Bd. 32, 2013, 62.

<sup>93</sup> Bimesdörfer/Jasina/Krüger u.a., in: Dialog schafft Zukunft (Hrsg.), Bürgerleitfaden, 2014, 34; Holznagel/Ramsauer, in: Haft/Schlieffen (Hrsg.), Handbuch Mediation, 2009, 686.

<sup>94</sup> Beirat Verwaltungsverfahrenrecht, NVwZ 2011, 859; Ortloff, NVwZ 2012, 17 (18) m.w.N.

<sup>95</sup> Gobert, Beteiligungsverfahren – Das uneingelöste Versprechen der Deliberation, abrufbar unter: <http://www.juwiss.de/2013-88/>, Stand 7/2017.

<sup>96</sup> Gobert, Beteiligungsverfahren – Das uneingelöste Versprechen der Deliberation.

<sup>97</sup> Renn/Benighaus, in: Ley/Weitz (Hrsg.), Praxis Bürgerbeteiligung, 2012, 109.

<sup>98</sup> Renn/Benighaus, in: Ley/Weitz (Hrsg.), Praxis Bürgerbeteiligung, 2012, 108.

den Einzelfall passgenaue Lösungen, um die Entstehung von Akzeptanz in diesen Verfahren zu fördern.<sup>99</sup>

Zur Planung eines diskursiven Verfahrens sind drei Verfahrensschritte notwendig - die Analyse und Auswahl, Planung und Durchführung des Verfahrens sowie die Umsetzung und Auswertung. Es gibt verschiedene Arten diskursiver Verfahren, die je nach Analyse ausgewählt werden können. Dazu gehören unter anderem Runde Tische, Workshops oder Gesprächskreise.<sup>100</sup> Einige diskursive Verfahren werden im Folgenden vorgestellt.

#### **3.3.4.1 Mediation**

Die Mediation wurde in den 1970er Jahren in den USA entwickelt. Im deutschsprachigen Raum erfahren Mediationsverfahren seit den 1990er Jahren wachsende Aufmerksamkeit. Besonders die Umweltmediation findet seit diesem Zeitpunkt immer mehr Anwendung.<sup>101</sup> Die Mediation ist ein Konfliktregelungsverfahren, das durch besondere Kommunikations- und Verhandlungstechniken die außergerichtliche und einvernehmliche Beilegung eines Streitfalls anstrebt. Die Verantwortung für die eigenständige Entwicklung einer Lösung liegt bei den streitenden Parteien, die von einem unparteiischen Dritten (Mediator) unterstützt werden.<sup>102</sup> Die Mediation zeichnet sich im Vergleich zur Schlichtung und anderen Streitbeilegungsverfahren dadurch aus, dass die Konfliktbearbeitung strukturiert in bestimmte Phasen unterteilt erfolgt.<sup>103</sup>

Der Ablauf eines Mediationsverfahrens lässt sich in drei Phasen unterteilen. In der Vorbereitungsphase arbeiten sich die Mediatoren in den Konflikt ein und ermitteln alle Konfliktbeteiligten. Sie erstellen zusammen mit den Beteiligten „Spielregeln“ für das Mediationsverfahren und klären den Gestaltungsspielraum für einen Interessensausgleich. Daran anschließend werden mit allen Beteiligten in der Durchführungsphase die zu behandelnden Themen zusammengestellt sowie Konfliktpunkte herausgearbeitet. In der Entscheidungs- und Umsetzungsphase werden gemeinsame Lösungsoptionen erarbeitet und eine Verabredung zur Umsetzung der Ergebnisse der

---

<sup>99</sup> Siehe näher Kap. 5.

<sup>100</sup> Renn/Benighaus, in: Ley/Weitz (Hrsg.), Praxis Bürgerbeteiligung, 2012, 109 ff.

<sup>101</sup> Nanz/Fritsche, Handbuch Bürgerbeteiligung, 2012, 63.

<sup>102</sup> Nanz/Fritsche, Handbuch Bürgerbeteiligung, 2012, 63; Sellnow, in: Ley/Weitz (Hrsg.), Praxis Bürgerbeteiligung, 2012, 163; Siegel, DVBl. 2012, 1003.

<sup>103</sup> Eisele, ZRP 2011, 113.



Mediation getroffen. Schließlich wird das Mediationsergebnis abgesichert.<sup>104</sup>

Mediationsverfahren lassen sich in drei verschiedene Mediationsmodelle unterteilen: die vorauslaufende Mediation, die mitlaufende Mediation und die nachlaufende Mediation. Bei der vorauslaufenden Mediation können erkennbare Widersprüche zwischen den Beteiligten frühzeitig bearbeitet werden. Die mitlaufende Mediation zieht bestehende Streitpunkte aus dem laufenden Planungs- oder Genehmigungsverfahren heraus und behandelt diese. Zudem kann sie zur Unterstützung in schwierigen Verfahrensabschnitten beitragen. Die nachlaufende Mediation kann zum Ende eines Verfahrens hilfreich sein, wenn es etwa einer Verständigung über den Umfang von bestimmten Aktivitäten bedarf, um zu verhindern, dass Gerichte angerufen werden.<sup>105</sup>

Damit ein Mediationsverfahren gelingt, sind bestimmte Grundsätze zu beachten. So müssen alle Teilnehmer freiwillig am Mediationsverfahren teilnehmen. Die Teilnehmer müssen eine fachliche, inhaltliche aber auch soziale Kompetenz aufweisen. Ferner muss das Verfahren offen gestaltet werden, damit nicht eine der teilnehmenden Parteien einen Informationsvorsprung gegenüber der anderen Partei aufweist. Gleichzeitig muss der Mediator gewährleisten, dass das Verfahren vertraulich abläuft. Das Mediationsverfahren muss insgesamt ergebnisoffen sein und der Mediator muss neutral und allparteilich bleiben.<sup>106</sup>

Zu beachten ist, dass Mediationsverfahren nicht in jedem Fall gelingen. Deswegen sollten sich die Teilnehmer darüber im Klaren sein, dass bei großen Mediationsverfahren nicht alle Ergebnisse vollends zufriedenstellen können.<sup>107</sup> Darüber hinaus sind Mediationsverfahren nicht für alle Konfliktarten geeignet. So lassen sich allgemeine Themen schlechter als konkrete Themen im Mediationsverfahren behandeln.<sup>108</sup> Zudem bieten sich Mediationsverfahren nur an, wenn die Beteiligten ein gemeinsames Interesse eint. Dieses Interesse kann sich mitunter auf die Bearbeitung eines Konflikts be-

---

<sup>104</sup> Holznapel/Ramsauer, in: Haft/Schlieffen (Hrsg.), Handbuch Mediation, 2009, 693 ff.; Nanz/Fritsche, Handbuch Bürgerbeteiligung, 2012, 64; Sellnow, in: Ley/Weitz (Hrsg.), Praxis Bürgerbeteiligung, 2012, 166 ff.

<sup>105</sup> Wagner/Hehn, UPR 2013, 1 (3).

<sup>106</sup> Eisele, ZRP 2011, 113; Sellnow, in: Ley/Weitz (Hrsg.), Praxis Bürgerbeteiligung, 2012, 163 ff.

<sup>107</sup> Pünder, DV 2005, 1 (12), Fuchs/Hehn/Wagner, UPR 2011, 81 (83).

<sup>108</sup> Sellnow, in: Ley/Weitz (Hrsg.), Praxis Bürgerbeteiligung, 2012, 172 ff.

ziehen.<sup>109</sup> Mediationsverfahren bieten die Chance, dass Verwaltungsverfahren verkürzt werden und Kosten eingespart werden, indem Rechtsstreitigkeiten vermieden werden.<sup>110</sup>

#### 3.3.4.2 Planungszellen

Planungszellen sind Beteiligungsformate, bei denen zufällig ausgewählte Bürger zu bestimmten gesellschaftlichen Fragestellungen Stellung nehmen. Sie gehen auf die in den 1970er Jahren entwickelte Planungszelle zurück. Planungszellen bestehen aus 20 bis 25 zufällig ausgewählten Personen, die über einen bestimmten Zeitraum aufeinandertreffen und als Ergebnis zu den formulierten Fragestellungen Stellung nehmen.<sup>111</sup> Durch die persönliche Einladung zur Planungszelle wird versucht, die Motivation der Teilnehmer zu erhöhen. Zusätzlich werden die Teilnehmer von ihrer Erwerbsarbeit freigestellt.<sup>112</sup>

Ein Grund für die Entwicklung von Planungszellen ist, dass an formellen Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren häufig nur hochmotivierte und zum Teil organisierte Bürger teilnehmen. Diese Teilnehmer bilden jedoch keine repräsentative Menge der Bevölkerung ab, sondern stellen einen bestimmten Ausschnitt der Zivilbevölkerung dar. Aus diesem Grund sollen durch Zufallsauswahl die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen einer Zivilgesellschaft in Planungszellen repräsentiert werden.<sup>113</sup>

Das Vorgehen von Planungszellen lässt sich in der Regel in drei Schritte untergliedern. Die teilnehmenden Bürger erhalten zunächst die Möglichkeit, durch Vorträge, Besichtigungen oder andere informative Formate unter Begleitung von Experten die Problemlage kennenzulernen. Parallel oder im Anschluss dazu sollen die gewonnenen Erkenntnisse in wechselnden Kleingruppen ohne Anleitung eines externen Moderators reflektiert werden. Abschließend werden als Ergebnis der Kleingruppenarbeit Stellungnahmen zu

---

<sup>109</sup> Mayer, in: Fehling/Kastner/Störmer (Hrsg.), *Verwaltungsrecht*, 2016, Anhang Anwaltsgebühren im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess Rn. 222.

<sup>110</sup> Pünder, DV 2005, 1 (5).

<sup>111</sup> Renn/Benighaus, in: Ley/Weitz (Hrsg.), *Praxis Bürgerbeteiligung*, 2012, 227; Nanz/Fritsche, *Handbuch Bürgerbeteiligung*, 2012, 41; Siebenborn/Nehm, *StädteT* 1980, 398 (399); Volz, *RuP* 1986, 226; zur Planungszelle ausführlich siehe Dienel, *Die Planungszelle*, 2002, 74 ff.

<sup>112</sup> Blöbaum/Matthies, *Natur und Landschaft* 2014, 259 (260).

<sup>113</sup> Losch/Gottmann, *DÖV* 2000, 372 (374); Renn/Benighaus, in: Ley/Weitz (Hrsg.), *Praxis Bürgerbeteiligung*, 2012, 227.

den vorgegebenen Fragestellungen formuliert.<sup>114</sup> Professionelle Moderatoren nehmen an diesen Prozessen lediglich organisierend und beobachtend Teil und dokumentieren die Ergebnisse.<sup>115</sup>

Die zur Teilnahme zugelassenen Bürger bearbeiten „ihr“ Problem ohne förmliche Bindung an die persönlichen Interessen. Dadurch unterscheiden sich Planungszellen von professionell getroffenen Entscheidungen durch Gerichte oder von Mediationsverfahren, bei denen Konflikte von den Motivierten, wie beispielsweise Bürgerinitiativen, zu einer Lösung geführt werden.<sup>116</sup> Planungszellen eignen sich für ein breites Spektrum von Anlässen und Inhalten. So können sie der Ideenentwicklung und Meinungsbildung in verschiedenen gesellschaftlichen Fragestellungen dienen oder im Rahmen der Beteiligung in räumlichen Entscheidungsprozessen durchgeführt werden. Planungszellen sind jedoch mit einem erhöhten zeitlichen und finanziellen Organisationsaufwand verbunden.<sup>117</sup> Wichtige Voraussetzung für das Gelingen einer Planungszelle ist, dass sich die Bürger von Beginn an darüber im Klaren sind, dass sie nur Empfehlungen entwickeln. Gleichzeitig sollte mit dem Auftraggeber vereinbart werden wie mit den Ergebnissen einer Planungszelle umgegangen werden soll. Sollen die Ergebnisse nicht umgesetzt werden, sollte den Teilnehmern der Planungszelle und der Öffentlichkeit eine Begründung zur Verfügung gestellt werden.<sup>118</sup>

Planungszellen können von entscheidungsbefugten Behörden eingesetzt werden. Planungszellen können der zuständigen Behörde zur Entscheidungsvorbereitung dienen. Die Empfehlungen der Planungszellen sollten nicht unreflektiert von den Behörden übernommen werden, da sie keine gutachterliche Qualität haben. Vielmehr eignen sie sich zur Konfliktlösung und Information der Bevölkerung. Zudem ist problematisch, dass Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen geheimhaltungsbedürftige Daten als relevante Informationen enthalten. Den Teilnehmern von Planungszellen zugänglich gemacht, würden diese könnte eine Geheimhaltung nicht mehr gewährleistet werden. Zudem bedarf es zur Durchführung der Planungszellen eines großen organisatorischen und finanziellen Aufwands,

---

<sup>114</sup> Renn/Benighaus, in: Ley/Weitz (Hrsg.), Praxis Bürgerbeteiligung, 2012, 227.

<sup>115</sup> Nanz/Fritsche, Handbuch Bürgerbeteiligung, 2012, 42; Renn/Benighaus, in: Ley/Weitz (Hrsg.), Praxis Bürgerbeteiligung, 2012, 228.

<sup>116</sup> Dienel, Die Planungszelle, 2002, 278.

<sup>117</sup> Nanz/Fritsche, Handbuch Bürgerbeteiligung, 2012, 42.

<sup>118</sup> Stiftung Mitarbeit, Rundbrief Bürgerbeteiligung II/2000.

da zunächst die Teilnehmer per Zufall ausgewählt und gegebenenfalls von ihren beruflichen Pflichten für einen gewissen Zeitraum freigestellt werden müssen.<sup>119</sup> Werden diese Probleme gelöst, können Planungszellen zur Verständigung und Kommunikation in Planungs- und Genehmigungsverfahren beitragen.<sup>120</sup> Darüber hinaus können sie an der Akzeptanzbildung von Verwaltungsentscheidungen mitwirken und einen Beitrag zur Verwaltungseffizienz leisten. Das Hinarbeiten auf diese Effekte entspricht in einem demokratischen Rechtsstaat einem verfassungsrechtlichen Auftrag.<sup>121</sup>

### 3.3.4.3 Partizipative Gruppendiskussion

Die partizipative Gruppendiskussion ist ein relativ neues Instrument zur Beteiligung ausgewählter Bürgergruppen. Es handelt sich um ein Beteiligungsformat, bei dem den Teilnehmern ermöglicht wird, sich in einer geschützten Umgebung, das heißt, ohne die gesamte Öffentlichkeit, auszutauschen.<sup>122</sup>

Bei partizipativen Gruppendiskussionen wird die Methode der Fokusgruppe so eingesetzt und angepasst, dass sie dem Dialog dient. Fokusgruppen werden im Vergleich dazu immer angewandt, wenn gruppenspezifische Wahrnehmungs-, Deutungs- und Bewertungsmuster zu erforschen sind. Fokusgruppen bieten zudem die Chance, Aspekte, Hintergründe und Beurteilungsgrundlagen in einem Gruppenprozess detailliert zu entfalten. Ihren Ursprung finden Fokusgruppen in der empirischen Sozialforschung.<sup>123</sup> Fokusgruppen sind moderierte Diskursverfahren, bei denen Kleingruppen durch einen Informationsinput zur Diskussion über ein bestimmtes Thema angeregt werden. Das Ziel von Fokusgruppen ist es nicht, eine Übereinstimmung zwischen den Teilnehmern zu erreichen, sondern möglichst viele Aspekte und Sichtweisen zu einem Thema zur Sprache zu bringen.<sup>124</sup>

---

<sup>119</sup> Hendlér, StädteT 1980, 402 (404); Volz, Verwaltungsrundschau 1986, 366 (368).

<sup>120</sup> Losch/Gottmann, DÖV 2000, 372 (376).

<sup>121</sup> Hoffmann-Riem, AöR 1990, 400 (415); Losch/Gottmann, DÖV 2000, 372 (377).

<sup>122</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 128.

<sup>123</sup> Zwick/Schröter, in: Schulz/Mack/Renn (Hrsg.), Fokusgruppen in der empirischen Sozialwissenschaft, 2012, 24.

<sup>124</sup> Littig/Wallace, Möglichkeiten und Grenzen von Fokus-Gruppendiskussionen für die sozialwissenschaftliche Forschung, Arbeitspapier, 1997, 2; Schulz, in: Schulz/Mack/Renn (Hrsg.), Fokusgruppen in der empirischen Sozialwissenschaft, 2012, 9.

Ergänzend dazu werden im Rahmen partizipativer Gruppendiskussionen inhaltlich nicht nur Laienfragen behandelt. So können zur Herstellung von Transparenz auch Fachfragen diskutiert werden. Aus diesem Grund bietet es sich an, eine Person mit fachlicher Expertise zur Veranstaltung einzuladen. Die Auswahl der Teilnehmer muss nachvollziehbar sein. So erfolgt die Einladung der Teilnehmer entweder auf Grundlagen eines Losverfahrens oder durch gezielte Auswahl.<sup>125</sup> Partizipative Gruppendiskussionen dauern drei bis vier Stunden und finden in einem abgeschlossenen Raum statt. Zwei Moderatoren leiten die partizipativen Gruppendiskussionen. Sofern es die Teilnehmer explizit erlauben, kann die Diskussion aufgezeichnet und im Anschluss das Transskript allen Teilnehmern ausgehändigt werden. Wichtige Diskussionspunkte werden darüber hinaus an einem Flipchart dokumentiert. Die Teilnehmerzahl bei partizipativen Gruppendiskussionen ist auf acht bis 15 Teilnehmer begrenzt.

#### **3.3.4.4 Runder Tisch**

Der Runde Tisch stellt eine Organisationsform für die Durchführung eines Diskurses dar, bei der die Teilnehmer gleichberechtigt und kooperativ einen Diskurs über bestimmte Themenstellungen führen, mit dem Ziel eine positive Veränderung in Bezug auf einen bestehenden Konflikt zu erreichen.<sup>126</sup> Teilnehmen sollten am Runden Tisch die wesentlichen von einer Planung oder Genehmigung Betroffenen sowie die mit Lösungskompetenzen ausgestatteten Personen oder Institutionen. Runde Tische können zudem unterschiedlichen Zwecken dienen. So können sie die Vernetzung zwischen Akteuren, die Beratung bei unterschiedlichen Wissensständen, die Entwicklung von Projekten sowie die Vermittlung bei der Lösungssuche politischer oder gesellschaftlicher Probleme bezwecken.<sup>127</sup> Um den Erfolg des Runden Tisches sicherzustellen, ist der Teilnehmerkreis gezielt auszuwählen. Darüber hinaus sollte der Runde Tisch möglichst professionell begleitet werden, um eine fachlich versierte und neutrale Begleitung des Runden Tisches sicherzustellen.

---

<sup>125</sup> Roßnagel/Ewen/Götz u.a., Konzept zur Konfliktbewältigung, 2014, 32.

<sup>126</sup> Buchholz, in: Küpper/Keitel/Maus u.a. (Hrsg.), 15. Junges Forum der ARL, 2012, 201; Thomsen/Steets/Nashat, Runde Tische erfolgreich durchführen, 2010, 14; Wüst, in: Ley/Weitz (Hrsg.), Praxis Bürgerbeteiligung, 2012, 249.

<sup>127</sup> Buchholz, in: Küpper/Keitel/Maus u.a. (Hrsg.), 15. Junges Forum der ARL, 2012, 201; Thomsen/Steets/Nashat, Runde Tische erfolgreich durchführen, 2010, 20 ff.

Bei langwierigen und festgefahrenen Konflikten genügt es meist nicht, die Beteiligten lediglich an einen Tisch zu bekommen. Hier werden weitergehende Verfahren gebraucht.<sup>128</sup> Ferner macht ein Runder Tisch nur Sinn, wenn Ergebnisoffenheit gewährleistet werden kann. In immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, in denen die Genehmigung bei Erfüllung aller Genehmigungsvoraussetzungen zu erteilen ist und in dem nur noch Fragen nach der Art der Vorhabenumsetzung in der Öffentlichkeit behandelt werden können, erscheint ein Runder Tisch ausgerichtet auf Standortfragen wenig sinnvoll. Bewusst frühzeitig eingesetzt, bietet der Runde Tisch dagegen die Chance, die Qualität kommunaler Planungsentscheidungen zu verbessern, etwa im Hinblick auf die potentiellen Vorranggebiete von Windenergieanlagen.

### 3.3.4.5 E-Partizipation

Mit E-Partizipation wird keine Kommunikationsmethode, sondern vielmehr ein Kommunikationskanal beschrieben.<sup>129</sup> Die E-Partizipation umfasst alle internetgestützten Verfahren, die Bürgern die aktive Teilnahme an politischen Entscheidungs- und Willensbildungsprozessen ermöglichen. Das Feld der E-Partizipation reicht von Online-Petitionen und staatlich initiierten Diskussionen zu bestimmten Themen bis hin zu Debatten über die Verwendung des Kommunalbudgets.<sup>130</sup> Sie ist ein Teil des E-Governments. E-Government beschreibt die IT-gestützte Abwicklung der Geschäftsprozesse von Verwaltung und Regierung.<sup>131</sup> Das E-Government umfasst verschiedene Ausprägungen, wie beispielsweise die Bereitstellung von Informationen für die Öffentlichkeit oder die Möglichkeit zur Kontaktaufnahme und dem Austausch von Verwaltungsmitarbeitern.<sup>132</sup>

Bei der Betrachtung der verschiedenen Formen der E-Partizipation sind zwei Perspektiven zu beachten. Zum einen kann die E-Partizipation einem Top-Down-Ansatz folgen. In diesem Fall werden alle Formen der Partizipation durch die Verwaltung oder Politik initiiert. Zum anderen kann die E-Partizipation einem Bottom-Up-Ansatz folgen. In diesem Fall werden die elektronischen Beteiligungsformen durch die Bürgerschaft, Nichtregie-

---

<sup>128</sup> Wüst, in: Ley/Weitz (Hrsg.), Praxis Bürgerbeteiligung, 2012, 249.

<sup>129</sup> Westholm, in: Ley/Weitz (Hrsg.), Praxis Bürgerbeteiligung, 2012, 124.

<sup>130</sup> Nanz/Fritsche, Handbuch Bürgerbeteiligung, 2012, 88.

<sup>131</sup> Benkhadda, Verwaltungsmodernisierung durch E-Government, 2010, 31 ff.; Roleff, APuZ 2012, Heft 7, 14 (16) m.w.N.

<sup>132</sup> Nanz/Fritsche, Handbuch Bürgerbeteiligung, 2012, 88.

rungsorganisationen sowie der Wirtschaft initiiert und richten sich an die Verwaltung und Politik.<sup>133</sup> Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren im Rahmen der Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen sind von der Verwaltung initiiert und somit dem Top-Down Ansatz zuzuschreiben. Hingegen werden Online-Petitionen von der Bürgerschaft angestoßen und entsprechen somit dem Bottom-Up Ansatz.

Für die Durchführung der E-Partizipation gibt es keine standardisierten Verfahren. Die Verfahren zur E-Partizipation variieren je nach Anlass, Dauer, Umfang, Zielgruppe und Aufwand. Verfahren zur E-Partizipation lassen sich jedoch in zwei Gruppen unterteilen.<sup>134</sup> Zum einen existieren Kombinationen aus Online- und Offline-Öffentlichkeitsbeteiligung. In diesem Zusammenhang dient die E-Partizipation unter anderem der Ergänzung der Präsenzbeteiligung durch Bereitstellung von Information und der Schaffung einer Plattform für Kommunikation. Daneben existieren aber auch Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren, die ausschließlich online ablaufen. Hierzu gehören unter anderem Foren, die von einem Moderator betreut werden, Politiker-Chats sowie Online-Petitionen.<sup>135</sup>

E-Partizipation bietet den Vorteil, dass sich die internetgestützte Beteiligung qualitativ positiv sowie transparenzfördernd auf einen Planungs- oder Genehmigungsprozess auswirken kann, indem sich aufgrund der Anonymität des Internets die Öffentlichkeit beteiligt, die sich aufgrund zeitlicher oder örtlicher Gegebenheiten sowie fehlender Erfahrungen in Bezug auf die Präsenzbeteiligungen sonst nicht beteiligt hätten. Dadurch kann die Heterogenität der Gruppe der Beteiligten erhöht werden.<sup>136</sup> Gleichzeitig können bei einer ausschließlich elektronisch durchgeführten Öffentlichkeitsbeteiligung Beteiligungsbarrieren aufgebaut werden. Trotz der weiten Verbreitung des Internets, gibt es immer noch Bevölkerungsgruppen die dieses kaum oder gar nicht nutzen oder keinen Zugang zum Internet haben. Sie können am elektronisch geführten Diskurs nicht teilnehmen und beteiligen sich somit

---

<sup>133</sup> Eixelsberger/Stember, E-Government, 2012, 7.

<sup>134</sup> Nanz/Fritsche, Handbuch Bürgerbeteiligung, 2012, 90.

<sup>135</sup> Nanz/Fritsche, Handbuch Bürgerbeteiligung, 2012, 91; Westholm, in: Ley/Weitz (Hrsg.), Praxis Bürgerbeteiligung, 2012, 125.

<sup>136</sup> Berghäuser/Berghäuser, NVwZ 2009, 766 (768); Nanz/Fritsche, Handbuch Bürgerbeteiligung, 2012, 89; Westholm, in: Ley/Weitz (Hrsg.), Praxis Bürgerbeteiligung, 2012, 129.

nicht an den Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen.<sup>137</sup>

### 3.4 Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Der Begriff „Funktion“ wird in den verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen unterschiedlich verwandt. So versteht die Betriebswirtschaftslehre unter dem Begriff „Funktion“ eine Teilaufgabe zu Erreichung eines Unternehmensziels. In der Mathematik dient eine Funktion der Beschreibung von Zusammenhängen zwischen mehreren verschiedenen Faktoren.<sup>138</sup> In der Informatik beschreibt der Begriff „Funktion“ eine Tätigkeit oder eine Aufgabe innerhalb eines größeren Zusammenhangs mit der von einem ausgewählten Startereignis ein Zielereignis erreicht werden kann.<sup>139</sup> Aus den vorgestellten Definitionen lässt sich für diese Arbeit schließen, dass Funktionen Anforderungen beschreiben, die konkrete Rechtsvorschriften oder die Wissenschaft an die Öffentlichkeitsbeteiligung stellen, damit ein bestimmtes Ziel erreicht wird.<sup>140</sup> Für die in dieser Arbeit zugrunde gelegten Ziele bedeutet dies, dass Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung beschreiben, mit welchen Maßnahmen und durch welche Voraussetzungen Akzeptabilität von Planungs- und Genehmigungsverfahren erreicht werden kann und die Hürden für die Erzeugung von Akzeptanz verringert werden können.

Die Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung wurden insbesondere in den 1970er und 1980er Jahren von der Verwaltungs- und Rechtswissenschaft diskutiert und in den 1990er Jahren unter dem Aspekt der Verfahrensbeschleunigung und Akzeptanzbildung weiterentwickelt.<sup>141</sup> Ergebnis dieser Diskussionen war die Festlegung verschiedener Beteiligungsfunktionen

<sup>137</sup> Berghäuser/Berghäuser, NVwZ 2009, 766 (768); Märker/Wehmer, Standort 2008, 84 (88).

<sup>138</sup> Holland, in: Springer Gabler Verlag (Hrsg.), Gabler Wirtschaftslexikon, Beitrag zu Funktion, abrufbar unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/3234/funktion-v12.html>, Stand 7/2017.

<sup>139</sup> Myrach, in: Gronau/Becker/Kurbel u.a. (Hrsg.), Enzyklopädie der Wirtschaftsinformatik Online-Lexikon, abrufbar unter: <http://www.enzyklopaedie-der-wirtschaftsinformatik.de/wi-enzyklopaedie/lexikon/is-management/Systementwicklung/Hauptaktivitaeten-der-Systementwicklung/Problemanalyse-/Funktionsmodellierung>, Stand 7/2017.

<sup>140</sup> Zur Funktionalität des Rechts siehe Engel, in: Rengeling/Hof (Hrsg.), Instrumente des Umweltschutzes im Wirkungsverbund, 2001, 17 ff.

<sup>141</sup> Siehe näher Mayntz, in: Knöpfle/Morsey/Fenske, Demokratie und Beteiligung, 1972, 241 ff.; Deppen, Beteiligungsrechte des Bürgers in Planfeststellungsverfahren auf der Grundlage des Verwaltungsverfahrensgesetzes; Zschiesche, Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren, 2015.



und Beteiligungsziele je nach Art des Verwaltungsverfahrens. Die Begriffe Funktion und Ziele wurden häufig synonym verwendet, obwohl sie begrifflich nicht dasselbe bedeuten.<sup>142</sup> Die Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung greifen schließlich ineinander und können somit nicht losgelöst voneinander betrachtet werden. So fördert die Effektivierungsfunktion gleichzeitig auch die Legitimation eines Planungs- und Genehmigungsverfahrens.<sup>143</sup>

### 3.4.1 Dienende Funktion des Verwaltungsverfahrens

Nach dem Prinzip der dienenden Funktion<sup>144</sup> des Verwaltungsverfahrensrechts besteht die Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Sammlung der entscheidungserheblichen Informationen, um eine materiell-rechtlich zutreffende Entscheidung zu ermöglichen.<sup>145</sup> Dadurch soll die Öffentlichkeitsbeteiligung die Wissensbasis der Entscheidungsträger erweitern und somit verhindern, dass sachlich oder rechtlich erhebliche Gesichtspunkte bei der Entscheidung unberücksichtigt bleiben.

In der Vergangenheit wurde der Begriff „dienende Funktion“ als Oberbegriff verstanden, dem eine instrumentelle Funktion des Verwaltungsverfahrens und eine nichtinstrumentelle Funktion des Verwaltungsverfahrens zuzuordnen sind.<sup>146</sup> Mit dem Begriff „instrumentelle Funktion“ wird der Fall beschrieben, in dem das Verwaltungsverfahren als Verwirklichungsmodus des materiellen Rechts dient.<sup>147</sup> Das Verwaltungsverfahren übernimmt eine nichtinstrumentelle Funktion, wenn es zusätzlichen Zwecken dient. Diese Zwecke können vielfältig sein. Sie müssen jedoch normativ verfestigt sein.<sup>148</sup> Ein anerkannter Verfahrenszweck ist beispielsweise die Herstellung von Akzeptanz und Transparenz in der Öffentlichkeit.<sup>149</sup>

---

<sup>142</sup> Zschiesche, Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren 2015, 57.

<sup>143</sup> Die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen erfüllt darüber hinaus gehend verfassungsrechtliche anerkannte Funktionen. Diese werden in Kapitel 3 ausführlich dargestellt.

<sup>144</sup> Zur dienenden Funktion des Verwaltungsverfahrensrechts siehe Haug/Schadtke, NVwZ 2014, 271 (272); Fisahn, Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, 2002, 210; Dolde, NVwZ 2013, 769 (770); Lippert, ZUR 2013, 203 (204 f.) m.w.N.

<sup>145</sup> Haug, Die Verwaltung 2014, 221 (239).

<sup>146</sup> Gurlit/Fehling, VVDStRL Bd. 70, 2011, 280; Burgi, DVBl. 2011, 1318.

<sup>147</sup> Burgi, DVBl. 2011, 1318; Dolde, NVwZ 2013, 769 (770); Haug/Schadtke, NVwZ 2014, 271 (272).

<sup>148</sup> Burgi, DVBl. 2011, 1318.

<sup>149</sup> Burgi, DVBl. 2011, 1319.

### 3.4.2 Informationsfunktion

Die Öffentlichkeitsbeteiligung dient dem mehrdimensionalen Informations-transfer.<sup>150</sup> Das bedeutet, dass die Entscheidungsträger und Vorhabenträger einerseits Informationen über betroffene Belange und Interessen der Bürger erhalten. Andererseits werden die Bürger über die Planung oder geplante Vorhaben informiert. So erfüllt die Öffentlichkeitsbeteiligung in Verwaltungsverfahren im Sinne einer staatsdienenden Funktion unter anderem eine Informations- und Wissensgewinnungsfunktion für die Behörde. Das durch die Beteiligung neu hinzugewonnene Wissen soll die Verwaltung bei ihrer Entscheidungsfindung unterstützen.<sup>151</sup> Zu beachten ist, dass im Rahmen des Amtsermittlungsgrundsatzes beim Zugriff auf Expertenwissen nur eine eingeschränkte Relevanz der Verbreiterung des Sachwissens zugesprochen werden kann.<sup>152</sup> Zudem bietet die Öffentlichkeitsbeteiligung für den Vorhabenträger die Chance, auf die Konfliktrichtigkeit seines Vorhabens hingewiesen zu werden. Schließlich dient die Öffentlichkeitsbeteiligung der Information der Öffentlichkeit über Planungen und bestimmte Vorhaben. Die Öffentlichkeit kann dadurch einordnen, ob möglicherweise eigene Belange betroffen sind.<sup>153</sup> Die Erfüllung der Informationsfunktion ist zudem die Voraussetzung für die Erfüllung der anderen Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung. Denn nur durch Informationen kann beispielsweise Transparenz geschaffen werden.<sup>154</sup>

### 3.4.3 Kontrolle und Transparenz der Verwaltung

Die Öffentlichkeitsbeteiligung ermöglicht die Kontrolle des staatlichen Handelns. Kontrolle ist in diesem Zusammenhang eng mit der Transparenz verknüpft. Denn Transparenz kann sowohl auf die Nachvollziehbarkeit des prozessualen Ablaufs eines Planungs- oder Genehmigungsverfahrens als

---

<sup>150</sup> Böhm, NuR 2011, 614 (615); Nanz/Fritsche, Handbuch Bürgerbeteiligung, 2012, 32; Schmitt-Glaeser/Walter, VDDStRL Bd. 31, 1973, 179; Breuer, NJW 1978, 1558 (1564); Ziekow, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen zum 69. Deutschen Juristentag, 2012, D. 16 m.w.N.

<sup>151</sup> Hafner, in: Knierim/Baasch/Gottschick (Hrsg.), Partizipation und Klimawandel, 2013, 89 ff.; Kopp, in: Bachof/Heigl/Redeker (Hrsg.), Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung, 1978, 387; Schmitt-Glaeser/Walter, VVDStRL, Bd. 31, 1973, 188.

<sup>152</sup> Siehe dazu Fisahn, Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, 2002, 210; Ziekow, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen zum 69. Deutschen Juristentag, 2012, D. 16.

<sup>153</sup> Gurlit, JZ 2012, 833 (834).

<sup>154</sup> Ziekow, Neue Formen der Bürgerbeteiligung, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen zum 69. Deutschen Juristentag, 2012, D. 17.

auch auf die inhaltliche Begründung des Ergebnisses eines solchen Prozesses abzielen.<sup>155</sup> Dadurch kann die Öffentlichkeit das behördliche Handeln kontrollieren und Rechtsverstöße früh aufzeigen. Kontrolle bietet somit der Öffentlichkeit die Möglichkeit in gewisser Art und Weise Einfluss auf das Verfahren zu nehmen. Diese Einflussnahme schließt jedoch nicht aus, dass die Kontrolle der Öffentlichkeit in der Eröffnung des Rechtswegs endet. Die Kontrolle durch die Öffentlichkeit kann dazu beitragen, dass durch das Vorhandensein von unbeteiligten Vertretern der Bevölkerung die Selbstkontrolle der Verwaltung gesteigert wird.<sup>156</sup> Planungs- und Genehmigungsverfahren müssen somit kontrollierbar und transparent für die Öffentlichkeit gestaltet werden.

#### 3.4.4 Effektivitätsfunktion

Effektivität beschreibt das Maß der Zielerreichung. Konkret ist das Verhältnis vom angestrebten zum erreichten Ziel gemeint. Der Aufwand mit dem das Ziel erreicht wurde spielt keine Rolle.<sup>157</sup> Die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren kann je nach Verständnis der Effektivitätsfunktion zu Steigerung der Effektivität des Verwaltungsverfahrens beisteuern. Zum einen kann Effektivität im Rahmen von Verwaltungsverfahren als eine „Aggregation von verschiedenen Funktionen“<sup>158</sup> der Öffentlichkeitsbeteiligung verstanden werden. Das bedeutet, dass die Effektivität der Öffentlichkeitsbeteiligung dadurch erzeugt wird, dass die unterschiedlichen Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung ihre Ziele erreichen. Zum anderen wird der Öffentlichkeitsbeteiligung auch eine eigenständige Effektivitätsfunktion bei der Rechtsverwirklichung zugesprochen. Dieses Verständnis entspricht dem Ansatz der Europäischen Union zu den Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung. Im Sinne dieses Ansatzes wird der Bürger für die Durchsetzung bestimmter Effekte unionsrechtlich instrumentalisiert. So dient die Öffentlichkeitsbeteiligung beispielsweise der Durchsetzung von Umweltbelangen, indem die Öffentlichkeit durch ihre Beteili-

---

<sup>155</sup> Haug, Die Verwaltung 2014, 221 (238).

<sup>156</sup> Kurz, Juristische Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung und Genehmigung umweltrelevanter Großvorhaben, 1992, 40.

<sup>157</sup> Thommen, in: Springer Gabler Verlag (Hrsg.), Gabler Wirtschaftslexikon, Textbeitrag zu Effektivität, abrufbar unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/7639/effektivitaet-v9.html>, Stand 7/2017.

<sup>158</sup> Ziekow, Neue Formen der Bürgerbeteiligung, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen zum 69. Deutschen Juristentag, 2012, D. 15.

gung eine Kontrollfunktion übernimmt.<sup>159</sup> Effektivität im Sinne des Rechtsdurchsetzungsverständnisses trägt zudem dazu bei, dass gerichtliche Auseinandersetzungen am Ende von Planungs- und Genehmigungsverfahren vermieden werden. Denn durch die Öffentlichkeitsbeteiligung können Konflikte frühzeitig erkannt und bearbeitet werden.<sup>160</sup>

### 3.4.5 Legitimationsfunktion

In einer Demokratie behandelt die Legitimation die Formen der Ausübung von Staatsgewalt und ihrer Rückbindung an das Volk. Der Legitimationsbegriff wird in den unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen verwendet. In der Politikwissenschaft wird unter demokratischer Legitimation die Rechtfertigung des Staates für sein hoheitliches und nicht hoheitliches Handeln verstanden. Die Politikwissenschaft kennt unterschiedliche Formen von Legitimation. Die Input-Legitimation, die Throughput-Legitimation sowie die Output-Legitimation.<sup>161</sup> Bei letzterer wird die Legitimation des Handelns der Akteure durch die Nützlichkeit ihrer Leistungen für die Gemeinschaft bestimmt. Die Akteure müssen somit nicht unbedingt gewählt sein.<sup>162</sup> Bei der Throughput-Legitimation wird das staatliche Handeln durch die Mitbestimmung und Abstimmungen des Volkes legitimiert.<sup>163</sup> Die Input-Legitimation orientiert sich an einer Legitimationskette. In diesem Sinn ist jede hoheitliche Entscheidung auf die Willensäußerungen des Volkes bei Wahlen zurückzuführen.<sup>164</sup> Die Form der Input-Legitimation entspricht grundsätzlich dem Legitimationsverständnis der Rechtswissenschaft.<sup>165</sup>

Bei der Bestimmung des rechtswissenschaftlichen Legitimationsbegriffs kann auch auf die Soziologie zurückgegriffen werden. Die Soziologie beschreibt Legitimation als die Anerkennungswürdigkeit von Personen, Institutionen oder Vorschriften. In diesem Zusammenhang wird in der Soziologie der Begriff Legitimität verwendet. Legitimität findet ihren Maßstab

---

<sup>159</sup> Siehe dazu: Müller, Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Recht der Europäischen Union und ihre Einwirkung auf das deutsche Verwaltungsrecht am Beispiel des Immissionsschutzrechts, 2010, 58; Ziekow, Neue Formen der Bürgerbeteiligung, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen zum 69. Deutschen Juristentag, 2012, D. 16.

<sup>160</sup> Appel, NVwZ 2012, 1361 (1362).

<sup>161</sup> Bogumil/Kuhlmann, dms 2015, 237 (238); Bauer, dms 2015, 273 (275).

<sup>162</sup> Bogumil/Kuhlmann, dms 2015, 237 (238); Wimmel, integration 1/2008, 48 (58).

<sup>163</sup> Wimmel, integration 1/2008, 48 (58).

<sup>164</sup> Bauer, dms 2015, 273 (275).

<sup>165</sup> Bauer, dms 2015, 273 (275).

nicht in der Rechtsordnung, sondern wird anhand von Grundsätzen und Werten bestimmt, die als der Rechtsordnung vorausliegend angesehen werden.<sup>166</sup> Die Bestimmung dieses außerrechtlichen Maßstabs ist hinsichtlich einer Allgemeingültigkeit mit Schwierigkeiten verbunden. Denn in einer pluralistischen Gesellschaft kann kaum ein Konsens in Bezug auf höchste Werte und Prinzipien erreicht werden. Es handelt sich somit bei solchen Festlegungen nicht um Wahrheiten im naturwissenschaftlichen Sinn. Auch die Kommunikation der Verfahrensbeteiligten kann eine naturwissenschaftliche Wahrheitsfindung nicht gewährleisten. Wahrheiten im naturwissenschaftlichen Sinn sind selbstevident. Im Vergleich dazu muss die Wahrheit im sozialwissenschaftlichen Verfahren andere Geltungsgründe beanspruchen. Sozialwissenschaftliche Wahrheiten tragen durch ihre Allgemeingültigkeit dazu bei, komplexe Sachverhalte und Entscheidungen zu reduzieren. Sozialwissenschaftliche Wahrheiten benötigen, aufgrund der Tatsache, dass sie nicht selbstevident sind, einen besonderen Anerkennungsgrund. Dieser Anerkennungsgrund ist die Legitimität.<sup>167</sup>

Ein Faktor zur Erzeugung von Legitimität im sozial-administrativen System sind Verfahren. Verfahren sind solche Abläufe, die in Abhängigkeit von Verhalten der Verfahrensbeteiligten mehrere mögliche Verfahrensabläufe ermöglichen. Verfahrensregeln reduzieren die Komplexität dieser Verfahren und lassen gleichzeitig den Beteiligten die Möglichkeit offen, bestimmte Verhaltensrollen einzunehmen. Existiert somit ein allgemein anerkanntes Verfahren, das dazu genutzt wird, um Entscheidungen zu treffen, kann die Legitimität der getroffenen Entscheidung insgesamt erhöht werden.<sup>168</sup>

Aus rechtswissenschaftlicher Perspektive bedarf staatliches Handeln der demokratischen Legitimation.<sup>169</sup> Legitimation des staatlichen Handelns kann indes nur erreicht werden, wenn ein gewisses Legitimationsniveau eingehalten wird. Dafür müssen die institutionell-funktionelle Legitimation, die organisatorisch-personelle Legitimation sowie die sachlich-inhaltliche Legitimation gesichert sein. Bei der funktionell-institutionellen Legitimation muss das staatliche Handeln über die zuständige Institution oder die ausgeübte Aufgabe auf eine entsprechende rechtliche Zuweisung zurückzuführen

---

<sup>166</sup> So auch *Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, 1969.

<sup>167</sup> *Schöbener*, in: *Schöbener/Knauff* (Hrsg.), *Allgemeine Staatslehre*, 2016, § 4 Rn. 6; siehe dazu *Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, 1969.

<sup>168</sup> *Schöbener*, in: *Schöbener/Knauff* (Hrsg.), *Allgemeine Staatslehre*, 2016, § 4 Rn. 7.

<sup>169</sup> *Bauer*, dms 2015, 273 (275).

ren sein. Zudem muss der tätig werdende Amtswalter vom Volk direkt oder von dessen Organen benannt werden, damit die organisatorisch-personelle Legitimation gewährleistet werden kann. Schließlich muss das Handeln unmittelbar von der Verfassung oder vom Parlament vorgegeben werden und kontrolliert werden. Insbesondere die organisatorisch-personelle und die sachlich-inhaltliche Legitimation wirken komplementär.<sup>170</sup>

Die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren hat keine eigene legitimationsstiftende Funktion, sondern dient der Transparenz des Verfahren, der Kontrolle der Verwaltung, der Kanalisierung von Konflikten, und dem Rechtsschutz der Betroffenen sowie der sachlich-inhaltlichen Legitimation der Behördenentscheidung durch die Ermittlung aller sachentscheidungsrelevanten Informationen.<sup>171</sup> Dennoch werden der Öffentlichkeitsbeteiligung zum einen ein eigenständiger demokratischer Gehalt<sup>172</sup> und zum anderen ein legitimationsstiftender Eigenwert zugesprochen.<sup>173</sup>

---

<sup>170</sup> *Heselhaus*, in: Ewer/Ramsauer/Reese/Rubel (Hrsg.), *Methodik-Ordnung-Umwelt*, 2014, 299; *Böckenförde*, *Staat, Verfassung, Demokratie*, 1991, 300; *Trute*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. 1, 2012, § 6 Rn. 8 ff.; *Haug/Schadtle*, *NVwZ* 2014, 271 (272); *Wittreck*, *ZG* 2011, 209 (210f.).

<sup>171</sup> *Bauer*, *dms* 2015, 273 (275); *Ziekow*, in: *Ständige Deputation des Deutschen Juristentages* (Hrsg.), *Verhandlungen zum 69. Deutschen Juristentag*, 2012, D. 14 ff.; *Gurlit*, *JZ* 2012, 833 (834). Zur legitimationsstiftenden Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung siehe *Haug/Schadtle*, *NVwZ* 2014, 271 (272); *Fisahn*, *Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung*, 2002, 237; *Wittreck*, *ZG* 2011, 209 (210 f., 217 ff.).

<sup>172</sup> *Groß*, *DÖV* 2011, 510 (511).

<sup>173</sup> *Burgi*, *DVBl.* 2011, 1317 (1319); *Führ/Lewin*, *Partizipative Verfahren in Zulassungsentscheidungen für raumbedeutsame Vorhaben*, 2001, 10 f.; *Haug/Schadtle*, *NVwZ* 2014, 271 (273).

## 4 DER RECHTSRAHMEN DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG

Seit den 1970er Jahren beschäftigen sich rechtliche und politische Instanzen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene immer wieder mit dem Thema Öffentlichkeitsbeteiligung. Ergebnis dieser Diskurse sind verschiedene Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung auf internationaler, europäischer und ebenso auf nationaler Ebene. Die für Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen einschlägigen internationalen und unionsrechtlichen Regelungen werden in diesem Kapitel dargestellt. Anschließend erfolgt die Herleitung der verfassungsrechtlich gebotenen Anforderungen. Abschließend werden die konkreten Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen auf einfachgesetzlicher Ebene kurz thematisiert.

### 4.1 Öffentlichkeitsbeteiligung auf internationaler Ebene

Auf völkerrechtlicher Ebene existieren in den verschiedenen Umweltabkommen Regelungen über den Zugang zu Informationen und zur Beteiligung der Öffentlichkeit.<sup>174</sup> Wegweisende Festsetzungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren wurden im Jahr 1992 in der Rio-Erklärung getroffen. Die Rio-Erklärung bestimmt in ihrem Prinzip 10, dass eine Beteiligung betroffener Bürger an Umweltbelangen in Zukunft zum weltweiten Standard heranwachsen soll. Das Prinzip 10 wurde durch das internationale Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention)<sup>175</sup> im Jahr 1998 konkretisiert.<sup>176</sup> Die am 1.12.2001 in Kraft getretene Aarhus-Konvention setzt sich aus drei Säulen zusammen. Diese Säulen bestimmen Mindeststandards hinsichtlich des Zugangs zu Informationen, der Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren sowie dem Zugang zu Gerichtsverfahren.<sup>177</sup>

Insofern zielt die Aarhus-Konvention darauf ab, die Transparenz, die Akzeptanz und die Verwaltungs- und Vollzugskontrolle von Entscheidungs-

---

<sup>174</sup> So beispielsweise Art. 9 des OSPAR-Abkommens.

<sup>175</sup> Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters done at Aarhus Denmark on 25.6.1998.

<sup>176</sup> Newig, in: Heinrichs/ Kuhn/ Newig (Hrsg.), Nachhaltige Gesellschaft, 2011, 65.

<sup>177</sup> Buck/Verheyen, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, § 1 Rn. 69; Knopp, ZUR 2005, 281; Fisahn, ZUR 2004, 136; v. Danwitz, NVwZ 2004, 272.

verfahren zu erhöhen.<sup>178</sup> Für die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen sind insbesondere Art. 6 Abs. 1 Aarhus-Konvention bei Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten und Art. 7 Aarhus-Konvention bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken einschlägig.

Die betroffene Öffentlichkeit ist im Sinne des Art. 6 Aarhus-Konvention bei Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten je nach Zweckmäßigkeit durch öffentliche Bekanntmachung oder einzeln unter anderem über die geplante Tätigkeit, die Art der Entscheidung, das vorgesehene Verfahren sowie die Beteiligungsmöglichkeiten frühzeitig zu informieren. Frühzeitig bedeutet gemäß Art. 6 Abs. 4 Aarhus-Konvention, dass die Beteiligung zu einem Zeitpunkt erfolgen soll, zu dem noch alle Optionen offen sind und eine effektive Beteiligung stattfinden kann. Unter dem Begriff der Öffentlichkeit sind gemäß Art. 2 Nr. 4 Aarhus-Konvention eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen zu verstehen sowie in Übereinstimmung mit innerstaatlichem Recht Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen. Die betroffene Öffentlichkeit zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass die in concreto betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse am Entscheidungsverfahren ausgestattet sind. Dadurch wird der Begriff der betroffenen Öffentlichkeit von einem subjektiv-öffentlichen Recht entkoppelt.<sup>179</sup>

Die betroffene Öffentlichkeit kann gemäß Art. 6 Abs. 7 Aarhus-Konvention Stellungnahmen, Informationen, Analysen oder Meinungen vortragen, sofern sie für die geplante Tätigkeit als relevant erachtet werden. Nach der Entscheidung über die Tätigkeit soll die betroffene Öffentlichkeit gemäß Art. 6 Abs. 9 Aarhus-Konvention über die Entscheidung sowie die Gründe und die Erwägungen, welche die Entscheidung stützen informiert werden. In den Anwendungsbereich der Vorschrift fallen die in Anhang I der Konvention genannten Tätigkeiten. Diese Liste enthält keinen ausdrücklichen Bezug zu Biogas- oder Windenergieanlagen. Gleichwohl können die Regelungen der Aarhus-Konvention Anwendung auf die Planungs- und Genehmigungsverfahren dieser Anlagen finden. Denn Art. 6 Abs. 2 Aarhus-Konvention bestimmt ausdrücklich, dass die Vorschriften der Aarhus-Konvention auch Anwendung auf Tätigkeiten finden sollen, die, in Über-

---

<sup>178</sup> V. Danwitz, NVwZ 2004, 272 (273).

<sup>179</sup> V. Danwitz, NVwZ 2004, 272 (275); Fisahn, NVwZ 2004, 136 (138).



einstimmung mit dem innerstaatlichen Recht, eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können. Ferner gestattet Art. 3 Abs. 5 Aarhus-Konvention, den Vertragsparteien weitergehende Maßnahmen zu ergreifen oder beizubehalten.

Neben der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Entscheidungsverfahren über bestimmte Tätigkeiten sieht Art. 7 Aarhus-Konvention darüber hinausgehend vor, dass die Vertragsparteien Vorkehrungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Erstellung umweltbezogener Plänen, Programme und Politiken treffen. In diesem Rahmen sollen der Öffentlichkeit alle relevanten Informationen zur Verfügung gestellt werden. Auch hier soll die Beteiligung der Öffentlichkeit möglichst frühzeitig erfolgen. In welchem Umfang die Beteiligung erfolgt bleibt jedoch offen. Hervorzuheben ist allerdings, dass bei der Beteiligung bei Plänen, Programmen und Politiken die Öffentlichkeit allgemein und nicht nur die betroffene Öffentlichkeit zu beteiligen ist. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut der Vorschrift.

## 4.2 Unionsrechtliche Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung

Im Primärrecht der Europäischen Union finden sich Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung. So besagt das europäische Kooperationsprinzip, dass bei umweltrelevanten Entscheidungen eine Mitwirkung der Bürger stattfinden soll. Das Kooperationsprinzip beruht auf dem Gedanken, dass Umweltschutz nicht eine ausschließlich staatliche Aufgabe ist, sondern auch die Zivilgesellschaft angeht. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, die Gesellschaft mit in den Umweltschutz einzubeziehen.<sup>180</sup>

Das Kooperationsprinzip ist auf Vertragsebene durch Art. 11 EUV etabliert und als Rechtsprinzip im europäischen Primärrecht anerkannt.<sup>181</sup> Teile des Sekundärrechts sind vom Gedanken des Kooperationsprinzips geprägt, beispielsweise die UVP-Richtlinie,<sup>182</sup> Umwelt-Informations-Richtlinie<sup>183</sup> oder

---

<sup>180</sup> Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 3 Rn. 164.

<sup>181</sup> Zur früheren Diskussion, ob das Kooperationsprinzip als Rechtsprinzip anzuerkennen ist; siehe Rengeling, Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht, 1988; Shirvani, Das Kooperationsprinzip im deutschen und europäischen Umweltrecht, 2005, m.w.N.

<sup>182</sup> Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.4.2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinie) (ABl. L 124 v. 25.4.2014, 1 ff.).

<sup>183</sup> Richtlinie 2003/4/EG vom 28.1.2003 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG (Umweltinformationsrichtlinie) (ABl. L 41 vom 14.2.2003, 26 ff).

die Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme.<sup>184</sup>

Die Aarhus-Konvention ist von der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedsstaaten aufgrund bestehender Zuständigkeiten als gemischtes Abkommen abgeschlossen worden.<sup>185</sup> Die Gemeinschaft und die Europäische Union haben daraufhin für den Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren Regelungen in der UVP-Richtlinie, der IVU-Richtlinie<sup>186</sup> und der Umweltinformationsrichtlinie sowie die Richtlinie zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme erlassen.

#### 4.2.1 Öffentlichkeitsbeteiligung in der UVP-Richtlinie und IE-Richtlinie

Die UVP-Richtlinie wurde durch die Aarhus-Konvention geprägt. Ziel der Umweltverträglichkeitsprüfung ist es, vor Zulassung von potentiellen umweltbelastenden Projekten deren jeweilige Umweltauswirkungen in einem rechtlich geordnetem Verfahren zu prüfen und bei der anschließenden Entscheidung zu berücksichtigen.<sup>187</sup> Art. 6 Abs. 2 UVP-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Öffentlichkeit durch öffentliche Bekanntmachung, auch in elektronischen Medien, frühzeitig über das Projekt und die zur Verfügung stehenden Informationen zu unterrichten.<sup>188</sup>

Die betroffene Öffentlichkeit erhält zudem gemäß Art. 6 Abs. 4 UVP-Richtlinie die Möglichkeit, sich an den umweltbezogenen Entscheidungsverfahren zu beteiligen, indem sie das Recht zur Abgabe von Stellungnah-

---

<sup>184</sup> Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (Plan-UVp-Richtlinie) (ABl. L 156 vom 25.6.2003, 17ff.).

<sup>185</sup> V. Danwitz, NVwZ 2004, 272 (277).

<sup>186</sup> Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie), (Abl. L 257 vom 10.10.1996, 26 ff.); aufgehoben durch die Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.1.2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie 2008) (Abl. L 24 vom 29.1.2008, 8ff.); abgelöst durch die Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.12.2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) (IE-Richtlinie) (Abl. L 334 v. 17.12.2010, 17 ff.).

<sup>187</sup> Schink, DVBl. 2014, 877 (878); Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 8 Rn. 1.

<sup>188</sup> Dazu siehe Schink, UPR 2014, 408 (417); Shirvani, NuR 2010, 383.

men erhält, bevor die Entscheidung über den Genehmigungsantrag getroffen wurde. Überdies muss der Zeitrahmen für die Beteiligung gemäß Art. 6 Abs. 6 UVP-Richtlinie so gewählt werden, dass die Öffentlichkeit informiert werden kann und dass die Öffentlichkeit ausreichend Zeit zur Vorbereitung und Beteiligung während des umweltbezogenen Entscheidungsverfahrens hat. Um dieser Forderung gerecht zu werden, beträgt die Frist zur Anhörung laut Art. 6 Abs. 7 UVP-Richtlinie mindestens 30 Tage.<sup>189</sup>

Auch die IE-Richtlinie setzt die Vorgaben der Aarhus-Konvention um und bestimmt im Erwägungsgrund 27, dass eine effektive Beteiligung der Öffentlichkeit notwendig ist, damit die Öffentlichkeit einerseits Meinungen und Bedenken äußern kann. Andererseits können die Entscheidungsträger diese Meinungen und Bedenken berücksichtigen, damit der Entscheidungsprozess nachvollziehbarer und transparenter gestaltet wird und damit die Öffentlichkeit das Bewusstsein für Umweltbelange entwickelt sowie die Unterstützung der getroffenen Entscheidungen wächst. Die IE-Richtlinie enthält grundsätzlich Vorgaben für die Genehmigung von bestimmten Anlagenarten, die im Anhang I IE-Richtlinie aufgeführt werden. Der Anhang I führt grundsätzlich nicht ausdrücklich die Begriffe Windenergie- und Biogasanlagen. Dennoch prägen die Vorgaben die konkreten Genehmigungsvorgaben von Windenergie- und Biogasanlagen. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Vorgaben im Bundes-Immissionsschutzgesetz<sup>190</sup> und den einschlägigen Verordnungen umgesetzt wurden.<sup>191</sup>

#### **4.2.2 Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Plänen und Programmen**

Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen beruhen häufig auf Vorgaben aus Plänen und Programmen. Auch für solche Pläne und Programme sieht die Aarhus-Konvention eine Beteiligung der Öffentlichkeit vor. Die Europäische Gemeinschaft hat zur Umsetzung der Aarhus-Konvention die Richtlinie über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung be-

---

<sup>189</sup> Schink, DVBl. 2014, 877 (884).

<sup>190</sup> Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG) vom 17.5.2013 (BGBl. I, 1274), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 18.7.2017 (BGBl. I, 2771).

<sup>191</sup> Siehe näher Kap. 5.2.

stimmter umweltbezogener Pläne und Programme erlassen. Die Richtlinie sieht einen zweiphasigen Einbezug der Öffentlichkeit vor. Zum einen besteht eine Informationspflicht der Öffentlichkeit über die Pläne oder Programme sowie deren Inhalt. In einer zweiten Phase kann die Öffentlichkeit Stellung zu den Plänen und Programmen nehmen. Diese Stellungnahmen sind im weiteren Verfahren zu berücksichtigen. Der Zeitpunkt der Beteiligung muss gemäß Art. 2 Abs. 2 b) Plan-UVP-Richtlinie so gewählt werden, dass alle Optionen noch offen sind und noch Entscheidung über die Pläne oder Programme getroffen werden können.

Im Vergleich zur UVP-Richtlinie ist nicht nur die betroffene Öffentlichkeit bei der Aufstellung von Plänen und Programmen zu beteiligen. Art. 2 Abs. 1 Plan-UVP-Richtlinie bezeichnet die Öffentlichkeit ausdrücklich als „eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen, und in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen.“

### 4.3 Nationale Verfassungsprinzipien

Nachdem der Deutsche Bundestag der Aarhus-Konvention, durch Erlass des Aarhus Vertragsgesetzes<sup>192</sup>, zugestimmt hat, hat die Bundesrepublik die Aarhus-Konvention am 15. Januar 2007 ratifiziert. Das Grundgesetz sieht kein konkret formuliertes Recht auf Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen vor. Vielmehr sind die einfachgesetzlich verabschiedeten Beteiligungsmöglichkeiten Ausdruck verschiedener Verfassungsprinzipien und Staatszielbestimmungen. Verfassungsprinzipien sind solche verbindlichen und einklagbaren Verfassungsnormen, die den Charakter der Verfassung sowie die Ordnung, auf der ein Staat beruht, erkennen lassen.<sup>193</sup> Beispielhaft sind Normen über die Regierungsform, die Rechtsstaatlichkeit oder die Gewaltenteilung zu nennen. Von den Verfassungsprinzipien sind Staatszielbestimmungen zu unterscheiden. Diese sind inhaltliche Leitlinien des politischen Handelns, ohne

---

<sup>192</sup> Gesetz zu dem Übereinkommen vom 25.6.1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Übereinkommen) (Aarhus Vertragsgesetz) vom 9.12.2006 (BGBl. II ,1251).

<sup>193</sup> *Sodann/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht, 2016, Einführung Kap. 1; *Maurer*, Staatsrecht I, 2010, § 6 Rn. 1.

Rechtsgarantie für den Einzelnen.<sup>194</sup> Die gesetzliche Basis der Verfassungsprinzipien bilden insbesondere Art. 20 GG und Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG. Namentlich bilden das Bundesstaatsprinzip, das Rechtsstaatsprinzip, das Demokratieprinzip sowie das Sozialstaatsprinzip die Verfassungsprinzipien der Bundesrepublik. Die Öffentlichkeitsbeteiligung kann einen Beitrag dazu leisten, den unterschiedlichen Verfassungsprinzipien gerecht zu werden. Die für die Öffentlichkeitsbeteiligung relevanten Verfassungsprinzipien werden im Folgenden dargestellt. Strittig ist, ob es sich beim Kooperationsprinzip um ein Verfassungsprinzip handelt und ob es demnach eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energien handelt.

#### **4.3.1 Grundrechtsschutz durch Verfahren als Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips**

Die Diskussion um den rechtlichen Status der Öffentlichkeitsbeteiligung wurde insbesondere in den 1970er Jahren geführt. Einen wichtigen Beitrag zur Einordnung der Öffentlichkeitsbeteiligung leistete der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Atomkraftwerk Mühlheim-Kärlich.<sup>195</sup> Bevor das Bundesverfassungsgericht eine Einordnung der Öffentlichkeitsbeteiligung vornahm, wurde die Öffentlichkeitsbeteiligung unter anderem dem Rechtsstaatsprinzip zugeordnet. Das Rechtsstaatsprinzip ergibt sich laut Bundesverfassungsgericht „aus einer Gesamtschau der Bestimmungen des Art. 20 Abs. 2 GG über die Bindung der Einzelgewalten und der Art. 1 Abs. 3, Art. 19 Abs. 4, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG sowie aus der Gesamtkonzeption des GG.“<sup>196</sup> Das Bundesverfassungsgericht folgte der Verwendung dieses Sammelbegriffes und stützte sich in späteren Entscheidungen nur noch auf Art. 20 GG, wenn es auf das Rechtsstaatsprinzip verwies.<sup>197</sup> Das Rechtsstaatsprinzip besagt, dass alles staatliche Handeln an das Gesetz gebunden ist. Vor dem Gesetz besteht Rechtsgleichheit und unabhängige Ge-

---

<sup>194</sup> Sodann/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 2016, Einführung Kap. 1; Maurer, Staatsrecht I, 2010, § 6 Rn. 1; Bundeszentrale für politische Bildung, abrufbar unter: <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/recht-a-z/23100/verfassungsprinzipien>, Stand 7/2017.

<sup>195</sup> BVerwGE 53, 30 ff. = NJW 1980, 759 ff.

<sup>196</sup> BVerfGE 2, 380 (403) = NJW 1953,1137 (1138); siehe dazu Schöbener in: Schöbener/Knauff (Hrsg.), Allgemeine Staatslehre, 2016, § 5 Rn. 153.

<sup>197</sup> Maurer, Staatsrecht I, 2010, § 8 Rn. 4; siehe Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 25 ff.

richte schützen die Rechte der Bürger vor willkürlichen Eingriffen des Staates. Es besteht somit ein Rechtsschutz für die Bürger.<sup>198</sup>

Planungs- und Genehmigungsbehörden sind als Teil der vollziehenden Gewalt an Grundrechtsnormen ebenso gebunden wie an Verfassungsprinzipien. Die rechtsstaatliche Verwaltung muss deswegen Verantwortung für ihr eigenes Verhalten übernehmen, um die Rechtmäßigkeit ihres Handelns sicherzustellen. Formelle Planungs- und Genehmigungsverfahren können diese Selbstkontrolle unterstützen. Bestandteil dieser Planungs- und Genehmigungsverfahren ist die Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Öffentlichkeitsbeteiligung dient somit der Erfüllung der rechtsstaatlichen Aufgaben der Planungs- und Genehmigungsbehörden.<sup>199</sup> Obwohl der partizipierende Bürger regelmäßig nur seinen eigenen Rechts- und Interessenschutz verfolgt, hindert dies die rechtsstaatliche Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht.<sup>200</sup> Dementsprechend wurde der sogenannte „status activus processualis“ entwickelt. Dieser besagt, dass in Planungs- und Genehmigungsverfahren von Beginn an die Kommunikation der Beteiligten gewährleistet sein muss, um der Konfrontation von grundrechtlichen Interessen vorzubeugen. Verfahren, wie beispielsweise Genehmigungsverfahren, dienen daher dem Schutz der Grundrechte der von der Planung oder Genehmigung Betroffenen und des Antragsstellers.<sup>201</sup> Somit sieht „status activus processualis“ vor, dass der Schutz der Grundrechte nicht erst im gerichtlichen Verfahren geltend gemacht wird. Vielmehr bezieht sich der durch den Rechtsstaat gebotene Rechtsschutz schon auf das vorgeschaltete Verfahren in Bezug auf Beteiligungs- und Anhörungsrechte sowie auf einen Kommunikationsprozess, der gerichtlichen Auseinandersetzungen vorbeugt.<sup>202</sup> Dem Verfahren wird somit eine Komplementärfunktion gegenüber den Grundrechten zugesprochen.<sup>203</sup> Für die Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutet dies, dass Planungs- und Genehmigungsverfahren der verfassungsrechtlichen Forderung entsprechen.<sup>204</sup>

---

<sup>198</sup> Pötzsch, Die Deutsche Demokratie, 2009, 28 ff..

<sup>199</sup> Schmitt-Glaeser, VVDStRL Bd. 31, 1971, 244 ff.

<sup>200</sup> Blümel, in: Schnur (Hrsg.), Festschrift für Ernst Forsthoff, 1972, 23; Redeker, NJW 1980, 1593 (1594).

<sup>201</sup> Häberle, VVDStRL, Bd. 30, 1972, 83ff; Redeker, NJW 1980, 1593 (1594).

<sup>202</sup> Häberle, VVDStRL, Bd. 30, 1972, 89.

<sup>203</sup> Häberle, Verfassung als öffentlicher Prozeß, 1996, 678; Dolde, NVwZ 1982, 65 (66 ff.).

<sup>204</sup> Häberle, Verfassung als öffentlicher Prozeß, 1996, 678.

Das Bundesverfassungsgericht bestärkte in seiner Entscheidung zum Atomkraftwerk Mühlheim-Kärlich die grundrechtsschützende Rolle der Öffentlichkeitsbeteiligung, indem es ausdrücklich darauf hinwies, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht nur zur umfassenden Information der Behörden diene, sondern auch dem vorbeugenden Grundrechtsschutz mit dem Zweck, auftretenden Einwendungen und Bedenken schon im behördlichen Genehmigungsverfahren Rechnung zu tragen. Dadurch könne dem grundrechtlich geforderten Schutz von Leben und Gesundheit möglichst früh gerecht werden.<sup>205</sup>

Der vorgelagerte Rechtsschutz wurde durch dieses Urteil erstmals aus Art. 2 Abs. 2 GG in Verbindung mit dem Anspruch auf effektiven Rechtsschutz im Sinne von Art. 19 Abs. 4 GG abgeleitet. In vorausgegangenen Urteilen stellte das Bundesverfassungsgericht die verfahrensrechtliche Bedeutung basierend auf den Art. 12 und 14 GG heraus.<sup>206</sup> In diesen Urteilen hat das Bundesverfassungsgericht den Grundrechtsschutz und die Grundrechtsverwirklichung durch Gestaltung von Verfahren für Vorhabenträger oder Antragsteller hervorgehoben.<sup>207</sup> Im später folgenden Mühlheim-Kärlich Beschluss folgte das Bundesverfassungsgericht, dass eine Grundrechtsverletzung in Verfahren, in denen Dritte, wie beispielsweise Bürger beteiligt sind, auch vorliegt, wenn gegen einfaches gesetzliches Verfahrensrecht verstoßen wird, das der Staat in Erfüllung einer Schutzpflicht der in Art. 2 Abs. 2 GG genannten Rechtsgüter erlassen hat.<sup>208</sup>

Im Laufe der 1990er Jahre forderte die Industrie immer wieder die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren und sah die Öffentlichkeitsbeteiligung als eine Belastung an.<sup>209</sup> Viele diskutierten über die Beschleunigung von Verwaltungsverfahren und der Gesetzgeber nahm dies zum Anlass Be-

---

<sup>205</sup> BVerwGE 53, 30 ff = NJW 1980, 759 (766).

<sup>206</sup> Erstmals stellte das Bundesverfassungsgericht einen solchen Schutz auf Grundlage von Art. 14 GG im Urteil zum Hamburger Deichordnungsgesetz fest (BVerfGE 24, 367 (401) = NJW 1969, 309). In späteren Entscheidungen bestätigte das Gericht dieses Urteil und weitete den Schutz auf Art. 12 GG aus (so beispielsweise in der Entscheidung BVerfGE 50, 16 = NJW 1979, 1159); siehe dazu *Dietlein* in: /Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 76. EL 2015, § 10 BImSchG Rn. 7; *Fisahn*, Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, 2002, 201.

<sup>207</sup> *Dolde*, NVwZ 1982, 65; *Rößnagel/Hentschel*, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn 50.

<sup>208</sup> *Dolde*, NVwZ 1982, 65 (68).

<sup>209</sup> Siehe dazu *Fisahn*, Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, 2002, 340 ff.; *Pünder*, JuS 2006, 289 (290); *Ziekow/Windoffer/Oertel*, DVBl. 2006, 146.

schleunigungs novellen zu erlassen.<sup>210</sup> Als Folge dieser Beschleunigung wurden beispielsweise Vorschriften über die Heilung von Verfahrensfehlern in Verwaltungsverfahren<sup>211</sup> oder die Anzeigepflicht von Änderungen im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren eingeführt.<sup>212</sup> Grund für die Durchführung dieser Beschleunigung war, dass in der Diskussion um den Wirtschaftsstandort Deutschland immer wieder geltend gemacht wurde, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren eine effiziente Aufgabenerledigung der Verwaltungsbehörden verhindern würden.<sup>213</sup> Die Effizienz des Verwaltungsverfahrens ist verfassungsrechtlich geboten. Der Aufwand eines Verwaltungsverfahrens soll so gering wie möglich gehalten werden. Der Gesetzgeber bestimmt daher, in den einschlägigen Gesetzen, dass die Verwaltungsverfahren so zügig und kostengünstig wie möglich ablaufen sollen.<sup>214</sup> Verwaltungseffizienz und der Grundsatz des Rechtsschutzes durch das Verfahren müssen als zwei widerstreitende Prinzipien zu einem Ausgleich gebracht werden.<sup>215</sup> Aus der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lässt sich dieser Konflikt nicht eindeutig beheben. Zu beachten sind in jedem Fall bestimmte Grundsätze, die beispielsweise ein faires und objektives Verfahren gewährleisten oder Grundrechtspositionen im und durch das Verfahren wahren.<sup>216</sup>

### 4.3.2 Öffentlichkeitsbeteiligung als Ausdruck des Demokratieprinzips

In der Vergangenheit wurde die Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren mit dem vorgestellten Grundrechtsschutz durch Verfahren begründet.<sup>217</sup> Besonders die Konflikte

<sup>210</sup> Pünder, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 2010, § 14 Rn. 8; Eifert, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2012, § 19 Rn 36.

<sup>211</sup> Siehe dazu Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz – GenBeschlG) vom 12.09.1996 (BGBl. I, 1354); Bonk, NVwZ 1997, 320.

<sup>212</sup> Siehe dazu Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren vom 9.10.1996 (BGBl. I, 1498); Hansmann, NVwZ 1997, 105.

<sup>213</sup> Siehe dazu Pietzcker, VVDStRL, Bd. 41, 1983, 193 (194); Pünder, JuS 2011, 289 (293).

<sup>214</sup> Pünder, JuS 2011, 289 (293).

<sup>215</sup> Bonk, NVwZ 1997, 320 (322); Laubinger, VerwArch 1982, 60; Pietzcker, VVDStRL, Bd. 41, 1982, 151.

<sup>216</sup> Siehe näher Bonk, NVwZ 1997, 320 (322 ff.); Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn 34 ff. m.w.N.

<sup>217</sup> Siehe näher Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn 34 ff.



um Großvorhaben wie beispielsweise Flughafenerweiterungen oder dem Umbau des Stuttgarter Bahnhofs rückte die Demokratierelevanz der Öffentlichkeitsbeteiligung in den Mittelpunkt des Interesses.<sup>218</sup> Das Demokratieprinzip besagt, dass im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG alle Staatsgewalt vom deutschen Staatsvolk ausgeht. In einer repräsentativen Demokratie werden die Interessen der Bürger durch die gewählten Vertreter in den Parlamenten wahrgenommen. Die Parlamente wiederum entscheiden nach dem Mehrheitsprinzip.<sup>219</sup>

Gesetze werden von der Legislative erlassen. Die Legislative wird in Deutschland durch den Deutschen Bundestag, den Bundesrat oder Landesparlamente ausgeübt. Die genannten Organe werden mit den demokratisch gewählten Personen besetzt. Für die Zulassung technischer Systeme, wie etwa Windenergie- oder Biogasanlagen, werden häufig unbestimmte Rechtsbegriffe vom Gesetzgeber verwendet.<sup>220</sup> So sind beispielsweise genehmigungsbedürftige Anlagen so zu errichten und zu betreiben, dass zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt beispielsweise schädliche Umwelteinwirkungen nicht hervorgerufen werden. Die Verwendung dieser allgemeingültigen Formulierungen wird im Technikrecht damit begründet, dass die Gesetzesnormen trotz schneller Veränderungen im Technikbereich und einem Informationsdefizit der Gesetzes- und Verordnungsgeber allgemeingültig sein sollen. Es obliegt somit der Exekutive und Judikative diese unbestimmten Rechtsbegriffe mit Leben zu füllen.<sup>221</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat die Rechtmäßigkeit dieser unbestimmten Formulierungen im Rahmen seiner Rechtsprechung zum Kalkar Urteil anerkannt. Das Bestimmtheitserfordernis steht demnach der Auslegung der Begriffe durch die Exekutive nicht entgegen. Ihnen wird ein Auslegungsspielraum zugestanden.<sup>222</sup> Die Exekutive sowie die Judikative müssen somit die im Gesetz entstandenen Regelungsdefizite ausgleichen. Die Rechtsprechung überprüft wiederum die Ausführungen der Behörde ledig-

---

<sup>218</sup> Saurer, DVBl. 2012, 1082 (1087).

<sup>219</sup> Siehe dazu Maurer, Staatsrecht I, 2010, § 7 Rn. 22 ff.; Schöbener, in: Schöbener/Knauff (Hrsg.), Allgemeine Staatslehre 2016, § 5 Rn. 28 ff.

<sup>220</sup> Roßnagel, UPR 1986, 46 (49 ff.); Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 53.

<sup>221</sup> Roßnagel, UPR 1993, 129 ff.; Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 53.

<sup>222</sup> BVerfGE 49, 89 (135ff.) = NJW 1979, 359 (363); Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 28.

lich hinsichtlich ihrer Plausibilität und ersetzt diese Ausführungen nicht. Die Exekutive verfügt somit über einen gewissen Spielraum, die Begriffe und somit auch das hinzunehmende Risiko auszufüllen.<sup>223</sup> Dadurch entsteht jedoch ein sachliches Demokratiedefizit, denn durch die Beteiligung an Wahlen kann der Bürger selber keinen Einfluss auf die Auslegung bestimmter Begriffe und somit die Risikogrenzbestimmung nehmen. Je weniger ein Entscheidungsergebnis durch Gesetzesnormen vorwegbestimmt ist, desto mehr Gewicht wird somit dem Entscheidungsverfahren und damit beispielsweise auch dem Genehmigungsverfahren zugesprochen.<sup>224</sup>

Entscheidungen über bestimmte Vorhaben werden hingegen von den dafür zuständigen Genehmigungsbehörden getroffen. Die Bevölkerung bestimmt zwar ihre Vertreter im Rahmen von Kommunal-, Landtags- oder Bundestagswahlen. Diese Vertreter haben grundsätzlich keinen direkten Einfluss auf die Entscheidung über spezifische Vorhaben. Zwar ernennen diese Vertreter wieder Behördenmitarbeiter, die über bestimmte Vorhaben entscheiden. Die personelle Legitimation nimmt jedoch auf der exekutiven Ebene immer mehr ab. Denn bei Besetzung bestimmter Verwaltungspositionen haben die Bürger keine Möglichkeit durch Wahlen selbst zu entscheiden, wer ausgewählt wird, dies übernehmen zwar die gewählten Vertreter, aber der Bezug zwischen dem gewählten Vertreter und dem beispielsweise einem Behördenmitarbeiter einer Genehmigungsbehörde ist sehr gering. Somit lässt sich bei der Planung und Entscheidung über bestimmte Vorhaben ein personelles Demokratiedefizit identifizieren.<sup>225</sup>

Eine gute Öffentlichkeitsbeteiligung kann dazu beitragen dieses Defizit zu beseitigen.<sup>226</sup> Demokratie lebt von der ständigen Kommunikation zwischen Gesellschaft und Staat. Sie umfasst deswegen nicht nur die Teilhabe an Wahlen, sondern beinhaltet auch die aktive Mitwirkung der Bürger an Ent-

---

<sup>223</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 27. Roßnagel, Gesetzesvorbehalt für die Wiederaufarbeitung, in: Roßnagel (Hrsg.), Rechtsprobleme der Wiederaufbereitung, 1987, 34 ff.

<sup>224</sup> Kopp, DVBl. 1980, 372 f., Grimm, NVwZ 1985, 865 (866); Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 29.

<sup>225</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 29; Brohm, VVDStRL, Bd. 30, 1972, 279 ff.; a.A. Blümel, in: Schnur (Hrsg.), Festschrift für Ernst Forsthoff, 1972, 23. Er geht davon aus, dass eine stärkere Beteiligung der Öffentlichkeit in der Planung ausschließlich aus Gründen des Individualrechtsschutzes und nicht aufgrund des Demokratieprinzips erfolgen sollte.

<sup>226</sup> Hofmann, JZ 2012, 701, Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 54.

scheidungsprozessen.<sup>227</sup> So sollen Bürger die Staatsorgane und Entscheidungsprozesse durch Kritik und Anregungen beeinflussen. Eine aktive Teilhabe kann nur erreicht werden, wenn das staatliche Handeln öffentlich sichtbar wird.<sup>228</sup> Die Öffentlichkeitsbeteiligung trägt ferner zur öffentlichen Kontrolle des Entscheidungsverfahrens bei. Diese Kontrolle stärkt die Rationalität der Entscheidungsträger gegenüber einseitiger Einflussnahme.<sup>229</sup>

Das Grundgesetz baut auf dem Prinzip der pluralistischen Interessenvertretung durch einzelne Individuen sowie Gruppen auf. Das bedeutet, dass im Entscheidungsverfahren die Komplexität alternativer Entscheidungsmöglichkeiten zu erhalten ist. Die Interessen verschiedenster Interessenvertretungen können im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung präsentiert werden und finden Beachtung. Zudem bewirkt die Öffentlichkeitsbeteiligung, dass die Entscheidung an sich qualitativ verbessert wird.<sup>230</sup> Die demokratische Teilhabe bildet somit einen wichtigen Baustein, um die Komplexität des Umweltschutzes zu bewältigen und um gleichzeitig einen gesellschaftlichen Konsens im Spannungsfeld zwischen Ökologie und Ökonomie zu erreichen.<sup>231</sup> Die Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren kann somit ein durch die Entscheidungskaskaden entstehendes Demokratiedefizit beseitigen und gleichzeitig dazu beitragen, eine Steigerung des Gemeinwohls zu erreichen.

#### 4.3.3 Umweltrechtliches Kooperationsprinzip

Im Vergleich zum Rechtsstaats- oder Demokratieprinzip handelt es sich beim Kooperationsprinzip um einen Verfahrensgrundsatz. Die Rolle des Kooperationsprinzips wurde in den 1990er Jahren intensiv diskutiert.<sup>232</sup> Anerkannt wurde, dass das deutsche Umweltrecht durch drei Grundprinzipien geprägt wird – dem Vorsorge-, dem Verursacher- und dem Kooperati-

---

<sup>227</sup> Kopp, DVBl. 1980, 320 (327).

<sup>228</sup> Hafner, NuR 2012, 315 (317); Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 30.

<sup>229</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 32.

<sup>230</sup> M. w. N.: Kern, Bitburger Gespräche, Bd. 2, 2012, 103 ff.; Albrecht/Grüttner/Lenk u.a., Optionen moderner Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten, 2010; Fisahn, ZUR 2004, 136 (137).

<sup>231</sup> Hofmann, JZ 2012, 701 (702); Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 33.

<sup>232</sup> Siehe Jaeschke, NVwZ 2003, 563; Murswiek, ZUR 2001, 7; Müggenborg, NVwZ 1990, 909; Rengeling, Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht, 1988, 141; Schink, in: Schliesky/Ernst (Hrsg.), Wissenschaftliches Symposium für Edzard Schmidt-Jortzig, 2007, 69 m.w.N.

onsprinzip. Insbesondere letzteres rechtfertigt die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren.<sup>233</sup> Noch in den 1960er Jahren wurde das Umweltrecht stark durch das Direktionsprinzip geprägt. Ein Umdenken erfolgte in den 1970er und 1980er Jahren durch die Anwendung des Kooperationsprinzips.<sup>234</sup> Die Bundesregierung beschreibt in ihrem Umweltbericht des Jahres 1976 das Kooperationsprinzip als umweltrechtlichen Verfahrensgrundsatz mit dem „eine frühzeitige Beteiligung der gesellschaftlichen Kräfte am umweltpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß [...]“<sup>235</sup> angestrebt werden soll.<sup>236</sup> Kooperation kann staatliche Regelungsbefugnisse nicht ersetzen. Die Kooperation ist deswegen darauf zu beschränken, durch Einbringung von Sachverstand und Einbindung von Verantwortung staatliche Entscheidungen und deren Akzeptanz zu erleichtern.<sup>237</sup>

Zum Kooperationsprinzip gehören kooperative Elemente bei der Durchführung von Umweltmaßnahmen. Dazu zählt unter anderem auch die Beteiligungen privater Personen an Entscheidungsprozessen, wie beispielsweise die Beteiligungen an der Vorbereitung und Durchführung bis hin zur Übertragung spezifischer Aufgaben bei Entscheidungsprozessen. Ferner sind die Beteiligungsvorschriften der Planungs- und Genehmigungsverfahren dem Einsatzbereich des Kooperationsprinzips zuzuordnen.<sup>238</sup> Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen finden daher Rechtfertigung im umweltrechtlichen Kooperationsprinzip. Eine Anerkennung des Kooperationsprinzips als Rechtsprinzip wird aus verschiedenen Gründen abgelehnt. Dies wird damit begründet, dass sich das Kooperationsprinzip nicht aus der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG ableiten lässt, da die Staatszielbestimmung Umweltschutz die natürlichen Lebensgrundlagen schützen soll. Die Bestimmung sagt jedoch nichts über die Mittel zur Erreichung dieses Staatsziels aus. Das

---

<sup>233</sup> Siehe dazu *Jaeschke*, NVwZ 2003, 563; *Müggenborg*, NVwZ 1990, 909; *Schink*, in: *Schliesky/Ernst* (Hrsg.), Wissenschaftliches Symposium für Edzard Schmidt-Jortzig, 2007, 73 ff.

<sup>234</sup> *Ramsauer* in: *Koch* (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, § 3 Rn. 27.

<sup>235</sup> BT-Drs. 7/5684, 9. Das Kooperationsprinzip wurde erstmals im Umweltprogramm des Jahres 1971 definiert. Siehe dazu: BT-Drs. 6/2710.

<sup>236</sup> *Schmidt/Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 2014, § 1 Rn. 17; *Reinhardt*, LKV 1994, 244 (246).

<sup>237</sup> *Schmidt/Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 2014 § 1 Rn. 17; *Schink*, in: *Schliesky/Ernst* (Hrsg.), Wissenschaftliches Symposium für Edzard Schmidt-Jortzig, 2007, 73 ff.

<sup>238</sup> *Schink*, in: *Schliesky/Ernst* (Hrsg.), Wissenschaftliches Symposium für Edzard Schmidt-Jortzig, 2007, 73 ff.

Kooperationsprinzip beinhaltet hingegen Formen und Wege, um dieses Ziel zu erreichen und kann in bestimmten Fällen dem Ziel des Umweltschutzes zuwider laufen.<sup>239</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat zwar in zwei abgabenrechtlichen Entscheidungen aus dem Jahr 1998 im Immissionsschutzrecht und Abfallrecht das Kooperationsprinzip anerkannt.<sup>240</sup> Trotzdem ist das Kooperationsprinzip umstritten, da es als Rechtsprinzip noch keinen expliziten Einzug in eine rechtliche Vorschrift gefunden hat<sup>241</sup> und das Bundesverfassungsgericht nicht ausdrücklich in seinen Entscheidungen die Geltung des Kooperationsprinzips aus dem Grundgesetz ableitet.<sup>242</sup> Schließlich kann konstatiert werden, dass sich das Kooperationsprinzip zwar in einfachgesetzlichen Regelungen widerspiegelt, die Stellung des Prinzips bis heute strittig ist.<sup>243</sup>

#### 4.4 Einfaches Gesetzesrecht

Die internationalen, unionsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung haben Eingang in die gesetzlichen Vorgaben zu Planungs- und Genehmigungsverfahren gefunden. Um diesen Vorgaben gerecht zu werden, wurden formalisierte Verfahren für die Öffentlichkeitsbeteiligung entwickelt.

Wegweisende Entscheidungen werden bereits in der Regionalplanung durch die Zuordnung bestimmter Flächenarten für dezentrale Energieanla-

---

<sup>239</sup> Gusy, ZUR 2001, 1(7); Schink, in: Schliesky/Ernst (Hrsg.), Wissenschaftliches Symposium für Edzard Schmidt-Jortzig, 2007, 75; Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 53.

<sup>240</sup> Bei diesen Entscheidungen ging es zum einen um die Zulässigkeit landesrechtlicher Abfallabgaben und der Vereinbarkeit mit Kooperationskonzept des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. Vorausgesetzt wurde vom Bundesverfassungsgericht die Anwendung des Kooperationsprinzips im Immissionsschutzrecht (BVerfGE 98, 83 = NJW 1998, 2346). Zum anderen befasste sich das Bundesverfassungsgericht mit der Zulässigkeit kommunaler Verpackungssteuern (BVerfGE 98, 106 = NJW 1998, 2341 (2343); siehe hierzu *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, 2016, § 3 Rn. 17.

<sup>241</sup> Siehe dazu *Rengeling*, Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht, 1988, 141; *Müggenborg*, NVwZ 1990, 915; *Jaeschke*, NVwZ 2003, 563 m.w.N.

<sup>242</sup> Gusy, ZUR 2001, 7 (13); Schink, in: Schliesky/Ernst (Hrsg.), Wissenschaftliches Symposium für Edzard Schmidt-Jortzig, 2007, 76.

<sup>243</sup> So bezeichnet *Schink* das Kooperationsprinzip als ein umweltpolitisches Prinzip (*Schink*, in: Schliesky/Ernst (Hrsg.), Wissenschaftliches Symposium für Edzard Schmidt-Jortzig, 2007, 77). *Jaeschke* bestreitet dies wiederum (*Jaeschke*, NVwZ 2003, 563 (566)).

gen getroffen. § 9 ROG<sup>244</sup> bildet die bundesrechtliche Grundlage für die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen.<sup>245</sup> Auf kommunaler Ebene konkretisieren die Gemeinden durch die Bauleitplanung in Form von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen Vorgaben für die Errichtung von dezentralen Energieanlagen auf dem Gemeindegebiet. Bei der Aufstellung von Bauleitplänen führen die Gemeinden nach § 3 Abs. 1 BauGB<sup>246</sup> eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung durch. Nach der frühzeitigen Beteiligung erfolgt bei Vorliegen eines konkreten Planentwurfs die förmliche Beteiligung.<sup>247</sup> Sollen an einem konkreten Standort dezentrale Energieanlagen errichtet und betrieben werden, werden entweder auf Grundlage des Bundes-Immissionsschutzgesetzes oder des Baugesetzbuches und den einschlägigen landesrechtlichen Vorschriften Genehmigungsverfahren durchgeführt.<sup>248</sup> Insofern findet die Öffentlichkeitsbeteiligung auf jeder Stufe von Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen statt. Eine ausführliche Darstellung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen folgt in Kap. 5.

---

<sup>244</sup> Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22.12.2008 (BGBl. I, 2986), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 15 des Gesetzes vom 20.7.2017 (BGBl. I, 2808).

<sup>245</sup> Zum Aufstellungsverfahren siehe ausführlich Kap. 5.1.1.3.

<sup>246</sup> Baugesetzbuch (BauGB) vom 3.11.2017 (BGBl. I, 3634).

<sup>247</sup> Grundlegend siehe *Koch/Hendler*, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 2015, §23; *Battis* in: *Battis/Krautzberger/Löhr* (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 3 Rn. 1 ff.; zum Aufstellungsverfahren siehe ausführlich Kap. 5.1.2.4.

<sup>248</sup> Grundlegend siehe *Koch*, in: *ders.* (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, Immissionschutzrecht Rn. 168 ff.; *Roßnagel/Hentschel*, in: *Führ* (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 BImSchG; *Falke/Ruppel/Sittig*, in: *Maslaton* (Hrsg.), Windenergieanlagen, 2015, 77ff.; *Kusche*, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011; *Fest/Fechler*, NVwZ 2016, 1050.

## 5 DIE UMSETZUNG DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG IN PLANUNGS- UND GENEHMIGUNGSVERFAHREN DEZENTRALER ENERGIEANLAGEN

Der Ausbau dezentraler Energieanlagen beansprucht Raum und schränkt zugleich die Möglichkeiten anderer Bodennutzungen in der Bundesrepublik Deutschland ein. Beanspruchen mehrere Nutzungsarten denselben Raum, treten sie damit in Konkurrenz. Daher bedarf es einer planerischen Koordination der verschiedenen räumlichen Nutzungsarten.<sup>249</sup> Diese erfolgt durch die räumliche Gesamtplanung, die die Bundesplanung, die Landesplanung sowie die Regionalplanung beinhaltet und durch die städtebauliche Planung konkretisiert wird. Die Bauleitplanung untergliedert sich in die Flächennutzungsplanung und die Bebauungsplanung.<sup>250</sup> Die Möglichkeiten, Nutzungsarten zu steuern, werden im folgenden Kapitel ausführlich dargestellt. Zudem werden die Verfahren zur Aufstellung der unterschiedlichen Planarten unter besonderer Berücksichtigung der Öffentlichkeitsbeteiligung detailliert erläutert.

Sollen konkrete Biogas- und Windenergievorhaben umgesetzt werden, zieht dies regelmäßig einen Eingriff in die Natur nach sich. Zudem können bestimmte Vorhaben Auswirkungen auf die Bürger haben. Aus diesem Grund sind bestimmte Zulassungsverfahren vor der Errichtung dieser Anlagen durchzuführen. Diese Zulassungsverfahren unterscheiden sich je nach Typ und Größe des geplanten Vorhabens. So bedürfen Biogas- oder Windenergieanlagen keiner Zulassung, einer Baugenehmigung oder je nach Größe einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, die durch ein vereinfachtes, förmliches Verfahren oder förmliches Verfahren mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung erteilt wird. Darüber hinaus sind für die Zulassung von Biogas- und Windenergieanlagen teilweise auch die Regelungen über die Umweltverträglichkeitsprüfung sowie die Privilegierungsvorschrift des § 35 BauGB einschlägig. Wann eines der beschriebenen Verfahren anzuwenden ist und wie die unterschiedlichen Verfahren unter besonderer Berücksichtigung der Öffentlichkeitsbeteiligung ablaufen, wird im Folgenden erläutert.

---

<sup>249</sup> Siehe näher Kap. 3.1.

<sup>250</sup> Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 2015, § 1 Rn. 30.

## 5.1 Planungsrechtliche Vorgabe

Vorschriften zur räumlichen Planung unterliegen nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG der konkurrierenden Gesetzgebung. In Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung verfügen die Bundesländer über die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG können die Länder in Bereichen der Raumordnung von der bundesrechtlichen Gesetzgebung abweichen, sofern der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat.<sup>251</sup>

Unter dem Begriff der Raumordnung ist „die hoheitliche Gestaltung des Raumes jenseits der Ortsebene unter überörtlichen und überfachlichen Gesichtspunkten [...]“<sup>252</sup> zu verstehen. Ihre Aufgabe ist die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, die Abstimmung unterschiedlicher Anforderungen an den Raum (Koordinierungsfunktion) sowie der planerische Ausgleich von Konflikten (Konfliktbewältigung) und die Vorsorge für einzelne Raumfunktionen und Raumnutzungen (Vorsorgeauftrag).<sup>253</sup>

Die Bauleitplanung ist gemäß § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB Aufgabe der Gemeinden. Nach § 1 Abs. 1 BauGB leitet die Bauleitplanung die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke auf örtlicher Ebene und bereitet sie vor. Vorbereiten und Leiten meint, dass die für bestimmte Flächen zulässigen Nutzungen von der Gemeinde bestimmt werden. Instrumente zur Regelung der Bauleitplanung sind Flächennutzungspläne und Bebauungspläne.<sup>254</sup> Gemeinden besitzen gemäß Art. 28 Abs. 2 GG das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Das Bundesverfassungsgericht hat durch seine Rechtsprechung bestimmt, dass darunter solche Aufgaben fallen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln und von dieser örtlichen Gemeinschaft eigen-

---

<sup>251</sup> Siehe dazu näher *Ipsen*, Staatsrecht I, 2016, Rn. 556; *Maurer*, Staatsrecht I, 2010, § 17 Rn. 30 ff.; *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht, 2016, § 17 Rn. 9.

<sup>252</sup> *Koch/Hendler*, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 2015, § 1 Rn. 9.

<sup>253</sup> *Finkelnburg/Ortloff/Kment*, Öffentliches Baurecht, Bd. 1, 2011, § 20 Rn. 12 ff.; *Koch/Hendler*, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 2015, § 1 Rn. 31; *Sanden*, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2015, § 13 Rn. 21 m.w.N.

<sup>254</sup> *Wirth/Schneeweiß*, Öffentliches Baurecht praxisnah, 2016, 17; *Koch/Hendler*, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 2015, § 11 Rn. 1 ff.; *Sanden*, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, § 13 Rn. 44 ff.



ständig bewältigt werden können.<sup>255</sup> Die Bauleitplanung hat die Aufgabe, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorzubereiten. Somit sind im Rahmen der Bauleitplanung die Voraussetzungen des Art. 28 GG zu bejahen und die Gemeinden erhalten die Planungshoheit Bauleitpläne für das Gemeindegebiet aufzustellen.<sup>256</sup> Durch die Regelungen im Baugesetzbuch hat der Gesetzgeber den Kommunen eine Rechtsgrundlage zur Steuerung der Bodennutzung gegeben.<sup>257</sup>

### 5.1.1 Die Raumordnungsplanung

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung kann drei Arten von bundesweiten Raumordnungsplänen erlassen. Diese sind Grundsatzpläne, Standortpläne sowie Raumordnungspläne für die ausschließliche Wirtschaftszone. In Grundsatzplänen werden Festlegungen zu Grundsätzen der Raumordnung im Sinne des § 2 Abs. 2 ROG für das Bundesgebiet konkretisiert. Standortpläne enthalten Festlegungen zur Verkehrsinfrastruktur, wie beispielsweise länderübergreifende See- oder Flughäfen, sofern die Festlegungen für die Entwicklung und Ordnung des Bundesgebiets notwendig sind. Raumordnungspläne für die Ausschließliche Wirtschaftszone legen die Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Nutzung, zur Gewährleistung der Sicherheit der Leichtigkeit und des Verkehrs sowie zum Schutz der Meeresumwelt fest.<sup>258</sup> Für onshore genutzte dezentrale Energieanlagen können sich lediglich Vorgaben aus den Grundsatzplänen ergeben. Solche Vorgaben wurden bisher nicht gemacht und somit sind Bundesraumpläne im Rahmen dieser Arbeit nicht zu beachten.

---

<sup>255</sup> Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts betrifft eine Kommunalverfassungsbeschwerde, die die Frage aufgreift, ob die Verlagerung von Aufgabenzuständigkeiten für die kommunale Abfallbeseitigung von kreisangehörigen Gemeinden auf Landkreise mit Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar ist. In diesem Zusammenhang legt das Bundesverfassungsgericht fest, was Angelegenheiten der örtlichen Verwaltung sind. Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts wurde durch das Bundesverwaltungsgericht bestätigt; BVerfGE 79, 127 (151f.) = NVwZ 1989, 347 (LS 4); siehe bestätigend BVerwGE 87, 228 (231f.) = NVwZ 1991, 682 (683) (Beschluss der Gemeindevertretung zur Atomwaffenstationierung); siehe dazu *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2011, § 23 Rn. 13; *Koch/Hendler*, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 2015, § 12 Rn. 1.

<sup>256</sup> *Koch/Hendler*, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 2015, § 12 Rn. 1.

<sup>257</sup> *Ebert/Falkner/Feucker*, in: ARL (Hrsg.), 2012, Gesetzgebungskompetenz und der gesetzliche Rahmen auf den verschiedenen Ebenen der Planung.

<sup>258</sup> *Koch/Hendler*, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 2015, § 6 Rn. 4 ff.

Die kleinräumige Präzisierung der Raumordnung erfolgt durch die Raumordnungsplanung auf Länderebene. Raumordnungspläne sind gemäß § 13 Abs. 1 S. 1 ROG für das Gebiet eines Landes aufzustellen und haben unterschiedliche Geltungsräume. Das Gesetz unterscheidet in § 13 Abs. 1 S. 1 ROG zwischen dem Raumordnungsplan für ein Landesgebiet (landesweiter Raumordnungsplan) und den Raumordnungsplänen für die Teilräume der Länder (Regionalpläne). Das Verhältnis der Raumordnungspläne sowie ihre Beziehung zur Bauleitplanung ist hierarchisch geprägt. Demnach ist der Regionalplan aus dem Raumordnungsplan des Landes zu entwickeln. Bauleitpläne sind wiederum an die Zielsetzungen der Raumordnungspläne der Länder anzupassen.<sup>259</sup> Die Länder haben die Raumordnungsplanung unterschiedlich ausgestaltet.<sup>260</sup>

Die überörtliche Planung und Steuerung dezentraler Energieanlagen erfolgt regelmäßig durch Regionalpläne. Die Steuerung raumbedeutsamer dezentraler Energieanlagen kann durch die Festlegung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung erfolgen. Ziele der Raumordnung sind gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von abschließend abgewogenen Festlegungen. Sie sind von öffentlichen Stellen gemäß § 4 Abs. 1 ROG verbindlich zu beachten. Grundsätze der Raumordnung enthalten gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG im Gegensatz dazu Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen. Es handelt sich somit nicht um zwingende Vorgaben, sondern um Vorgaben, die im Planungsprozess nach § 4 Abs. 1 und 2 ROG lediglich zu berücksichtigen sind.<sup>261</sup> Sollen durch Ziele und Grundsätze der Raumordnung der Standort dezentraler Energieanlagen beeinflusst werden, so kann dies gemäß § 7 Abs. 3 ROG durch die Festlegung von Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebieten sowie durch Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten erfolgen.

In einem Vorbehaltsgebiet gemäß § 7 Abs. 3 Nr. 2 ROG soll einer bestimmten raumbedeutsamen Nutzung besonderes Gewicht beigemessen werden.

---

<sup>259</sup> *Finkelnburg/Ortloff/Kment*, Öffentliches Baurecht, Bd. 1, 2011, § 20 Rn. 22 ff.; *Sanden*, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, § 13 Rn. 28.

<sup>260</sup> Siehe näher Kap. 5.1.1.2 sowie Kap. 5.1.1.3.

<sup>261</sup> *Scheidler*, UPR 2012, 58 (59); *Hagmann*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 56. EL 2009, § 21 UVPG Rn. 14; *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg u.a. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 91. EL 2009, § 1 Rn. 74.

Es ist nicht gewährleistet, dass sich die in Bezug genommene Nutzung gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzt. Vorbehaltsgebiete besitzen den Charakter von Grundsätzen der Raumordnung.<sup>262</sup> Die raumbedeutsame Nutzung genießt bei dieser Gebietsform keinen zwingenden Vorrang, sondern kann im Rahmen der Abwägung anderen Nutzungsarten unterliegen.<sup>263</sup>

Vorranggebiete im Sinne des § 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG dienen dazu, standortgebundene Nutzungen oder Funktionen des Raums zu sichern.<sup>264</sup> Sie sind Ziele der Raumordnung, da sie eine strikte Ausschlusswirkung gegenüber solchen raumbedeutsamen Nutzungen entfalten, die mit dem vorrangigen raumordnerischen Gebietszweck nicht vereinbar sind.<sup>265</sup> Vorranggebiete beschränken sich jedoch in ihrer Steuerungswirkung auf das Gebietsinnere. Somit fehlt es ihnen an einer außergebietlichen Ausschlusswirkung, in dem Sinne, dass die vorrangige Nutzung im weiteren Plangebiet ausgeschlossen wird.<sup>266</sup>

Eignungsgebiete nach § 7 Abs. 3 Nr. 3 ROG sind Gebiete, die sich für bestimmte raumbedeutsame Maßnahmen eignen, die städtebaulich nach § 35 BauGB zu beurteilen sind und an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen werden. Sie dienen der raumordnerischen Steuerung des Außenbereichs und entfalten somit die Wirkung, die Vorranggebieten fehlt. Soll ein Vorranggebiet auch eine außergebietliche Wirkung entfalten, kann dies durch Festlegung von Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten gemäß § 7 Abs. 3 S. 3 ROG erfolgen. Zudem wird Eignungsgebieten eine doppelte Steuerungswirkung zugesprochen. Sie sind sowohl im inner- als auch im außergebietlichen Bereich als Ziele der Raumordnung anerkannt. Im außergebietlichen Bereich sind sie dies aufgrund der von

---

<sup>262</sup> Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht, Bd. 1, 2011, § 20 Rn. 22 ff.; Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 2015, § 3 Rn. 25; Scholich in: Ritter/Bröcker/Fürst u.a.(Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, 2005, 1262; so noch Sanden, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2010, § 20 Rn. 25.

<sup>263</sup> Scheidler, ZfBR 2009, 750 (752).

<sup>264</sup> Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht, Bd. 1, 2011, § 20 Rn. 22 ff.

<sup>265</sup> Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 2015, § 3 Rn. 24; Scholich, in: Ritter/Bröcker/Fürst u.a.(Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, 2005, 1262.

<sup>266</sup> Köck/Bovet, NuR 2008, 529 (532); Scheidler, ZfBR 2009, 750 (751).

ihnen ausgehenden strikten Ausschlusswirkung.<sup>267</sup> Im innergebietlichen Bereich ist ihnen diese Wirkung zuzusprechen, da den in den Eignungsgebieten geplanten Maßnahmen oder Nutzungen nach der Abwägung keine konkurrierenden Belange mehr entgegenstehen.<sup>268</sup>

#### 5.1.1.1 Dezentrale Energieanlagen in der Raumplanung

Windenergieanlagen weisen aufgrund ihrer Höhe sowohl in Bezug auf die Natur als auch in Bezug auf das Landschaftsbild ein hohes Maß an Raumbedeutsamkeit auf. Dem Ausbau der Windenergie wird zudem politisch ein hohes Maß an Bedeutung beigemessen, sodass insbesondere auf Ebene der Raumplanung Vorgaben zu Windenergie in Form von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung gesetzt werden.<sup>269</sup>

Die Errichtung von Biogasanlagen wird aufgrund ihrer politischen Entwicklung hinsichtlich der Förderstrukturen und ihrer Raumbedeutsamkeit kaum auf Ebene der Raumplanung behandelt.<sup>270</sup> Raumplanerisch relevant ist vielmehr der Anbau der für Biogasanlagen benötigten Energiepflanzen wie Mais und Raps. Für den Anbau dieser Pflanzenarten werden große landwirtschaftliche Flächen in Anspruch genommen. Die Ziele und Grundsätze der landesweiten Raumordnungspläne und Regionalpläne richten sich an öffentliche Stellen und bedürfen zu ihrer Außenverbindlichkeit gegenüber Privatpersonen der Vermittlung, beispielsweise im Rahmen von Genehmigungen. Die landwirtschaftliche Tätigkeit wiederum unterliegt keiner Genehmigungspflicht und so können die Ziele und Grundsätze der Raumordnung nicht unmittelbar den Anbau von Energiepflanzen steuern.<sup>271</sup> Auf Ebene der Regionalplanung kann allerdings der Anbau von Energiepflanzen indirekt durch Negativausweisungen, wie etwa durch Vorranggebiete für Natur und Landschaft gesteuert werden.<sup>272</sup>

---

<sup>267</sup> Zur Zielerkennung siehe *Spannowsky*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel* (Hrsg.), *ROG*, 2010, § 8 Rn. 90; *Koch/Hendler*, *Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht*, 2015, § 3 Rn. 27; ältere Rechtslage siehe: *Finkelnburg/Ortloff/Kment*, *Öffentliches Baurecht*, Bd. 1, 2011, § 20 Rn. 26.

<sup>268</sup> *Spannowsky*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel* (Hrsg.), *ROG*, 2010, § 8 Rn. 88.

<sup>269</sup> *Spannowsky*, *NuR* 2013, 773 (774).

<sup>270</sup> Siehe dazu *Schmidtchen*, *Klimagerechte Energieversorgung im Raumordnungsrecht*, 2014, 317 ff.

<sup>271</sup> *Beckmann*, in: *Jarass* (Hrsg.), *Erneuerbare Energien in der Raumplanung*, 2011, 123; *Mengel/Reiß/Thömmes u.a.*, *Steuerungspotenzial im Kontext naturschutzrelevanter Auswirkungen erneuerbarer Energien*, 2010, 129, *Albrecht*, *NuR* 2013, 453 (455).

<sup>272</sup> Näher siehe *Albrecht*, *NuR* 2013, 453 (456).

### 5.1.1.2 Das Aufstellungsverfahren von Landesentwicklungsplänen

§ 13 Abs. 1 Nr. 1 ROG verpflichtet die Länder landesweite Raumordnungspläne aufzustellen. Hinsichtlich des Planinhalts ist festzuhalten, dass für das gesamte Landesgebiet Festlegungen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums zu treffen sind. Dies geschieht regelmäßig für einen mittelfristigen Zeitraum von 25 Jahren. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass Veränderungen des Raums durch Nutzungs- oder Funktionsänderung sich nicht kurzfristig, sondern über eine längere Zeitspanne vollziehen.<sup>273</sup> Der mittelfristige Zeitraum gilt nur im Regelfall. In Ausnahmefällen kann auch eine andere Zeitspanne gewählt werden.<sup>274</sup> Die Länder haben die Aufstellung von Raumordnungsplänen unterschiedlich ausgestaltet.<sup>275</sup> Zu beachten ist, dass die Unterschiede bei der Regionalplanung um einiges größer sind als bei der landesweiten Raumordnungsplanung. Im Folgenden werden nun die Aufstellungsverfahren der Raumordnungspläne beispielhaft für die Bundesländer Baden-Württemberg und Hessen dargestellt.<sup>276</sup>

#### 5.1.1.2.1 Landesentwicklungs- und fachliche Entwicklungspläne in Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg sind auf Landesebene zwei Arten von Raumordnungsplänen vorgesehen. Der Landesentwicklungsplan sowie fachliche Entwicklungspläne. Der Landesentwicklungsplan enthält gemäß § 9 Abs. 1 S. 1 LplG BW<sup>277</sup> Ziele und Grundsätze für die räumliche Entwicklung und Ordnung des Landes. Zudem enthält er Ziele für landeswichtige raumbedeutsame Einzelvorhaben. Die Festlegungen beziehen sich gemäß § 9 Abs. 2 LplG BW beispielsweise auf die zentralen Orte des Landes oder besondere regionale Entwicklungsaufgaben für die unterschiedlichen Teilräume.

Der Landesentwicklungsplan wird von der obersten Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde aufgestellt. Dies ist das Wirtschaftsministerium des Landes Baden-Württemberg. Fachliche Entwicklungspläne werden wiederum vom jeweils zuständigen Ministerium aufgestellt. Im Rahmen des Aufstellungsverfahrens ist der Entwurf eines Entwicklungsplans, des-

---

<sup>273</sup> Spannowsky, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), ROG, 2010, § 7 Rn. 8.

<sup>274</sup> Spannowsky, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), ROG, 2010, § 7 Rn. 8.

<sup>275</sup> Siehe näher Kap. 5.1.1.2 sowie Kap. 5.1.1.3.

<sup>276</sup> Siehe näher Kap. 1.3.

<sup>277</sup> Landesplanungsgesetz des Landes Baden-Württemberg (LplG BW) vom 10. Juli 2003 (GBl. 2003, 385), zuletzt geändert durch Art. 31 der Verordnung vom 23.2.2017 (GBl. 2017, 99).

sen Begründung sowie der Umweltbericht dem Landtag zuzustellen. Werden Gemeinden, Landkreise, Regionalverbände, anerkannte Naturschutzverbände sowie andere öffentliche Stellen durch die Planung berührt, sind sie im Rahmen des Aufstellungsverfahrens zu beteiligen. Darüber hinaus sollen gemäß § 9 Abs. 3 S. 2 LplG BW auch Verbände und Vereinigungen beteiligt werden, deren Aufgabenbereich für die Landesentwicklung oder regionale Entwicklung von Bedeutung ist.

Auch die Öffentlichkeit ist während des Planungsverfahrens einzubeziehen, indem das Wirtschaftsministerium den Planentwurf einen Monat zur Einsicht auslegt. Gleichzeitig sind die Unterlagen im Internet einzustellen. Der Ort sowie der Zeitraum, um Stellungnahmen abzugeben sind eine Woche vorher im Staatsanzeiger Baden-Württemberg bekannt zu machen. Jedermann kann somit zum Planentwurf, dessen Begründung sowie dem Umweltbericht schriftlich, zur Niederschrift oder elektronisch Stellung nehmen. Auf diese Möglichkeit ist in der öffentlichen Bekanntmachung hinzuweisen.

Die fristgerecht übermittelten Stellungnahmen sind sodann nach § 9 Abs. 5 LplG BW zu prüfen. Den Bürgern, die Stellungnahmen erhoben haben, ist das Ergebnis der Prüfung ihrer Stellungnahme mitzuteilen. Haben mehr als 50 Personen Stellungnahmen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt abgegeben, kann die Ergebnismitteilung durch Auslegung im zuständigen Ministerium erfolgen. Zudem sind Entwicklungspläne mit den Nachbarländern abzustimmen. Hierzu sind die Entwürfe den Nachbarländern zuzuleiten. Ihnen muss gemäß § 9 Abs. 6 LplG BW die Möglichkeit gewährt werden, Stellungnahmen abzugeben. Die Entwicklungspläne werden nach Abschluss des Aufstellungsverfahrens von der Landesregierung beschlossen. In Baden-Württemberg werden die Entwicklungspläne durch Rechtsverordnung für verbindlich erklärt. Erst mit dieser Verbindlichkeitserklärung erhalten die in den Plänen enthalten Ziele und Grundsätze ihre spezifische rechtliche Bindungswirkung.

Bis 2012 galt in Baden-Württemberg der Landesentwicklungsplan 2002. Dieser sah vor, dass zur Steuerung der Windenergienutzung in den Regionalplänen Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung auszuweisen sind. Die Regelung bewirkte, dass Windenergieanlagen nur in Gebieten errichtet werden durften, in denen sie ausdrücklich erlaubt sind. In anderen Gebieten war ihre Errichtung verboten. Dadurch wurde der Ausbau der Windenergie nahezu verhindert. Zum Teil wurden Gebiete mit zu geringer

Windhöffigkeit ausgewiesen, die eine Ansiedlung von Windenergieanlagen als unmöglich gestalteten.<sup>278</sup>

Nach der Landtagswahl im Jahr 2011 veränderte die baden-württembergische grün-rote Landesregierung diese Praxis und veranlasste durch Änderung des Landesplanungsgesetzes, dass Regionalverbände in Bezug auf Windenergie gemäß § 11 Abs. 7 LplG BW nur noch Vorranggebiete für Windenergie ausweisen können. Dies bewirkte zudem die Auflösung aller Regionalpläne hinsichtlich der Rolle der Windenergie. Seit diesem Zeitpunkt überarbeiten die Regionen ihre Regionalplanungen zur Windenergie. Parallel dazu reichen Antragssteller Genehmigungsanträge für konkrete Windenergievorhaben bei den zuständigen Genehmigungsbehörden ein. Die Aufstellung der Regionalpläne und die Bearbeitung konkreter immissionsschutzrechtlicher Genehmigungen überschneiden sich somit zeitlich. Zurzeit befinden sich Zu Biogasanlagen wurden keine Aussagen getroffen, mit Ausnahme der Tatsache, dass zur Stromerzeugung verstärkt regenerative Energien genutzt werden sollen.<sup>279</sup>

#### **5.1.1.2.2 Landesentwicklungspläne in Hessen**

In Hessen existiert nur eine Form von Plänen, die für das Landesgebiet aufgestellt werden. Landesentwicklungspläne enthalten Festlegungen der Raumordnung für eine großräumige Entwicklung des Landes und seiner Regionen. Darunter fallen beispielsweise gemäß § 3 Abs. 2 HLPG<sup>280</sup> Festlegungen zu den Raumkategorien Ober-, Mittel- und Grundzentren oder Vorgaben zu Standorten für die Verkehrs- und Versorgungsinfrastruktur. Das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung erstellt als oberste Planungsbehörde Landesentwicklungspläne.

Im Rahmen des Aufstellungsverfahrens eines Landesentwicklungsplans legt die oberste Landesplanungsbehörde den Entwurf des Landesentwicklungsplans einschließlich seiner Begründung und dem Umweltbericht der Landesregierung zur Beschlussfassung über die Einleitung des Beteili-

---

<sup>278</sup> Siehe Bundesverband Windenergie – Landesverband Baden-Württemberg, Windkraft in Baden-Württemberg, 2013, 2..

<sup>279</sup> Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg, 2002, 32 ff.; *Schmidtchen*, Klimagerechte Energieversorgung im Raumordnungsrecht, 2014, 265 ff.

<sup>280</sup> Hessisches Landesplanungsgesetz (HLPG) vom 12.12.2012 (GVBl. 2012, 590), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 14.7.2016 (GVBl. 2016, 121).

gungsverfahrens nach § 9 ROG vor. Wurde ein Beschluss gefasst, wird der Entwurf des Landesentwicklungsplans einschließlich seiner Begründung, dem Umweltbericht und weiterer zweckdienlicher Unterlagen für zwei Monate ausgelegt. Die Auslegung erfolgt bei der obersten Planungsbehörde sowie bei den oberen Planungsbehörden, den Regionalpräsidien Nord-, Mittel- und Südhessen.

Gleichzeitig wird der Entwurf auf der Internetseite der obersten Planungsbehörde zur Einsichtnahme eingestellt. Der Ort und die Dauer der Auslegung sind mindestens eine Woche vor der Auslegung im Staatsanzeiger und im Internet bekannt zu machen. Es ist darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen während des Auslegungszeitraums und nach Beendigung der Auslegung innerhalb weiterer zwei Wochen abgegeben werden können. Die Abgabe von Stellungnahmen kann von jedermann schriftlich oder elektronisch erfolgen. Der fertige Landesentwicklungsplan wird durch die Landesregierung mit Zustimmung des Landtages in Form einer Rechtsverordnung festgestellt.

Der aktuelle Landesentwicklungsplan wurde im Jahr 2000<sup>281</sup> verabschiedet und mehrfach geändert. Die letzte Änderung erfolgte im Jahr 2012<sup>282</sup> hinsichtlich der Nutzung der Windenergie. Sie trägt der überregionalen und landesweiten einheitlichen Standortvorsorge für Windenergieanlagen und dem sich daraus entwickelten Bedürfnis nach landesweiten einheitlichen quantitativen und qualitativen Festlegungen für die regionalplanerische Ermittlung der Vorranggebiete zur Nutzung der Windenergie unter Ausschluss des übrigen Planungsraums Rechnung. So legt die Änderung fest, dass, für Räume mit natürlichen Windverhältnissen in den Regionalplänen Vorranggebiete zur Nutzung der Windenergie unter Ausschluss des übrigen Planungsraums zu bestimmen sind. Diese Gebiete sollen 2 % der Fläche der Planungsregion betragen. Überdies enthält die Änderung des Landesentwicklungsplans Kriterien für die Ermittlung von Vorranggebieten zur Nutzung der Windenergie.

---

<sup>281</sup> Landesentwicklungsplan Hessen 2000, abrufbar unter: [https://landesplanung.hessen.de/sites/landesplanung.hessen.de/files/content-downloads/Der\\_Landesentwicklungsplan\\_2000.pdf](https://landesplanung.hessen.de/sites/landesplanung.hessen.de/files/content-downloads/Der_Landesentwicklungsplan_2000.pdf), Stand 7/2017.

<sup>282</sup> Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 nach § 8 Abs. 7 HLPG – Vorgaben zur Windenergienutzung, 2012, abrufbar unter: [http://www.energieportal-mittelhessen.de/fileadmin/image/Teilplan\\_Energie/Teilplan\\_Energie/Landesentwicklungsplan\\_%C3%84nderung\\_2012.pdf](http://www.energieportal-mittelhessen.de/fileadmin/image/Teilplan_Energie/Teilplan_Energie/Landesentwicklungsplan_%C3%84nderung_2012.pdf), Stand 7/2017.



### 5.1.1.3 Das Aufstellungsverfahren von Regionalplänen

Für die Regionalplanung haben die einzelnen Bundesländer unterschiedliche Regelungen getroffen. So haben die meisten Länder die Aufstellung von Regionalplänen kommunalen Gebietskörperschaften in Form von Verbänden übertragen. Das Verbandsmodell ist in Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen etabliert worden.<sup>283</sup> Niedersachsen wiederum hat die Regionalplanung den Kreisen übertragen. In Hessen und Nordrhein-Westfalen ist die Regionalplanung an den Mittelinstanzen, den Regierungspräsidien, angesiedelt. In Schleswig-Holstein wird die Regionalplanung auf Regierungsebene durchgeführt. Die Bundesländer Berlin, Bremen, Hamburg und das Saarland sind gemäß § 13 Abs. 1 S. 2 ROG von der Pflicht zur Durchführung einer Regionalplanung aufgrund ihrer Kleinflächigkeit ausgenommen. Der Regionalpläne werden schließlich von einem politischen gewählten Vertretungsgremium beschlossen. Dies kann je nach Bundesland durch die Regionalversammlung oder auch die Verbandsversammlung erfolgen.

Wie bereits in Kapitel 1 erläutert, beschäftigt sich die vorliegende Arbeit grundsätzlich mit den landesrechtlichen Vorgaben der Bundesländer Hessen und Baden-Württemberg, es sei denn, einzelne Vorgaben anderer Bundesländer weichen so stark von den Vorgaben der erwähnten Bundesländer ab, dass sie einer Erwähnung bedürfen. Daher werden im Folgenden grundsätzlich die Aufstellungsverfahren von Regionalplänen in Hessen und Baden-Württemberg dargestellt und erläutert.

#### 5.1.1.3.1 Der Aufstellungsbeschluss

In Hessen beschließt gemäß § 6 Abs. 1 HLPG die Regionalversammlung, bestehend aus Vertretern der Landkreise, der kreisfreien Städte, der kreisangehörigen Gemeinden und Zweckverbänden, dass für ihre Planungsregion ein Regionalplan erstellt oder fortgeschrieben werden soll. Unter Beachtung des Landesentwicklungsplans werden Maßgaben zur Aufstellung des Regionalplans festgelegt. In Baden-Württemberg beschließt die Verbandsversammlung die Fortschreibung oder Aufstellung von Regionalplänen. Die Mitglieder der Verbandsversammlungen werden von den Kreisräten, Landräten, Gemeinderäten und Oberbürgermeistern der Stadtkreise gewählt. Verbandsversammlungen sind das Hauptorgan des Regionalverbands.

---

<sup>283</sup> Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 2015, § 5 Rn. 2.

Der Entwurf für einen Regionalplan wird in Baden-Württemberg vom Planungsverband und in Hessen von der oberen Landesplanungsbehörde entwickelt. Dazu werden die in den Planungsversammlungen oder Regionalversammlungen gebildeten Ausschüsse tätig.

#### **5.1.1.3.2 Die Umweltverträglichkeitsprüfung**

Bei der Aufstellung von Regionalplänen ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß § 8 Abs. 1 ROG durchzuführen. Eine Ausnahme bilden Planungen, bei denen nur geringfügige Änderungen vorgenommen werden und die somit keine wesentlichen Teile, wie etwa die Grundzüge der Planung verändern. Um herauszufinden, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, muss im Rahmen einer Vorprüfung untersucht werden, ob wesentliche Änderungen der Regionalplanung vorgenommen werden sollen.<sup>284</sup> Die Umweltverträglichkeitsprüfung besteht aus der Ermittlung der voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen der Regionalplanung. Zudem dient sie der Aufbereitung der umweltrelevanten Belange für die Abwägung und der Bewertung der diesbezüglich ermittelten Umweltbelange sowie der Beschreibung dieses Ergebnisses im Umweltbericht.<sup>285</sup>

Bevor die Umweltprüfung durchgeführt wird, muss der Untersuchungsrahmen der Umweltprüfung festgelegt werden. Die Festlegung der Untersuchungstiefe bedarf keiner gesonderten Beschlussfassung durch die Regional- oder Planungsversammlung. Im Rahmen der Festlegung des Untersuchungsrahmens müssen jedoch Behörden und öffentliche Stellen gemäß § 8 Abs. 2 S. 2 ROG und in Baden-Württemberg gemäß § 2a LplG BW beteiligt werden, deren Aufgabenbereich die Wahrnehmung von umweltbezogenen Belangen umfasst. Diese Mitwirkungsmöglichkeit ist jedoch mit keiner Verpflichtung der beteiligten Behörden und öffentlichen Stellen verbunden. Um Doppelungen zu vermeiden, ist gemäß § 2a Abs. 5 LplG BW und § 8 Abs. 3 ROG die Umweltverträglichkeitsprüfung auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen zu beschränken, sofern für das Plangebiet bereits Vorgaben bestehen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung bereits durchgeführt wurde. Dies betrifft vor allem Vorgaben, die sich aus Landesentwicklungsplänen oder sonstigen landesweiten Raumordnungsplänen ergeben können.

---

<sup>284</sup> *Spannowsky*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel* (Hrsg.), *ROG*, 2010, § 9 Rn. 23.

<sup>285</sup> *Spannowsky*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel* (Hrsg.), *ROG*, 2010, § 9 Rn. 50.

Inhaltlich muss die Umweltverträglichkeitsprüfung die Abwägung der Planninhalte vorbereiten. Laut Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts müssen die Umweltauswirkungen in einer Gesamtschau der Umweltbelange ermittelt werden.<sup>286</sup> Hervorzuheben ist, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung, die im weiteren Verfahren folgende Abwägungsentscheidung durch eine medien- und schutzgutübergreifende Prüfung der Umweltauswirkungen unter Berücksichtigung von Wechselwirkungen vorbereitet.<sup>287</sup> Die Ergebnisse der Umweltprüfung werden im Umweltbericht gemäß § 8 Abs. 1 S. 1 HS 2 ROG sowie in der zusammenfassenden Erklärung gemäß § 10 Abs. 3 ROG dokumentiert. Welche Angaben genau im Umweltbericht zu machen sind, ist der Anlage 1 ROG zu entnehmen.

#### **5.1.1.3.3 Die Beteiligung anderer öffentlicher Stellen**

Neben der Öffentlichkeit müssen gemäß § 9 Abs. 1 S. 1 ROG auch die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen über die Regionalplanung unterrichtet werden und die Gelegenheit zur Abgabe von Stellungnahmen erhalten. Öffentliche Stellen sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 5 ROG beispielsweise Behörden des Bundes und der Länder oder auch kommunale Gebietskörperschaften. Die landesrechtlichen Vorschriften der Länder Hessen und Baden-Württemberg konkretisieren die Pflicht zur Beteiligung. So müssen nach § 12 Abs. 2 Nr. 1-3 LplG BW die Gemeinden und übrigen Träger der Bauleitplanung oder die anerkannten Naturschutzvereinigungen beteiligt werden. Sie erhalten Zugriff auf den Regionalplan, seine Begründung und den Umweltbericht entweder durch schriftliche Zustellung oder dadurch, dass die Unterlagen in das Internet eingestellt werden. Die Beteiligten nehmen entweder schriftlich oder durch Mitteilung über eine angegebene Internetadresse Stellung zu dem Entwurf des Regionalplans, zu seiner Begründung und dem Umweltbericht.

In Hessen leitet die Geschäftsstelle der Regionalversammlung den Entwurf des Regionalplans, seine Begründung und den Umweltbericht den in § 4 Abs. 3 S. 2 HLPG genannten Stellen zur Stellungnahme zu, wie etwa der Regionalversammlung, den kommunalen Gebietskörperschaften oder den anerkannten Naturschutzverbänden. Die Unterlagen können auch elektronisch übermittelt werden. Die genannten Stellen haben zwei Monate Zeit, um zum Planentwurf, dessen Begründung und dem Umweltbericht Stel-

---

<sup>286</sup> BVerwG, NVWZ 1999, 989 = ZfBR 1999, 348; Spannowsky, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), ROG, 2010, § 9 Rn. 51.

<sup>287</sup> Spannowsky, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), ROG, 2010, § 9 Rn. 52.

lung zu nehmen. Die Planungsträger der Regionalplanung prüfen die Stellungnahmen und wägen die vorgebrachten Belange gegeneinander und untereinander ab.<sup>288</sup>

#### 5.1.1.3.4 Das Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren

Die Öffentlichkeitsbeteiligung wurde im Jahr 1998 zunächst als eine „Kann-Vorschrift“ in das Raumordnungsrecht eingeführt. Diese wurde auf Grundlage der Rechtsprechung<sup>289</sup> und im Hinblick auf die Anpassungen an die Richtlinie 2001/42/EG<sup>290</sup> im Jahr 2004 in eine zwingende Öffentlichkeitsbeteiligungspflicht geändert.<sup>291</sup>

Zur Öffentlichkeit bei der Aufstellung von Regionalplänen gehören natürliche und juristische Personen, die am Raumordnungsplan ein Interesse haben. Ausgenommen hiervon sind öffentliche Stellen. Deren Beteiligung ist grundsätzlich auf solche Stellen beschränkt, die durch die Aufstellung des Raumordnungsplans in ihren Belangen berührt werden.<sup>292</sup> Zur Öffentlichkeit gehören somit neben natürlichen Personen auch juristische Personen des Privatrechts, wie etwa Unternehmen, Bürger, Vereine und Verbände sowie Nichtregierungsorganisationen, die als Interessenvertreter verschiedener gesellschaftlicher oder berufsständischer Gruppierungen auftreten.<sup>293</sup>

Im Rahmen der Aufstellung von Raumordnungsplänen unterrichten die Planungsträger die Öffentlichkeit über die Aufstellung des Raumordnungsplans gemäß § 9 Abs. 1 S. 1 ROG. Der Öffentlichkeit ist nach § 9 Abs. 2 S. 1 ROG frühzeitig die Gelegenheit zur Abgabe von Stellungnahmen zum Entwurf des Raumordnungsplans, seiner Begründung und im Falle einer durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfung zum Umweltbericht zu geben.

---

<sup>288</sup> Siehe näher Kap. 1.1.1.3.5.

<sup>289</sup> Laut Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts können Ziele der Raumordnung Außenbereichsvorhaben nur entgegenstehen können, wenn es sich bei ihnen um „echte“ Ziele der Raumordnung handelt, bei deren Aufstellung die Grundsätze der Raumordnung mit den betroffenen Eigentumsbelangen abgewogen wurden. Hierzu bedarf es einer Beteiligung der betroffenen Privatpersonen auf Ebene der Raum- oder Regionalplanung; BVerwGE 115, 17 = NVwZ 2002, 476 (479).

<sup>290</sup> Zu den unionsrechtlichen Grundlagen der Öffentlichkeitsbeteiligung siehe näher Kap. 4.2.

<sup>291</sup> *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), ROG, 2010, § 10 Rn. 3.

<sup>292</sup> *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), ROG, 2010, § 10 Rn. 42.

<sup>293</sup> *Danielzyk/Knieling/Hannebeck u.a.*, Öffentlichkeitsbeteiligung bei Programmen und Plänen der Raumordnung, 2003, 17

Daher sind der Entwurf des Raumordnungsplans, seine Begründung so wie gegebenenfalls der Umweltbericht für die Dauer von mindestens einem Monat gemäß § 9 Abs. 2 S. 2 ROG auszulegen. Die Planbegründung soll die Ziele, Zwecke und wesentlichen Auswirkungen der Planung enthalten. Die Planbegründung soll das Ergebnis der Regionalplanung der Öffentlichkeit verständlich vermitteln.<sup>294</sup>

Laut § 9 Abs. 2 S. 2 ROG sind zudem weitere zweckdienliche Unterlagen auszulegen. Zweckdienliche Unterlagen, sind Unterlagen, die nicht nur einen Umweltbezug aufweisen. Die Frage nach der Zweckdienlichkeit der Unterlagen unterliegt der Einschätzung der zuständigen Planungsbehörde. Bezüglich der Auswahl der auszulegenden Unterlagen wird der Planungsbehörde damit ein Beurteilungsspielraum eröffnet, da sie durch die Bestimmung der Zweckdienlichkeit die Art und Menge der ausgelegten Unterlagen bestimmen kann. In jedem Fall sollten aber nur solche Unterlagen gewählt werden, die einen eigenständigen Unterrichtungswert aufweisen, hierbei kann es sich um Unterlagen handeln, die in zusammengefasster Form Eingang in die Begründung gefunden haben.<sup>295</sup> Die Auslegung erfolgt bei den regionalen Planungsverbänden oder Regierungspräsidien sowie den betroffenen Stadt- und Landkreisen für den Zeitraum von einem Monat in Baden-Württemberg, und für einen Zeitraum von zwei Monaten in Hessen. In beiden Bundesländern sind die Entwurfsunterlagen sowie die Begründung und der Umweltbericht zudem in das Internet einzustellen.

Der Ort und die Dauer der Auslegung sind gemäß § 9 Abs. 2 S. 3 ROG mindestens eine Woche vor der Auslegung bekanntzugeben. Die Bekanntmachung erfolgt beispielsweise im Staatsanzeiger des Bundeslandes und in Hessen auf der Internetseite des zuständigen Regierungspräsidiums. In Baden-Württemberg kann die Bekanntmachung und Auslegung auf die Städte und Landkreise beschränkt werden, dessen Belange berührt werden. Überdies ist in der Bekanntmachung anzumerken, dass die Möglichkeit zur Abgabe von Stellungnahmen besteht. Stellungnahmen gehen über den herkömmlichen Einwendungsbegriff hinaus, indem sie auch aus kreativen und konstruktiven Anregungen bestehen.<sup>296</sup> Einwendungen sind in der Regel in

---

<sup>294</sup> Spannowsky, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), ROG, 2010, § 9 Rn. 67.

<sup>295</sup> Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), ROG, 2010, § 10 Rn. 26.

<sup>296</sup> Guckelberger, NuR 2010, 835 (839); Newig, ZfU 2005, 469 (487); Amt der Voralberger Landesregierung (Hrsg.), Handbuch Bürgerbeteiligung für Land und Gemeinden, 2010, 44.

konkreten Genehmigungsverfahren abzugeben. Denn sie beinhalten sachliche Bedenken, die auf „die Verhinderung oder die Modifizierung des beantragten Vorhabens“<sup>297</sup> Abzielendes vorbringen.<sup>298</sup> Einwendungen müssen im Vergleich zu Stellungnahmen die individuelle Betroffenheit des Einwenders erkennen lassen.<sup>299</sup>

Die Stellungnahmen müssen in Baden-Württemberg gegenüber dem zuständigen Regionalverband oder Regierungspräsidium abgegeben werden. Stellungnahmen können entweder zur Niederschrift oder elektronisch während der Auslegungsfrist abgegeben werden. Die Stadt- und Landkreise leiten die erhaltenen Stellungnahmen an den Planungsverband oder das Regierungspräsidium weiter. In Hessen können gemäß § 6 Abs. 4 i. V. m. § 4 Abs. 4 S. 3 HPLG Stellungnahmen auch zwei Wochen nach Beendigung der Auslegung abgegeben werden. Hierauf ist in der Bekanntmachung hinzuweisen. In Baden-Württemberg beschränkt sich der Zeitraum zur Abgabe von Stellungnahmen auf den Auslegungszeitraum. Die abgegebenen Stellungnahmen sind im weiteren Aufstellungsverfahren im Rahmen der Abwägung zu prüfen. Die Ergebnisse der Prüfung sind in Baden-Württemberg den Absendern der Stellungnahme gemäß § 12 Abs. 4 LplG BW mitzuteilen. Haben mehr als 50 Personen Stellungnahmen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt abgegeben, kann die Mitteilung des Ergebnisses der Prüfung durch Einsicht in das Ergebnis beim Regionalverband, einem Stadt- oder Landkreis ermöglicht werden. Zuvor muss darauf jedoch durch öffentliche Bekanntmachung hingewiesen werden.

Nach Überprüfung der Stellungnahmen sind die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie der Entwurf des Regionalplans der Planungsversammlung oder der Regionalversammlung zur abschließenden Beratung vorzulegen. Hier wird entweder der Regionalplan beschlossen oder entschieden, dass unter Berücksichtigung der Stellungnahmen eine Änderung des Regionalplanentwurfs vorgenommen werden muss. Wird der Entwurf geändert, ist eine erneute Beteiligung der Öffentlichkeit durchzuführen. In Hessen beträgt die Auslegungsfrist, im Vergleich zur ersten Auslegung ei-

---

<sup>297</sup> BVerwGE 131, 316 = NVwZ 2009, 109 (Zulassung von Nachtflugverkehr); *Neumann*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* (Hrsg.), *VwVfG*, 2014, § 73 Rn. 82; *Roßnagel/Hentschel*, in: *Führ* (Hrsg.), *GK-BImSchG*, 2016, § 10 Rn. 291 m.w.N.

<sup>298</sup> Zum Thema Einwendung in Genehmigungsverfahren siehe Kap. 5.2.1.5.3.

<sup>299</sup> BT-Drs. 17/9666, 109; *Lieber*, in: *Mann/Sennekamp/Uechtritz* (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 2014, § 73 Rn. 2012.

nen Monat anstelle von zwei Monaten. § 9 Abs. 3 S. 3 ROG bestimmt, dass die Beteiligung nach Änderung des Planentwurfs auf die betroffene Öffentlichkeit beschränkt sein kann. Sowohl Baden-Württemberg als auch Hessen nutzen diese Möglichkeit nicht, sondern beteiligen bei der Fortschreibung der Teilregionalpläne Windenergie regelmäßig die gesamte Öffentlichkeit.<sup>300</sup>

#### **5.1.1.3.5 Die Abwägung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung**

Bei der Aufstellung von Regionalplänen sind die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der Ebene der Regionalplanung erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander gemäß § 7 Abs. 2 S. 1 ROG abzuwägen. Die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie die Ergebnisse der Stellungnahmen aus der Öffentlichkeitsbeteiligung sind nach § 7 Abs. 2 S. 2 ROG im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen.

Die Regionalplanung weist einen rahmensetzenden Charakter für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen auf. Konkret heißt dies, dass die Abwägung nur solche Anforderungen und Maßnahmen berücksichtigen kann, die dem rahmensetzenden Charakter der Planung gerecht werden.<sup>301</sup> Somit ist hinsichtlich des Konkretisierungsgrades zu berücksichtigen, dass Regionalpläne immer noch der Konkretisierung durch Bauleitpläne bedürfen. Zudem sind die verfassungsrechtlichen Schranken der Regionalplanung bei der Abwägung zu beachten. So darf die Regionalplanung keine Ersatzvornahme der kommunalen Bauleitplanung sein und keine detail-scharfe Abwägung bezogen auf konkrete Parzellen vornehmen. Der Abwägungsprozess ist somit grobmaschiger und die Ermittlung der berührten Belange pauschaler.<sup>302</sup>

Damit in Regionalplänen Vorgaben für die Windenergienutzung gemacht werden können, die den Charakter von Zielen der Raumordnung haben,

---

<sup>300</sup> So beispielsweise das Regierungspräsidium Gießen bei der Fortschreibung des Teilregionalplans Energie Mittelhessen. Information abrufbar unter: <https://rp-giessen.hessen.de/planung/regionalplanung/teilregionalplan-energie-mittelhessen>, Stand 7/2017. Auch der Regionalverband Heilbronn-Franken hat bei Fortschreibung des Teilregionalplans Windenergie die gesamte Öffentlichkeit erneut beteiligt. Information abrufbar unter: <http://www.regionalverband-heilbronn-franken.de/aenderungen-regionalplan.html>, Stand 7/2017.

<sup>301</sup> *Wahl*, DÖV 1981, 597 (603); *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg u.a. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 91. EL 2009, § 1 Rn. 51b.

<sup>302</sup> *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg u.a. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 91. EL 2009, § 1 Rn. 51b; *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), ROG, 2010, § 7 Rn. 24.

hat die Rechtsprechung Vorgaben entwickelt, die im Rahmen der Abwägung zu prüfen sind. Zum einen ist zu prüfen, ob die richtige Gebietsart für das betroffene Gebiet gewählt wurde. Sowohl Eignungsgebiete als auch Vorbehaltsgebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten sind als Ziele der Raumordnung einzustufen.<sup>303</sup> Das Bundesverwaltungsgericht hat darüber hinaus in Grundsatzentscheidungen festgelegt, dass ein schlüssiges gesamt-räumliches Planungskonzept für die Windenergienutzung vorliegen muss.<sup>304</sup>

Dementsprechend muss sich die Abwägung auf die positiv festgelegten und ausgeschlossenen Standorte für Windenergie erstrecken. Um der Windenergie im Planungsgebiet substantiell Raum zu verschaffen, darf keine reine Negativplanung vorgenommen werden. Wann der Windenergie substantiell Raum verschafft wurde, kann abstrakt nicht festgelegt werden. Maßgeblich bei der Prüfung sind die tatsächlichen Verhältnisse im Planungsraum. Es muss jedoch grundsätzlich die Möglichkeit bestehen, dass sich Windenergieanlagen im Planungsgebiet ansiedeln und dass sie sich gegenüber anderen Nutzungszwecken durchsetzen können.<sup>305</sup>

Die abgegebenen Stellungnahmen sind nur zu berücksichtigen, sofern sie während des Beteiligungsverfahrens abgegeben wurden. Überdies darf keine Unterscheidung in Bezug auf die Betroffenheit des Autors der Stellungnahme vorgenommen werden.<sup>306</sup> Die Entscheidung über jede Stellungnahme fällt mit der Abwägungsentscheidung. Die Aufbereitung der Stellungnahmen kann für die Entscheidungsträger tabellarisch mit ihren Kernaussagen und diesbezüglichen Äußerungen erfolgen.<sup>307</sup>

#### **5.1.1.3.6 Die Genehmigung und öffentliche Bekanntmachung des Regionalplans**

Nachdem die Änderungen der zweiten Öffentlichkeitsbeteiligung in den Planentwurf eingearbeitet wurden, entscheiden die Planungsversammlungen oder Regionalversammlungen erneut über den Regionalplanentwurf. Sollen erneut Änderungen vorgenommen werden, geht der Regionalplanentwurf in eine weitere Runde der Offenlage. Beschließen allerdings die

---

<sup>303</sup> *Scheidler*, ZfBR 2009, 750 (752); *Köck/Bovet*, NuR 2008, 529 (532).

<sup>304</sup> BVerwGE 118, 33 = NVwZ 2003, 738 (739); BVerwG, NVwZ 2003, 1261 = ZfBR 2003, 469.

<sup>305</sup> BVerwGE 118, 33 = NVwZ 2003, 738 (739); *Scheidler*, ZfBR 2009, 750 (753).

<sup>306</sup> *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), ROG, 2010, § 10 Rn. 19.

<sup>307</sup> *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), ROG, 2010, § 7 Rn. 42.



Planungs- oder die Regionalversammlung den Planentwurf, wird er der obersten Planungsbehörden der Länder vorgelegt. Sie überprüfen, ob der Regionalplan mit den übergeordneten Vorgaben der Landesraumordnung vereinbar ist und genehmigen den Regionalplan gemäß § 13 LplG BW sowie § 7 HPLG. In Hessen sind die Regionalpläne gemäß § 6 Abs. 6 S. 1 HLPG spätestens acht Jahre nach Inkrafttreten den veränderten Verhältnissen durch Neuaufstellung anzupassen. Die Planungsverbände oder Regierungspräsidien machen die Genehmigung des Regionalplans im Staatsanzeiger für das jeweilige Bundesland bekannt. Der Regionalplan tritt mit seiner Bekanntgabe in Kraft und liegt ab diesem Zeitpunkt zu jedermanns Einsicht kostenlos bei den Planungsverbänden oder den Regierungspräsidien bereit.

### 5.1.2 Die kommunale Planung – die Bauleitplanung

Die Bauleitplanung ist gemäß § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB Aufgabe der Gemeinden. Zweck der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke auf örtlicher Ebene vorzubereiten und zu leiten.<sup>308</sup> Ein Bauleitplan ist „die Summe der durch Zeichnungen, Farbe, Schrift oder Text getroffenen rechtserheblichen Normativaussagen“<sup>309</sup> zur Ordnung und Entwicklung eines räumlich begrenzten Gebietes. Die Vorbereitung und Leitung der Bodennutzung erfolgt in zweistufiger Form: in der Flächennutzungsplanung und der Bebauungsplanung. Der Flächennutzungsplan erfasst auf allgemeine Weise das Gemeindegebiet, indem unter anderem Flächen für überörtliche Verkehrswege, den Wohnungsbau oder erneuerbare Energien ausgewiesen werden. Der Bebauungsplan ist hingegen detaillierter und entfaltet Außenverbindlichkeit gegenüber potenziellen Nutzern. Er ist laut § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB aus den Vorgaben der Flächennutzungspläne zu entwickeln. Bebauungspläne werden für Teile des Gemeindegebiets aufgestellt und legen die zulässigen Bodennutzungen nach Art und Maß in den ausgewählten Gebieten fest.<sup>310</sup>

Nach § 1 Abs. 4 BauGB sind Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung anzupassen. Da der Bebauungsplan aus dem Flächennutzungsplan entwi-

---

<sup>308</sup> Sanden, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, § 13 Rn. 44; Stollmann, Öffentliches Baurecht, 2015, § 4 Rn. 4 m.w.N.

<sup>309</sup> Stollmann, Öffentliches Baurecht, 2015, § 4 Rn. 4.

<sup>310</sup> Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 2015, § 11 Rn. 3 f; Sanden, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, § 13 Rn. 44; Stollmann, Öffentliches Baurecht, 2015, § 4 Rn. 1; Wirth/Schneeweiß, Öffentliches Baurecht praxisnah, 2016, 17.

ckelt wird, wirkt sich diese Vorgabe insbesondere auf den Flächennutzungsplan aus. Die Ziele der Raumordnung bedürfen auf Ebene der Bauleitplanung der Verfeinerung und Differenzierung. Der Spielraum der Ausdifferenzierung hängt vom Konkretisierungsgrad der raumordnerischen Ziele ab.<sup>311</sup> Erfolgen etwa auf Ebene der Regionalplanung Vorgaben für Windenergieanlagen in Form von Zielen der Raumordnung, sind diese für die Flächennutzungsplanung von Bedeutung. So müssen beispielsweise bestimmte Gebietsvorgaben auf Ebene der Flächennutzungsplanung beachtet werden.

#### **5.1.2.1 Der vorbereitende Bauleitplan – die Flächennutzungsplanung**

Flächennutzungspläne werden als erste Stufe der Bauleitplanung bezeichnet, denn sie sind gemäß § 1 Abs. 2 BauGB vorbereitende Pläne für die Bebauungsplanung. Flächennutzungspläne eignen sich, um das gesamte Gemeindegebiet zu erfassen und um die Art der Bodennutzung in Grundzügen darzustellen. Die Rechtsnatur von Flächennutzungsplänen wird im Baugesetzbuch nicht explizit geregelt. Dies bedeutet, dass eine Außenwirkung von Flächennutzungsplänen auf Grundlage einer Rechtsnorm grundsätzlich zu verneinen ist.<sup>312</sup> Dennoch ergeben sich aus verschiedenen Normen des Baugesetzbuches Auswirkungen des Flächennutzungsplans auf die planende Gemeinde, andere öffentliche Planungsträger und die Bürger der Gemeinden. So darf der Bebauungsplan gemäß § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB nicht vom Flächennutzungsplan abweichen. Ferner müssen andere öffentliche Planungsträger ihre Planung an den Flächennutzungsplan gemäß § 7 S. 1 BauGB anpassen. Auf Bürger der Gemeinde hat der Flächennutzungsplan in der Regel keine unmittelbare Wirkung, da er nicht als Satzung beschlossen wird und auch kein Verwaltungsakt darstellt, der eine solche Wirkung begründen würde.<sup>313</sup> Schließlich ist festzuhalten, dass es sich beim Flächennutzungsplan um eine „hoheitliche Maßnahme eigener Art, für die es keine Typenbezeichnung gibt“<sup>314</sup> handelt.

---

<sup>311</sup> Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht, Bd. 1, 2011, § 5 Rn. 16; Spannowsky, ZfBR 2015, 445, Kümpfer, ZfBR 2012, 631 m.w.N.

<sup>312</sup> BVerwG, NVwZ 1991, 262 = DVBl. 1990, 1352; BVerwG, ZUR 2007, 416 (417) = NvwZ 2007, 1081 (1082); Dirnberger, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), BeckOK BauGB, 37. Ed. 2015, § 1 Rn. 24.

<sup>313</sup> Bönker, in: Hoppe/Bönker/Grotefels (Hrsg.), Öffentliches Baurecht, 2010, § 5 Rn. 83; Wirth/Schneeweiß, Öffentliches Baurecht praxisnah, 2016, 20; Dirnberger, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), BeckOK BauGB, 37. Ed. 2015, § 1 Rn. 25 ff.

<sup>314</sup> Wirth/Schneeweiß, Öffentliches Baurecht praxisnah, 2016, 20.

Nach § 5 Abs. 2 BauGB kann der Flächennutzungsplan Flächen für die Bebauung, für Infrastruktureinrichtungen, für den Verkehr, für Ver- und Entsorgungsanlagen, für Vorkehrungen zum Immissionsschutz sowie für Grün- und Wasserflächen, Flächen für die Landwirtschaft, Flächen zum Schutz von Boden, Natur und Landschaft darstellen.<sup>315</sup> Die in § 5 Abs. 5 BauGB vorgestellten Darstellungsmöglichkeiten sind jedoch nicht abschließend. Die Gemeinden haben die Möglichkeit, auch andere Nutzungsarten darzustellen. Zur Steuerung privilegierter Nutzungen nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB<sup>316</sup> weisen die Gemeinden häufig Vorrang- und Eignungsgebiete im Sinne des § 7 Abs. 3 ROG aus.<sup>317</sup> Vorranggebiete legen mit Ausschlusswirkung fest, dass dort nur bestimmte Nutzungen ausgeübt werden sollen. Bei Eignungsgebieten sind auch andere Vorhaben im Gebiet zulässig, sofern ihnen ein gewisses städtebauliches Gewicht zukommt.<sup>318</sup>

Teilflächennutzungspläne bieten die Möglichkeit, Flächen für nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB privilegierte Nutzungen darzustellen. Dadurch soll die Ausweisung von Flächen für Biogas- und Windenergieanlagen beschleunigt und vereinfacht werden. Diese Möglichkeit bietet sich insbesondere in Fällen an, in denen die Gemeinde noch keinen Flächennutzungsplan aufgestellt hat, in denen der Flächennutzungsplan für unwirksam erklärt wurde, in denen im Flächennutzungsplan noch keine Darstellungen für Nutzungen nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis Nr. 6 BauGB getroffen wurden oder in denen mehrere Gemeinden einen gemeinsamen Flächennutzungsplan für bestimmte Nutzungen aufstellen wollen gemäß § 204 Abs. 1 BauGB.<sup>319</sup>

---

<sup>315</sup> Siehe dazu *Jaeger*, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), BeckOK BauGB, 37. Ed. 2017, § 5 Rn. 40 ff.; *Mitschang*, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 5 Rn. 13 ff.; vertiefend hierzu Kap. 5.1.2.3.

<sup>316</sup> § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB zielt darauf ab, durch positive Standortzuweisungen für Biogas- oder Windenergievorhaben an einer oder mehreren Stellen im Gebiet eines Flächennutzungsplans oder eines Raumordnungsplans, den übrigen Planungsraum von den betreffenden Vorhaben freihalten zu können. (*Söfker*, in: Spannowsky/Uechtritz, (Hrsg.), BeckOK BauGB, 37. Ed. 2016, § 3 Rn. 111; *Mitschang/Reidt*, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 3 Rn. 111 m.w.N.). Siehe näher Kap. 5.2.1.7.5.1.

<sup>317</sup> Siehe *Haselmann*, ZfBR 2014, 529 ff.; *Schink*, ZfBR 2015, 232.

<sup>318</sup> *Jaeger*, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), BeckOK BauGB, 37. Ed. 2016, § 5 Rn. 68a.

<sup>319</sup> *Schrödter*, in: ders. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2015, § 5 Rn. 73; *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg u.a. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 102. EL 2011, § 5 Rn. 62h.

### 5.1.2.2 Der verbindliche Bauleitplan – die Bebauungsplanung

Bebauungspläne enthalten gemäß § 8 Abs. 1 S. 1 BauGB in zeichnerischer und textlicher Form rechtsverbindliche Festsetzungen für städtebauliche Ordnungen für bestimmte Teile eines Gemeindegebiets. Bebauungspläne sind von den Gemeinden aus den Flächennutzungsplänen zu entwickeln und verfeinern das im Flächennutzungsplan dargestellte „Grobraster“.<sup>320</sup> Der Bebauungsplan wird nach § 10 Abs. 1 BauGB als Satzung beschlossen und kann nach § 47 Abs. 1 VwGO<sup>321</sup> gerichtlich überprüft werden. Ein Bebauungsplan entfaltet somit im Gegensatz zum Flächennutzungsplan Außenwirkung.<sup>322</sup> So richtet sich die Zulässigkeit von Bauvorhaben nach den Vorgaben für Bebauungspläne. § 9 BauGB präzisiert durch die Vorgaben zum zulässigen Inhalt von Bebauungsplänen die Reichweite der städtebaulichen Steuerungsmöglichkeiten. Der Katalog der dort aufgeführten Festsetzungen ist abschließend und kann nicht von der Gemeinde ergänzt werden. Die Aufzählung wird durch die Baunutzungsverordnung<sup>323</sup> in Rahmen von Vorgaben über die Baugebietstypen konkretisiert.<sup>324</sup>

Es existieren verschiedene Arten von Bebauungsplänen. Der qualifizierte Bebauungsplan gilt als Normalfall der Bebauungspläne. Der Bebauungsplan muss gemäß § 30 Abs. 1 S. 1 BauGB die Auskunft über die Art und das Maß der baulichen Nutzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB, die überbaubaren Grundstücksflächen nach § 23 BauNVO und die örtlichen Verkehrsflächen nach § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB beinhalten. Ob ein Vorhaben im Geltungsbereich eines solchen qualifizierten Bebauungsplans zulässig ist, richtet sich nach den Festsetzungen des Plans und danach, ob die Erschließung gesichert ist.<sup>325</sup> Einfache Bebauungspläne unterscheiden sich vom qualifizierten Bebauungsplan dadurch, dass sie den gesetzlichen Mindestinhalt qualifizierter Bebauungspläne nicht erfüllen. Sie enthalten beispielsweise keine Vorgaben über die Art und das Maß der baulichen Nutzung. Gleichwohl

---

<sup>320</sup> Wirth/Schneeweiß, Öffentliches Baurecht praxisnah, 2016, 24.

<sup>321</sup> Verwaltungsgerichtsordnung vom 19.3.1991(BGBl. I, 686), zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 2 des Gesetzes vom 8.10.2017 (BGBl. I, 3546).

<sup>322</sup> Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 2015, § 14 Rn. 16.

<sup>323</sup> Verordnung über die bauliche Nutzung von Grundstücken (Baunutzungsverordnung - BauNVO) vom 21.11.2017 (BGBl. I, 3786).

<sup>324</sup> Spannowsky, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), BeckOK BauGB, 37. Ed. 2016, § 5 Einführung.

<sup>325</sup> Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 30 Rn. 1 ff.; Wirth/Schneeweiß, Öffentliches Baurecht praxisnah, 2016, 24.

sind sie, wenn sie rechtmäßig zustande gekommen sind, wirksame Rechtsnormen, die in jedem Fall zu beachten sind.<sup>326</sup>

Darüber hinaus kann die Gemeinde vorhabenbezogene Bebauungspläne nach § 12 BauGB erlassen. Diese werden nicht von der Gemeinde, sondern von einem potenziellen Vorhabenträger für ein konkretes Vorhaben ausgearbeitet. Der potenzielle Vorhabenträger legt der Gemeinde einen Plan über die Durchführung des Vorhabens einschließlich der Erschließungsmaßnahmen vor und stimmt diesen mit der Gemeinde ab. Sodann entscheidet die Gemeinde über den Bebauungsplan und beschließt ihn durch Satzungsbeschluss. Voraussetzung für den Satzungsbeschluss ist der sogenannte Durchführungsvertrag zwischen der Gemeinde und dem Vorhabenträger, indem sich der Vorhabenträger verpflichtet, das Vorhaben innerhalb einer bestimmten Frist zu verwirklichen und die Planungs- und Erschließungskosten ganz oder teilweise zu tragen.<sup>327</sup> Der vorhabenbezogene Bebauungsplan hat die gleiche Wirkung wie ein qualifizierter Bebauungsplan. Somit sind Vorhaben im Geltungsbereich des Bebauungsplans zulässig, sofern es den Vorgaben des Bebauungsplans nicht widerspricht.<sup>328</sup>

### 5.1.2.3 Dezentrale Energieanlagen in der Bauleitplanung

Raumordnerische Festlegungen von Konzentrationszonen für dezentrale Energieanlagen umfassen nur raumbedeutsame Anlagen. Biogas- und Windenergieanlagen, die keine Raumbedeutsamkeit aufweisen, werden somit in der Raumplanung keine Bedeutung nicht berücksichtigt. Dadurch erfolgt keine Steuerung der Ansiedlung von nicht raumordnerisch bedeutsamen Biogas- und Windenergieanlagen auf Ebene der Regionalplanung. Biogas- und Windenergieanlagen können grundsätzlich überall errichtet werden.<sup>329</sup> Die Bauleitplanung kann hier Abhilfe schaffen, indem sie Flächen für die verschiedenen Nutzungsarten ausweist. Zudem bietet die Bauleitplanung die Möglichkeit, die Ansiedlung von dezentralen Energiean-

---

<sup>326</sup> BVerwGE 19, 164 (167) = NJW 1964, 2442 (2443); Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 30 Rn. 9 ff.; Wirth/Schneeweiß, Öffentliches Baurecht praxisnah, 2016, 24

<sup>327</sup> Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 2015, § 14 Rn. 32; Kuck, in: Schrödter (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2015, § 5 Rn. 73; zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan siehe Wellens, BauR 2011, 1883.

<sup>328</sup> Busse, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), BeckOK BauGB, 37. Ed. 2015, § 12 Rn. 2a.

<sup>329</sup> Für Windenergieanlagen siehe Hentschel, Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windenergieanlagen, 2010, 288.

gen in Fällen zu regeln, in denen noch keine Regionalplanung besteht oder in denen die Regionalplanung für unwirksam erklärt wurde.<sup>330</sup>

Will eine Gemeinde erreichen, dass Biogas-<sup>331</sup> und Windenergieanlagen nur in einem bestimmten Bereich der Gemeinde platziert werden, kann sie bei ihrer Flächennutzungsplanung in den § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB dargestellten Planvorbehalt nutzen. In diesem Fall weist der Plangeber Flächen für die Nutzung von Biogas- oder Windenergieanlagen aus und bezweckt damit, dass die Ansiedlung von Biogas- und Windenergieanlagen im übrigen Außenbereich des Plangebiets ausgeschlossen ist. Von dieser Möglichkeit, die für Windenergieanlagen von hoher Bedeutung ist, haben in Bezug auf Biogasanlagen Gemeinden bisher kaum Gebrauch gemacht. Die Gebiete für die Biogas- oder Windenergie müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Seitens des Plangebers darf keine Verhinderungs- oder reine Negativplanung erfolgen.<sup>332</sup> Zudem dürfen für Biogasanlagen nur solche Flächen ausgewiesen werden, die in einem räumlich-funktionalem Zusammenhang mit einem oder mehreren Basisbetrieben nach § 35 Abs. 1 Nr. 6 a) BauGB stehen.<sup>333</sup>

Für Windenergieanlagen hat die Rechtsprechung festgestellt, dass die Gemeinde oder der Planungsverband der Windenergie in substantieller Weise Raum verschaffen muss.<sup>334</sup> Dadurch ist nur eine positive Ausweisung von Flächen für die Nutzung von Windenergieanlagen geeignet, um die Windenergienutzung an anderen Stellen im Plangebiet auszuschließen.<sup>335</sup> Zudem

---

<sup>330</sup> So geschehen in Baden-Württemberg durch die Auflösung der Vorgaben zur Windenergie aus dem Landesentwicklungsplan 2002 nach § 11 Abs. 2 S. 3 LplG BW und der damit verbundenen Beschränkung, dass in Regionalplänen ausschließlich Vorranggebiete festgelegt werden können. Dadurch mussten die Regionalverbände ihre Vorgaben zu Windenergie anpassen und dies führte dazu, dass nun aufgrund der engen zeitlichen Übergangsvorschriften in den Planungsregionen keine Vorgaben zur Windenergienutzung gültig sind.

<sup>331</sup> Dies betrifft nur solche Biogasanlagen, die die Voraussetzungen des § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB erfüllen. Hauptsächlich wird der sogenannte Planvorbehalt bei der Windenergieplanung eingesetzt. Siehe näher 5.2.1.7.5.1.

<sup>332</sup> BVerwGE 68, 311 = NJW 1984, 367; BVerwGE 77, 300 (301) = NVwZ 1988, 54; *Kusche*, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 150; *Albrecht*, NuR 2003, 529 (533); *Falke*, in: Maslaton (Hrsg.), Windenergieanlagen, 2015, Kap. 1 Rn. 282; *Mitschang/Reidt*, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 35 Rn. 111 m.w.N.

<sup>333</sup> *Schrödter*, in: ders. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2015, § 5 Rn. 208; *Söfker*, Stadt und Gemeinde 2011, 250 (251); *Otto*, ZfBR 2011, 735 (737).

<sup>334</sup> BVerwGE 117, 287 = NVwZ 2003, 733.

<sup>335</sup> *Falke*, in: Maslaton (Hrsg.), Windenergieanlagen, 2015, Kap. 1 Rn. 283.

muss die Gemeinde oder der Planungsverband ein schlüssiges und gesamt-räumliches Konzept entwickeln, das dem bauplanungsrechtlichen Abwägungsgebot genügt.<sup>336</sup> Um dies zu erreichen, werden auf der ersten Stufe die sogenannten harten Tabuzonen festgesetzt. Dies sind Flächen, auf denen die Windenergienutzung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen ausgeschlossen ist. Im Anschluss erfolgt die Festsetzung der weichen Tabuzonen. Auf diesen Flächen wäre die Nutzung der Windenergie grundsätzlich möglich, diese sollen jedoch von der Windenergie freigehalten werden. Die konkreten entgegenstehenden Belange werden sodann gegeneinander abgewogen. Die ausgewiesenen Flächen dürfen grundsätzlich für die Windenergienutzung verwendet werden.<sup>337</sup> Schließlich ist festzuhalten, dass Gemeinden die Möglichkeit haben, die Nutzung von Biogas- und Windenergieanlagen auf ihrem Gemeindegebiet zu steuern. Diese Steuerungsmöglichkeit wird insbesondere bei Windenergieanlagen ergriffen. In Bebauungsplänen können Festsetzungen für dezentrale Energieanlagen insbesondere durch Ausweisung von Flächen im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB erfolgen. Zudem besteht die Option, im Rahmen der Baugebietsausweisung ein Sondergebiet für die Erforschung, die Entwicklung und die Nutzung erneuerbarer Energien auszuweisen.

#### **5.1.2.4 Das Aufstellungsverfahren von Bauleitplänen**

Das Aufstellungsverfahren von Bauleitplänen richtet sich nach Bundesrecht. Aufgrund der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG liegt die Planungshoheit bei den Gemeinden. § 204 BauGB bestimmt, dass benachbarte Gemeinden Flächennutzungspläne gemeinsam aufstellen sollen, sofern ihre gemeinsame städtebauliche Entwicklung durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt wird oder ein gemeinsamer Flächennutzungsplan einen gerechten Ausgleich verschiedener Belange ermöglicht. Zudem soll ein gemeinsamer Flächennutzungsplan immer aufgestellt werden, wenn die Ziele der Raumordnung, wie beispielsweise Vorranggebiete für Windenergieanlagen mit Eignungswirkung, eine gemeinsame Planung erfordern. Es handelt sich um eine Sollvorschrift, die die Be-

---

<sup>336</sup> Grundlegend siehe BVerwGE 117, 287 (294 ff.) = NVwZ 2003, 733 (736); *Kümper*, ZfBR 2015, 224 (229); *Scheidler*, VerwArch 2012, 587 (589); *Hentschel*, Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windenergieanlagen, 2010, 321 m.w.N.

<sup>337</sup> *Falke*, in: Maslaton (Hrsg.), Windenergieanlagen, 2015, Kap. 1 Rn. 281, *Kümper*, ZfBR 2015, 224 (229); *Gatz*, Windenergieanlagen in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis, 2013, Rn. 88 ff.; *Schmidtchen*, Klimagerechte Energieversorgung im Raumordnungsrecht, 2014, 257.



deutung eines Appells aufweist und rechtlich nicht durchsetzbar ist.<sup>338</sup> Darüber hinaus gilt die Vorschrift ausdrücklich nur für Flächennutzungspläne und ist somit auf die gemeinsame Aufstellung von Bebauungsplänen nicht anzuwenden.<sup>339</sup>

Gemeinden können sich gemäß § 205 BauGB zu einem Planungsverband zusammenschließen, um durch eine gemeinsame Bauleitplanung den Ausgleich der verschiedenen Belange zu erreichen. Der Zusammenschluss zu einem Planungsverband geschieht entweder freiwillig oder zwangsweise zum Wohle der Allgemeinheit.<sup>340</sup> In Baden-Württemberg können mehrere Gemeinden gemäß § 59 GemO BW eine Verwaltungsgemeinschaft als Gemeindeverwaltungsverband bilden. Diese Verwaltungsgemeinschaft übernimmt nach § 61 Abs. 1 Nr. 1 GemO BW an Stelle der Mitgliedsgemeinden in eigener Zuständigkeit die Flächennutzungsplanung für das Verwaltungsgemeinschaftsgebiet.

Das Gesetz über die Kommunale Gemeinschaftsarbeit<sup>341</sup> berechtigt Gemeinden und Landkreise in Hessen, Aufgaben, zu denen sie berechtigt oder verpflichtet sind, gemeinsam wahrzunehmen. Zur gemeinsamen Wahrnehmung der Aufgaben, wie beispielsweise der Flächennutzungsplanung, können die Gemeinden und Landkreise nach § 2 KGG Zweckverbände oder Arbeitsgemeinschaften gründen. So wurde etwa der Zweckverband „Raum Kassel“ ins Leben gerufen. Dieser führt auf Grundlage des Gesetzes zur Neugliederung der Landkreise Hofgeismar, Kassel und Wolfhagen<sup>342</sup> für die Gemeinden Baunatal, Calden, Fuldabrück, Fulda, Kassel, Kaufungen, Lohfelden, Niestetal, Schauenburg sowie den Landkreis Kassel die Flächennutzungsplanung durch. Der Zweckverband Raum Kassel hat zur Gestaltung der Flächennutzungsplanung eine Satzung nach § 5 HGO<sup>343</sup> erlassen.

Im Folgenden wird das Aufstellungsverfahren für die Bauleitplanung dargestellt. In diesem Zusammenhang werden neben den bundesrechtlichen

---

<sup>338</sup> Schrödter, in: ders. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2015, § 204 Rn. 6.

<sup>339</sup> Schrödter, in: ders. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2015, § 204 Rn. 1.

<sup>340</sup> Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 205 Rn. 1.

<sup>341</sup> Gesetz über Kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) vom 16.12.1969 (GVBl. I, 307), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 20.12.2015 (GVBl. I 618).

<sup>342</sup> Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Hofgeismar, Kassel und Wolfhagen, (LandkKNeuGlG) vom 11.7.1972 (GVBl. I, 225; GVBl. II, 330-17).

<sup>343</sup> Hessische Gemeindeordnung (HGO) vom 17.3.2005 (GVBl. I, 142), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes 15.9.2016 (GVBl. 2016, 167).



Vorgaben sowie die Regelungen der Bundesländer Baden-Württemberg und Hessen inhaltlich thematisiert.

#### 5.1.2.4.1 Der Aufstellungsbeschluss

Das Aufstellungsverfahren wird durch den Aufstellungsbeschluss gemäß § 2 Abs. 1 S. 2 BauGB förmlich eingeleitet. Der Aufstellungsbeschluss ist jedoch keine Wirksamkeitsvoraussetzung für den späteren Bauleitplan,<sup>344</sup> es sei denn der Bauleitplan enthält Aussagen über städtebauliche Maßnahmen, wie beispielsweise über Veränderungssperren nach § 14 BauGB.<sup>345</sup> Inhaltlich muss der Aufstellungsbeschluss den Planungsbereich bezeichnen. Er trifft jedoch keine Aussagen über den Inhalt der beabsichtigten Planung.<sup>346</sup>

Der Aufstellungsbeschluss ist örtlich bekannt zu machen. Der Begriff der ortsüblichen Bekanntmachung richtet sich nach den jeweiligen landesrechtlichen Bestimmungen und den darauf beruhenden Satzungsbeschlüssen der Gemeinden.<sup>347</sup> In Hessen sind nach § 1 Abs. 1 S. 1 ÖffBekV<sup>348</sup> öffentliche Bekanntmachungen der Gemeinde in einer oder mehreren mindestens einmal wöchentlich erscheinenden Zeitungen, im Amtsblatt oder im Internet zu veröffentlichen. Die für die Gemeinde geltende Bekanntmachungsform ist in den Hauptsatzungen der Gemeinden nach § 1 Abs. 2 S. 1 ÖffBekV festzulegen. Soll ein Aufstellungsbeschluss ausschließlich im Internet veröffentlicht werden, erfolgt dies durch die Bereitstellung der Information auf einer Internetseite der Gemeinde. Die Gemeinde hat auf diese Bekanntmachungsart nach § 1 Abs. 1 ÖffBekV mindestens einmal in einer wöchentlich erscheinenden Zeitung hinzuweisen. Sind Karten, Pläne oder Zeichnungen und damit verbundene Texte und Erläuterungen bekannt zu machen, können diese nach § 3 S. 1 ÖffBekV an einer oder mehreren Stellen der Gemeindeverwaltung zu jedermanns Einsicht ausgelegt werden. Die landes-

---

<sup>344</sup> BVerwGE 79, 200 = NJW 1989, 118 (LS); *Koch/Hendler*, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 2015, § 15 Rn. 2 ff.; *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr* (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 2 Rn. 4.

<sup>345</sup> *Schrödter*, in: ders. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2015, § 2 Rn. 47.

<sup>346</sup> BVerwGE 51, 121 (127) = NJW 1977, 400; *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr* (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 2 Rn. 4; *Schrödter*, in: ders. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2015, § 2 Rn. 50.

<sup>347</sup> *Schrödter*, in: ders. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2015, § 2 Rn. 48; *Uechtritz*, in: *Spannwoisky/Uechtritz* (Hrsg.), BeckOK BauGB, 37. Ed. 2017, § 2 Rn. 10.

<sup>348</sup> Verordnung über die öffentliche Bekanntmachungen der Gemeinden und Landkreise (ÖffBekV HE) vom 12.10.1977 (GVBl. I 409; GVBl. I 330-338), zuletzt geändert durch Art. 12 G des Gesetzes zur Änderung der hessischen Gemeindeverordnung und anderer Gesetze vom 16.12.2011 (GVBl. I, 786).

rechtlichen und kommunalrechtlichen Vorschriften der Bundesländer regeln, welches Organ den Aufstellungsbeschluss fasst. So beschließen im Geltungsbereich des Zweckverbands Raum Kassel die Verbandsversammlung über die Fortschreibung oder Aufstellung eines Flächennutzungsplans. In Baden-Württemberg ist die ortsübliche Bekanntmachung dagegen noch nicht abschließend geregelt. Einigen sich die Gemeinden durch einen Satzungsbeschluss auf den Ablauf der ortsüblichen Bekanntmachung, sind die Gemeinden an die Vorschriften des § 1 DVO GemO<sup>349</sup> gebunden. So können die Gemeinden auch andere als in § 1 DVO GemO vorgeschriebene Publikationsmedien verwenden wie beispielsweise die Veröffentlichung auf der Internetseite der Gemeinde.<sup>350</sup>

#### 5.1.2.4.2 Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung

Das Aufstellungsverfahren von Bauleitplänen sieht eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Aus diesem Grund ist die Öffentlichkeit gemäß § 3 Abs. 1 BauGB möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung zu unterrichten. Zudem muss der Öffentlichkeit die Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung gegeben werden. Von der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung kann bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 S. 3 BauGB abgesehen werden. Die Pflicht zur Durchführung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung obliegt der Gemeinde im Rahmen ihrer Planungshoheit.<sup>351</sup>

Im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung werden nicht nur die Bürger der betroffenen Gemeinde beteiligt. Nach § 3 Abs. 1 BauGB ist die Öffentlichkeit zu beteiligen. Hiermit wird eine Jedermann-Beteiligung vorgegeben. Auch anerkannte Naturschutzverbände nach § 3 UmwRG<sup>352</sup>

---

<sup>349</sup> Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung der Gemeindeverordnung (DVO GemO) vom 11.12.2000 (GBl. 2001, 2), zuletzt geändert durch Art. 15 des Gesetzes vom 28.10.2015 (GBl., 870).

<sup>350</sup> V. Komorowski/Kupfer, VBIBW 2003, 1 (2).

<sup>351</sup> Schrödter, in: ders. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2015, § 3 Rn. 41; Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 3 Rn. 3.

<sup>352</sup> Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfs-Gesetz – UmwRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3.4.2013 (BGBl. I, 753), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 52 des Gesetzes vom 7.8.2013 (BGBl. I, 3154).

sind unter den Begriff der Öffentlichkeit zu fassen.<sup>353</sup> Die Beteiligung der Öffentlichkeit soll möglichst frühzeitig erfolgen. In der Praxis findet die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung deswegen häufig nach dem Aufstellungsbeschluss statt, nachdem ein erster Bauleitplanentwurf erarbeitet wurde. Die Gemeinde kann jedoch auch schon vor dem Aufstellungsbeschluss die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen. Dieses Vorgehen bietet sich beispielsweise an, wenn im Rahmen des Aufstellungsverfahrens informelle Instrumente wie beispielsweise Planungswerkstätten zum Einsatz kommen sollen oder der Erlass einer Veränderungssperre beschlossen werden soll. Wichtig ist, dass die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nicht erst stattfinden darf, wenn die Planungen schon so verfestigt sind, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutungslos werden würde.<sup>354</sup> Nach welcher Art und Weise, in welchem räumlichen Bereich und innerhalb welcher Frist die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wird, richtet sich nach den Vorgaben der Gemeinden. Die Gemeinde muss jedoch die Frist zur Beteiligung so festlegen, dass die Öffentlichkeit die Gelegenheit hat, den Planentwurf gemeinsam mit der Gemeinde zu erörtern. Auf die Gelegenheit zur Teilnahme an der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung kann unter anderem durch Aushang, in Zeitungen oder in elektronischen Medien hingewiesen werden.<sup>355</sup>

§ 3 Abs. 1 BauGB schreibt hinsichtlich der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung lediglich vor, dass die Öffentlichkeit zu unterrichten ist und dass ihr Gelegenheit zur Äußerung zu geben ist. Damit hat der Gesetzgeber die Anforderungen an die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bewusst offen gestaltet. Gegenstände der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung sind die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung sowie sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder die Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen. Bestandteil der Unterrichtung kann somit der Planentwurf sein. So können der Entwurf der Begründung zum Bauleitplan nach § 2a BauGB oder der erste Entwurf des Umweltberichts veröffentlicht werden. Die Ziele und Zwecke des Bauleitplans dürfen in jedem Fall nicht so allgemein und unverbindlich sein, dass es der Öffentlichkeit unmöglich ist, konkrete Äußerungen und Stellungnahmen zur Planung ab-

---

<sup>353</sup> Schrödter, in: ders. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2015, § 3 Rn. 40.

<sup>354</sup> Schrödter, in: ders. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2015, § 3 Rn. 42; Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 3 Rn. 8.

<sup>355</sup> Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 3 Rn. 9.

zugeben.<sup>356</sup> „Sich wesentlich unterscheidende Lösungen“ meinen Planungsalternativen. Diese können bei der Ausweisung von Vorranggebieten für Windenergieanlagen eine wichtige Grundlage für den Dialog zwischen der Gemeinde und der Öffentlichkeit bilden. Dialoge ermöglichen die Diskussion über die verschiedenen Alternativen und die Öffentlichkeit kann hierdurch die spätere Festlegung auf bestimmte Flächen nachvollziehen.

Auf die Durchführung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung kann unter den in § 3 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 und Nr. 2 BauGB erfüllten Bedingungen abgesehen werden. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn sich der Bebauungsplan auf das Plangebiet oder die Nachbargebiete nur unwesentlich auswirkt. Unwesentliche Auswirkungen liegen beispielsweise bei geringfügigen Korrekturen des Bebauungsplans vor. Sie berühren weder das städtebauliche Konzept noch den Wert der betroffenen Grundstücke oder der Nachbargrundstücke.<sup>357</sup> Ein weiterer Ausschlussgrund liegt vor, wenn die Beteiligung der Öffentlichkeit bereits auf einer anderen Grundlage erfolgt ist. Hier kommen andere städtebauliche Planungen, wie beispielsweise die Entwicklung eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB in Frage.<sup>358</sup>

#### 5.1.2.4.3 Behördenbeteiligung

Die Behördenbeteiligung bezieht sich nicht nur auf Behörden sondern auch auf Träger öffentlicher Belange. Behörden sind „Dienststellen der unmittelbaren Staatsverwaltung“,<sup>359</sup> die einen der in § 1 Abs. 6 BauGB aufgeführten Belang vertreten. So sind beispielsweise benachbarte Gemeinden oder die Naturschutzbehörde eine Behörde im Sinne des § 4 BauGB. Träger öffentlicher Belange sind im Gegensatz dazu Stellen, die öffentliche Belange wahrnehmen, aber nicht als öffentliche Verwaltung eingestuft werden, wie beispielsweise die Nachfolgeunternehmen von Post und Bahn, die Leistungen der flächendeckenden Grundversorgung erbringen.<sup>360</sup>

---

<sup>356</sup> *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr* (Hrsg.), *Baugesetzbuch*, 2016, § 3 Rn. 8; *Krautzberger*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg* u.a. (Hrsg.), *Baugesetzbuch*, 110. EL 2013, § 3 Rn. 14a.

<sup>357</sup> *Schrödter*, in: *ders.* (Hrsg.), *Baugesetzbuch*, 2015, § 3 Rn. 50.

<sup>358</sup> Siehe dazu *Schrödter*, in: *ders.* (Hrsg.), *Baugesetzbuch*, 2015, § 3 Rn. 51; *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr* (Hrsg.), *Baugesetzbuch*, 2016, § 3 Rn. 10.

<sup>359</sup> *Schrödter*, in: *ders.* (Hrsg.), *Baugesetzbuch*, 2015, § 4 Rn. 3.

<sup>360</sup> *Spannowsky*, in: *Spannowsky/Uechtritz* (Hrsg.), *BeckOK BauGB*, 37. Ed. 2017, § 4 Rn. 5; *Schmidt-Eichstädt*, *ZfBR* 2005, 751 (754); *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr* (Hrsg.), *Baugesetzbuch*, 2016, § 4 Rn. 3.

Die Beteiligung der Behörden und sonstiger Träger öffentlicher Belange erfolgt zweiphasig: die frühzeitige und die förmliche Beteiligung. So sind die Behörden und die Träger öffentlicher Belange gemäß § 4 Abs. 1 S. 1 BauGB entsprechend der Regelungen des § 3 Abs. 1 BauGB zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung über die Bauleitplanung möglichst frühzeitig zu unterrichten. Die Behörden und die Träger öffentlicher Belange müssen zudem die Gelegenheit erhalten, sich zum Planentwurf und dem Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung zu äußern. Somit muss der Zeitpunkt der Beteiligung so gewählt werden, dass die Äußerungen der Behörden und Träger öffentlicher Belange bei der Überarbeitung des Planentwurfs berücksichtigt werden können.<sup>361</sup> Eine Verpflichtung, die Behörden oder Träger öffentlicher Belange schriftlich zu informieren, besteht nicht. Im Regelfall erfolgt die Beteiligung jedoch dadurch, dass die Gemeinde den Behörden und den Trägern öffentlicher Belange einen Vorentwurf des Bauleitplans zukommen lässt.<sup>362</sup>

Nach § 4 Abs. 1 S. 1 BauGB sollen sich die Behörden und Träger öffentlicher Belange zum Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung äußern. Infolgedessen werden Behörden aufgefordert, sich am Scoping-Verfahren zu beteiligen. Insbesondere die Behörden und Träger öffentlicher Belange verfügen über Kenntnisse und Erfahrungen aus anderen Verfahren, die für die Beurteilung der Umweltauswirkungen der Bauleitplanung notwendig sind, und können somit einen wichtigen Beitrag zum Verfahren leisten.<sup>363</sup>

Die zweite Phase der Behördenbeteiligung erfolgt nach Fertigstellung des Planentwurfs und seiner Begründung sowie des Umweltberichts. Die Behörden und Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Bauleitplanung berührt, können nun innerhalb eines Monats und bei Fristbeginn im Februar innerhalb von 30 Tagen Stellungnahmen zum Entwurf abgeben. Liegt ein wichtiger Grund vor, kann die Frist zur Abgabe von Stellungnahmen verlängert werden. Ein wichtiger Grund ist zu bejahen, wenn die Behörden oder die Träger öffentlicher Belange aufgrund der Komplexität des Bauleitplans weitere Ermittlungen einleiten müssen. Stellungnah-

---

<sup>361</sup> *Schrödter*, in: ders. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2015, § 4 Rn. 7; *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr* (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 4 Rn. 4.

<sup>362</sup> *Schrödter*, in: ders. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2015, § 4 Rn. 7 ff.; *Spannowsky*, in: *Spannowsky/Uechtritz* (Hrsg.), BeckOK BauGB, 37. Ed. 2017, § 4 Rn. 8.

<sup>363</sup> *Schrödter*, in: ders. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2015, § 4 Rn. 10; *Spannowsky*, in: *Spannowsky/Uechtritz* (Hrsg.), BeckOK BauGB, 37. Ed. 2017, § 4 Rn. 9.

men, die allerdings nicht fristgerecht abgegeben werden, können bei der weiteren Bauleitplanung gemäß § 4a Abs. 6 BauGB unberücksichtigt bleiben, es sei denn, die Gemeinde hätte den Inhalt kennen müssen.<sup>364</sup>

Die Stellungnahmen bedürfen keiner gesonderten Form. In der Praxis äußern sich die Behörden und Träger öffentlicher Belange aus Beweisgründen schriftlich. Überdies werden bei schwierigen oder eiligen Bauleitplanverfahren Erörterungstermine durchgeführt. Deren Protokolle dienen als Stellungnahmen im Sinne des § 4 Abs. 2 S. 1 BauGB.<sup>365</sup> Inhaltlich werden in den Stellungnahmen die zustimmenden, ablehnenden oder ergänzenden Haltungen der Behörden und Träger öffentlicher Belange zum Planentwurf dargelegt. Dadurch können alle abwägungsrelevanten Belange von der Gemeinde in der Abwägung berücksichtigt werden. Außerdem müssen die Behörden und Träger öffentlicher Belange in den Stellungnahmen über ihre Planungen oder Maßnahmen berichten, die für die städtebauliche Ordnung des Planungsgebiets von Bedeutung sein könnten.<sup>366</sup>

#### **5.1.2.4.4 Die Umweltverträglichkeitsprüfung**

Die Umweltverträglichkeitsprüfung zielt darauf ab, in der Bauleitplanung und somit vor Zulassung eines Vorhabens, Klarheit darüber zu gewinnen, inwieweit diese die Umwelt beeinträchtigen kann. Sie prüft, wie Umweltauswirkungen minimiert werden können.<sup>367</sup> Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist ein Verfahrenselement zur Vorabprüfung der in der Abwägung zu berücksichtigenden Umweltbelange, die nach dem gegenwärtigen Wissensstand und nach den allgemein anerkannten Prüfmethoden ermittelt werden können.<sup>368</sup> Welche Belange als Umweltbelange einzustufen sind, gibt § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB vor.

Teil der Umweltverträglichkeitsprüfung ist die Erstellung eines Umweltberichts. Die inhaltlichen Anforderungen an den Umweltbericht werden in der Anlage 1 BauGB erläutert. Die Kernbestandteile des Umweltberichts umfassen erstens die Bestandsaufnahme der vorhandenen Umwelt sowie eine Prognose der voraussichtlichen Umweltauswirkungen bei der Realisierung der im Bauleitplanungsgebiet zulässigen Vorhaben. Zweitens müssen

---

<sup>364</sup> Schrödter, in: ders. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2015, § 4 Rn. 14.

<sup>365</sup> Schrödter, in: ders. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2015, § 4 Rn. 15.

<sup>366</sup> Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 4 Rn. 6.

<sup>367</sup> Schink, UPR 2014, 408.

<sup>368</sup> Schink, UPR 2014, 408 (410); Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 4 Rn. 6.

Vermeidungs-, Verringerungs- und Kompensationsmaßnahmen von Umwelteinwirkungen dargestellt werden. Drittens prüft der Umweltbericht in Betracht kommende Alternativen einschließlich der sogenannten Null-Variante.<sup>369</sup>

#### 5.1.2.4.5 Die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Gemeinden oder Planungsverbände leiten die Phase der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung ein, sobald die Konzeptions- und Planungsphase angeschlossen ist und der Bauleitplan beschlussreif hergestellt wurde. Aufgabe der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung ist es, den Planentwurf samt Begründung und Umweltbericht nach seiner Fertigstellung zur Diskussion zu stellen.<sup>370</sup>

Zu diesem Zweck legt die Gemeinde den Entwurf des Bauleitplans mit seiner Begründung sowie dem Umweltbericht und den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen laut § 3 Abs. 2 S. 2 i. V. m. § 2a BauGB für einen Monat und bei einem Fristbeginn im Februar für mindestens 30 Tage öffentlich aus. „Wesentliche umweltbezogene Stellungnahmen“ sind Stellungnahmen, die bereits von Privaten, Behörden oder Verbänden zum Entwurf und dem Umweltbericht abgegeben worden sind. Die Veröffentlichung der umweltbezogenen Stellungnahmen soll Verfahrenstransparenz erzeugen und umfasst aus verfahrensökonomischen Gründen nur solche Stellungnahmen, die einen Umweltbezug aufweisen.<sup>371</sup> Ein gesonderter Auslegungsbeschluss wird bundesrechtlich nicht gefordert, kann jedoch durch das Landes- oder Kommunalrecht vorgeschrieben werden.<sup>372</sup> Übernimmt ein Planungsverband die Flächennutzungsplanung bietet es sich an, den Entwurf des Bauleitplans samt Begründung und Umweltbericht sowie die bereits vorliegenden wesentlichen umweltbezogenen Stellungnahmen nicht nur beim Planungsverband auszulegen, sondern auch in jeder zum Planungsverband gehörenden Gemeinde, da sich die Flächennutzungspläne auf flächenmäßig große Bereiche beziehen können.

---

<sup>369</sup> Schink, UPR 2014, 408 (411).

<sup>370</sup> Schrödter, in: ders. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2015, § 3 Rn. 55; Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 3 Rn. 12.

<sup>371</sup> Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 3 Rn. 13.

<sup>372</sup> BVerwGE 79, 200 = NVwZ 1988, 916 (917); Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 3 Rn. 12.



Ort und Dauer sowie Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, sind mindestens eine Woche vor der Auslegung gemäß § 3 Abs. 2 S. 2 BauGB bekannt zu geben. An den Ort der Auslegung wird die Anforderung gestellt, dass jeder Interessierte ohne Weiteres in die Unterlagen Einsicht nehmen kann. So dürfen die Unterlagen nicht in einem Dienstzimmer der Gemeindeverwaltung ausgelegt werden, wenn dieses Zimmer für Dritte nicht frei zugänglich ist.<sup>373</sup> Die vorhandenen umweltbezogenen Informationen sind im Sinne von Art. 3 Nr. 4 RL 2003/35/EG in Themenblöcke zusammenzufassen und bekannt zu machen. So darf in der Bekanntmachung nicht nur auf das Vorliegen eines Gutachtens hingewiesen werden. Stattdessen es ist auch eine Kurzcharakterisierung im Sinne von Schlagworten des Inhalts beizufügen.<sup>374</sup> Landesrechtliche Vorschriften bestimmen, in welcher Art und Weise die Bekanntmachung erfolgen muss.<sup>375</sup> Laut Bundesverwaltungsgericht muss die Bekanntmachung grundsätzlich in einer Art und Weise erfolgen, die geeignet ist, dem an der Bauleitplanung interessierten Bürger sein Interesse an der Information und Beteiligung durch Anregung bewusst zu machen.<sup>376</sup> Der Bekanntmachung wird zudem eine Anstoßwirkung zugesprochen. Das bedeutet, dass die Bekanntmachung dazu auffordern muss, dass sich Bürger an der Bauleitplanung beteiligen. Diese Anstoßwirkung wird durch die Anmerkung, dass während der Auslegungsfrist Stellungnahmen abgegeben werden können, verdeutlicht.<sup>377</sup> § 4a Abs. 4 BauGB sieht zudem vor, dass die Bekanntmachung zusätzlich elektronisch erfolgen muss Mit der Verpflichtung zur elektronischen Veröffentlichung der ortsüblichen Bekanntmachung im Internet oder auf einem zentralen Internetportal des Landes

---

<sup>373</sup> VGH Mannheim, Urt. v. 23.2.2001 - 3 S 2574/99, juris (LS) = VGHBW 2001, B 5 (LS); v. Komorowski/Kupfer, VBIBW 2003, 1 (5).

<sup>374</sup> VGH Mannheim, NuR 2012, 792 = NVwZ RR 2012, 796 LS; Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 3 Rn. 14; Otto, ZfBR 2014, 733 (734); Schröder/Kullick, NVwZ 2014, 497.

<sup>375</sup> Zur Art und Weise der Bekanntmachung siehe in Hessen die Verordnung über die Bekanntmachung; Schink, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), BeckOK BauGB, 37. Ed. 2017, § 3 Rn. 36.

<sup>376</sup> BVerwGE 69, 344 = NJW 1985, 1570; Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 3 Rn. 14.

<sup>377</sup> Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 3 Rn. 14; Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg u.a. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 110. EL 2013, § 3 Rn. 85.



hat der Gesetzgeber die unionsrechtliche Vorgabe des Art. 6 Abs. 2 der UVP-Richtlinie umgesetzt.<sup>378</sup>

Daneben muss die Bekanntmachung gemäß § 3 Abs. 2 HS 2 BauGB einen Hinweis auf die verfahrensrechtliche Präklusionswirkung enthalten.<sup>379</sup> Die verfahrensrechtliche Präklusion bewirkt nach § 4a Abs. 6 BauGB, dass die Gemeinde den Inhalt nicht abgegebener oder zu spät abgegebener Stellungnahmen bei der Beschlussfassung über den Bauleitplan nicht berücksichtigen muss.

Stellungnahmen sind alle Äußerungen der Öffentlichkeit zu den ausgelegten Unterlagen, insbesondere Vorbehalte und Ablehnungen hinsichtlich der Planungen.<sup>380</sup> Inhaltlich können in den Stellungnahmen alle Gegenstände vorgebracht werden, die für die Bauleitplanung relevant sind. Fragen des „Ob“, „Wie“ oder „Wann“ der Bauleitplanung können etwa in den Stellungnahmen angesprochen werden.<sup>381</sup> Adressat der Stellungnahme ist die Gemeinde. Stellungnahmen können schriftlich, elektronisch, mündlich oder zur Niederschrift beim Planungsträger vorgetragen werden.<sup>382</sup> Sie müssen nicht ausdrücklich als Stellungnahme bezeichnet werden. Es ist vielmehr Aufgabe des Planungsträgers zu erkennen, dass der vorgebrachte Inhalt einem planungsrelevanten Vorbehalt, einer Anmerkung oder einem Vorschlag entspricht.<sup>383</sup> Der Personenkreis, der Stellungnahmen abgeben kann, wird nicht eingeschränkt. Das bedeutet, dass jede natürliche oder juristische Person Stellungnahmen abgeben darf.<sup>384</sup>

Die Gemeinde oder der Planungsverband prüft nach § 3 Abs. 2 S. 4 HS 1 BauGB die abgegebenen Stellungnahmen und teilt denjenigen, die die Stellungnahme abgegeben haben, das Ergebnis dieser Prüfung nach § 3 Abs. 2 S. 4 HS 2 BauGB mit. Das Kommunalrecht bestimmt, welches Organ die

---

<sup>378</sup> Zum Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie siehe näher Kap. 5.1.2.4.7.

<sup>379</sup> *Schrödter*, in: ders. (Hrsg.), *Baugesetzbuch*, 2015, § 3 Rn. 72 ff.; *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr* (Hrsg.), *Baugesetzbuch*, 2016, § 3 Rn. 16;

<sup>380</sup> *Schink*, in: *Spannwoosky/Uechtritz* (Hrsg.), *BeckOK BauGB*, 37. Ed. 2017, § 3 Rn. 114.

<sup>381</sup> *Krautzberger*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg u.a.* (Hrsg.), *Baugesetzbuch*, 110. EL 2013, § 3 Rn. 55.

<sup>382</sup> *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr* (Hrsg.), *Baugesetzbuch*, 2016, § 3 Rn. 18; *Schink*, in: *Spannwoosky/Uechtritz* (Hrsg.), *BeckOK BauGB*, 37. Ed. 2017, § 3 Rn. 116 ff.

<sup>383</sup> *Krautzberger*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg u.a.* (Hrsg.), *Baugesetzbuch*, 110. EL 2013, § 3 Rn. 56.

<sup>384</sup> *Krautzberger*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg u.a.* (Hrsg.), *Baugesetzbuch*, 110. EL 2013, § 3 Rn. 53.

Stellungnahme prüft. Die einzelnen Stellungnahmen können zu diesem Zweck tabellarisch mit Kernaussagen und diesbezüglichen Äußerungen aufgelistet und jeweils mit den Äußerungen der Verwaltung gegenübergestellt werden.<sup>385</sup> Die endgültige Entscheidung über die Stellungnahmen fällt mit der Entscheidung über den Bauleitplan. Ergebnis der Prüfung ist demjenigen, der die Stellungnahme abgegeben hat, mündlich, aus Beweisgründen jedoch möglichst schriftlich mitzuteilen. Die Mitteilung kann auch nach Inkrafttreten des Bauleitplans erfolgen.<sup>386</sup> Bei Massenverfahren, bei denen mehr als 50 Personen Stellungnahmen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt abgegeben haben, kann die Gemeinde oder der Planungsverband die individuelle Mitteilung des Ergebnisses dadurch ersetzen, dass diesen Personen Einsicht in das Ergebnis während der Dienstzeiten des Planungsträgers gewährt wird. Dafür muss der Planungsträger die Möglichkeit der Einsichtnahme örtlich bekannt geben, an welcher Stelle und in welchem Zeitraum das Ergebnis der Prüfung eingesehen werden kann. Stellungnahmen die im Verfahren unberücksichtigt bleiben, sind zudem nach § 3 Abs. 2 S. 6 BauGB mit einer Begründung der Gemeinde zu versehen. Diese Stellungnahmen sind der höheren Verwaltungsbehörde, die den Bauleitplan genehmigt, mit dem Antrag auf Genehmigung zuzusenden. Im Zuge dessen kann die höhere Verwaltungsbehörde prüfen, ob die Gemeinde alle privaten und öffentlichen Belange ohne Rechtsverstoß gegeneinander abgewogen hat. Die Vorlage der nicht berücksichtigten Stellungnahmen hat nur interne Bedeutung. Werden die nicht berücksichtigten Stellungnahmen bei der höheren Verwaltungsbehörde nicht eingereicht, hat dies, sofern kein Abwägungsfehler vorliegt, keine Auswirkungen auf die Wirksamkeit des Bauleitplans.<sup>387</sup>

Eine weitere Besonderheit sieht § 205 Abs. 7 BauGB vor. Erfolgt die Aufstellung des Bauleitplans durch einen Planungsverband, sind der Entwurf mit Begründung und der Umweltbericht zur Stellungnahme innerhalb einer angemessenen Frist den einzelnen Gemeinden zuzuleiten. Das bedeutet, dass neben der Öffentlichkeit und der Behördenbeteiligung auch die im Plangebiet ansässigen Gemeinden beteiligt werden müssen. Die Gemeinde prüft

---

<sup>385</sup> *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr* (Hrsg.), *Baugesetzbuch*, 2016, § 3 Rn. 19; *Schink*, in: *Spannwosky/Uechtritz* (Hrsg.), *BeckOK BauGB*, 37. Ed. 2017, § 3 Rn. 122.

<sup>386</sup> *BVerwG*, *ZfBR* 2003, 264 = *NVwZ* 2003, 206; *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr* (Hrsg.), *Baugesetzbuch*, 2016, § 3 Rn. 19.

<sup>387</sup> *Krautzberger*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg* u.a. (Hrsg.), *Baugesetzbuch*, 110. EL 2013, § 3 Rn. 68 ff.

ihre Stellungnahmen gemäß § 3 Abs. 2 S. 4 und 6 BauGB und teilt denjenigen, die Stellungnahmen abgegeben haben das Ergebnis dieser Prüfung mit. Wird der Bauleitplan nach der Auslegung und Einholung der Stellungnahmen geändert oder ergänzt, erfolgt nach § 4a Abs. 3 BauGB eine erneute Auslegung des Entwurfs nach dem oben beschriebenen Verfahren. Der Planungsträger kann aus Gründen der Beschleunigung regeln, dass Stellungnahmen zu den geänderten Teilen abgegeben werden dürfen. Außerdem können die Gemeinden die Dauer der Auslegung verkürzen. Zu beachten ist, dass die Frist immer noch so gewählt werden muss, dass sich die Öffentlichkeit mit den Änderungen befassen kann und genügend Zeit hat, Stellungnahmen abzugeben. Die Auslegungsfrist wird im konkreten Fall bestimmt.<sup>388</sup>

#### 5.1.2.4.6 Die Abwägung der Belange

Nachdem die Gemeinde oder der Planungsverband alle öffentlichen und privaten Belange gesammelt hat, sind diese gemäß § 1 Abs. 7 BauGB gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Im Einzelnen verlangt das Abwägungsgebot, dass die Gemeinde oder der Planungsträger zunächst das abwägungsrelevante Material zusammenstellt. Zum Abwägungsmaterial gehören öffentliche und private Belange. Öffentliche Belange sind alle öffentlichen Interessen, die im Zusammenhang mit der Bodennutzung, der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung stehen. Die Öffentlichkeitsbeteiligung leistet einen wichtigen Beitrag für die Ermittlung der öffentlichen Belange.<sup>389</sup> So werden Stellungnahmen Bestandteil des Abwägungsmaterials.<sup>390</sup> Private Belange sind im Gegensatz dazu insbesondere solche Belange und Interessen, die das private Eigentum eines Betroffenen betreffen.<sup>391</sup> Überdies erweitert das Ergebnis der Umweltprüfung das Abwägungsmaterial. Dieses ist nach § 2 Abs. 4 S. 4 BauGB in der Abwägung zu berücksichtigen.

---

<sup>388</sup> Schink, in: Spannwoisky/Uechtritz (Hrsg.), BeckOK BauGB, 37. Ed. 2017, § 3 Rn. 140; Otto, ZfBR 2014, 733 (736).

<sup>389</sup> Dirnberger, in: Spannwoisky/Uechtritz (Hrsg.), BeckOK BauGB, 37. Ed. 2015, § 1 Rn. 153 ff.

<sup>390</sup> BVerwGE 110, 118 (125) = NVwZ 2000, 676; Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 3 Rn. 20.

<sup>391</sup> Dirnberger, in: Spannwoisky/Uechtritz (Hrsg.), BeckOK BauGB, 37. Ed. 2015, § 1 Rn. 156.

Zu beachten ist, dass der Planungsträger nicht alle Belange und Interessen bei der Aufstellung des Bauleitplans berücksichtigen kann und muss. So können Interessen unberücksichtigt bleiben, die von der Planung zwar betroffen sein werden, deren Betroffenheit aber objektiv geringwertig sein wird. Um dies zu bestimmen, muss der Planungsträger eine Gewichtung der Belange vornehmen. Der Planungsträger stellt fest, welche Wertigkeit die betroffenen Belange und Interesse im konkreten Fall besitzen.<sup>392</sup> Technische Regelwerke, wie beispielsweise Rechtsverordnungen, Technische Anweisungen oder DIN-Normen helfen dem Planungsträger zu bestimmen, welche Auswirkungen auf die Betroffenen zu erwarten sind und wie die einzelnen Belange zu gewichten sind.<sup>393</sup>

Im nächsten Schritt erfolgt die eigentliche Abwägung, bei der die Planungsträger sechs vom Bundesverwaltungsgericht entwickelte Grundsätze zu beachten haben. So muss ein Bauleitplan erstens, die ihm zuzurechnenden Konflikte bewältigen und damit die betroffenen Belange untereinander zu einem gerechten Ausgleich bringen. Der Planungsträger kann den Ausgleich von Konflikten offen lassen, wenn er sicher darauf vertrauen kann, dass die entstandenen Konflikte in einem anschließenden spezialgesetzlich geregelten Verwaltungsverfahren, wie beispielsweise einem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, bearbeitet werden und eine sachgerechte Lösung gefunden wird.<sup>394</sup>

Zweitens muss der Planungsträger das Rücksichtnahmegebot befolgen. Das Bundesverwaltungsgericht<sup>395</sup> entwickelte dieses Gebot, damit „einander abträgliche Nutzungen nur in rücksichtsvoller Weise einander zugeordnet werden“.<sup>396</sup> Das Gebot der Rücksichtnahme ist eine Ausformung des drit-

---

<sup>392</sup> *Dirnberger*, in: Spannwoisky/Uechtritz (Hrsg.), BeckOK BauGB, 37. Ed. 2015, § 1 Rn. 161; *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 1 Rn. 116.

<sup>393</sup> *Dirnberger*, in: Spannwoisky/Uechtritz (Hrsg.), BeckOK BauGB, 37. Ed. 2015, § 1 Rn. 162.

<sup>394</sup> Das Bundesverwaltungsgericht hat zunächst diesem Grundsatz bei straßenrechtlichen Planfeststellungen besondere Bedeutung beigemessen; BVerwGE 48, 56 (68) = NJW 1962, 218; BVerwGE 51, 15 (27) = NJW 1976, 1760. Auf immissionsschutzrechtlich relevante Vorhaben wurde dieser Grundsatz erstmals im Jahr 1984 übertragen; BVerwGE 69, 30 = NJW 1984, 235, (236); siehe *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 1 Rn. 118 m.w.N.

<sup>395</sup> BVerwG, NVwZ 1985, 653 = ZfBR 1985, 95; bestätigend BVerwG, Beschl. v. 27.12.1984 – 4 B 278/84 = NVwZ 1985, 652; BVerwG, NVwZ 2014, 69 = ZfBR 2014, 57.

<sup>396</sup> *Weyreuther*, BauR 1975, 1; *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg u.a. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 117. EL 2015, § 1 Rn. 210.

tens zu beachtenden Verhältnismäßigkeits- und des Erforderlichkeitsgrundsatzes. Diese Grundsätze bilden verfassungsrechtliche Schranken, die der Planungsträger im Rahmen der Abwägung beachten muss, damit ein Bauleitplan nicht rechtswidrig ist. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verlangt für den hoheitlichen Eingriff, der durch den Bauleitplan entsteht, einen legitimen Grund. Das Eingriffsmittel muss erforderlich sein. Das heißt, dass das mit dem Eingriff bezweckte Ziel mit dem schonendsten Mitteln erreicht werden muss. Zudem muss zwischen dem Eingriffsnutzen und der Eingriffsschwere ein ausgewogenes Verhältnis bestehen.<sup>397</sup>

Viertens ist in die Abwägung der Eigentumsschutz einzubeziehen. Denn ein Bauleitplan stellt eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG dar.<sup>398</sup> Dem Aufstellungsverfahren von Bauleitplänen oder der planerischen Entscheidung sind häufig Besprechungen, Abstimmungen, Zusagen oder informelle Planungen vorgelagert. Diese sind notwendig, um die angestrebte Verwirklichung der Bauleitpläne zu erreichen. Allerdings können solche Absprachen oder Vorentscheidungen problematisch sein, wenn sie zu einer Reduzierung des Abwägungsmaterials oder zu einer unsachgemäßen Behandlung einzelner Belange führen, die den Abwägungsvorgang beeinträchtigen. Aus diesem Grund hat das Bundesverwaltungsgericht den fünften Grundsatz aufgestellt, dass es dem Gebot der Abwägung widerspricht, wenn der abschließende Abwägungsvorgang durch vorherige Bindungen verkürzt wird.<sup>399</sup> In einem sechsten Grundsatz hat das Bundesverwaltungsgericht festgelegt, dass Bebauungspläne grundsätzlich auf ihre Verwirklichung der in ihnen enthaltenen Festsetzungen angelegt sind und somit vollziehbar sein müssen.<sup>400</sup>

---

<sup>397</sup> Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit siehe BVerwG, DVBl. 1971, 746 (750) = VerWRspr 1972, 207 (213); *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr* (Hrsg.), *Baugesetzbuch*, 2016, § 1 Rn. 126.

<sup>398</sup> Siehe bezugnehmend auf einen Bebauungsplan BVerwGE 47, 144 (153) = NJW 1975, 841 (842); *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr* (Hrsg.), *Baugesetzbuch*, 2016, § 1 Rn. 123; *Söfker*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg* u.a. (Hrsg.), *Baugesetzbuch*, 117. EL 2015, § 1 Rn. 207.

<sup>399</sup> BVerwGE 45, 309 (316 ff.) = NJW 1975, 70 (72 ff.); *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr* (Hrsg.), *Baugesetzbuch*, 2016, § 1 Rn. 113; *Söfker*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg* u.a. (Hrsg.), *Baugesetzbuch*, 117. EL 2015, § 1 Rn. 211.

<sup>400</sup> BVerwGE 54, 5 = NVwZ 1977, 2325; bestätigend siehe BVerwGE 56, 283 = NJW 1979, 1516; *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr* (Hrsg.), *Baugesetzbuch*, 2016, § 1 Rn. 129; *Söfker*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg* u.a. (Hrsg.), *Baugesetzbuch*, 117. EL 2015, § 1 Rn. 213.

Das Bundesverwaltungsgericht hat auch festgestellt, in welchen Fällen eine gerechte Abwägung nicht erfolgt ist.<sup>401</sup> So ist erstens das Gebot der gerechten Abwägung verletzt, wenn eine Abwägung überhaupt nicht stattfindet. Zweitens ist das Gebot der gerechten Abwägung verletzt, wenn in die Abwägung nicht alle Belange eingestellt werden, die nach „Lage der Dinge“ in sie hätte eingestellt werden müssen. Drittens ist das Gebot verletzt, wenn die betroffenen privaten Belange verkannt wurden, oder viertens, wenn der Ausgleich zwischen den von einer Planung berührten öffentlichen Belange in der Weise vorgenommen wird, der zur Gewichtigkeit anderer Belange außer Verhältnis steht.<sup>402</sup> Liegen keine Abwägungsfehler vor und führt die Abwägung zu einer positiven Entscheidung über den Bauleitplan, wird dieser sodann genehmigt und veröffentlicht.

#### **5.1.2.4.7 Die Genehmigung und Bekanntmachung des Bauleitplans**

Das Aufstellungsverfahren von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen unterscheidet sich an dieser Stelle. In beiden Verfahren muss der Bauleitplan von der Gemeinde oder dem Planungsverband beschlossen werden. Das Beschlussverfahren muss den Vorschriften des Kommunalrechts des jeweiligen Landes genügen. In der Regel entscheidet der Gemeinderat über den Bauleitplan. So kann in Baden-Württemberg der Gemeinderat gemäß § 37 Abs. 1 S. 1 GemO BW nur in einer ordnungsgemäß einberufenen und geleiteten Sitzung über den Bauleitplan beraten und ihn beschließen.<sup>403</sup> Sofern ein Planungsverband einen Flächennutzungsplan aufstellt, entscheidet die Verbandsversammlung über den Bauleitplan.<sup>404</sup>

Nachdem der Flächennutzungsplan festgestellt wurde, muss der Flächennutzungsplan von der höheren Verwaltungsbehörde nach § 6 Abs. 1 BauGB genehmigt werden. Es handelt sich bei dieser Genehmigungspflicht um eine reine Rechtsaufsichtspflicht. Das heißt, dass die höhere Verwaltungsbehörde den Flächennutzungsplan lediglich auf seine Rechtmäßigkeit hin über-

---

<sup>401</sup> BVerwGE 34, 301 (309) = DVBl. 1970, 414 (415).

<sup>402</sup> Siehe näher *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr* (Hrsg.), *Baugesetzbuch*, 2016, § 1 Rn. 93; *Dirnberger*, in: *Spannwwosky/Uechtritz* (Hrsg.), *BeckOK BauGB*, 37. Ed. 2015, § 1 Rn. 136; *Krautzberger*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg u.a.* (Hrsg.), *Baugesetzbuch*, 110. EL 2010, § 3 Rn. 55 m.w.N.

<sup>403</sup> *V. Komorowski/Kupfer*, *VBIBW* 2003, 1 (6).

<sup>404</sup> So etwa die Verbandsversammlung des Zweckverbandes Raum Kassel, insbesondere § 9 Satzung des Zweckverbandes Raum Kassel vom 12.4.1974, abrufbar unter: <http://www.zrk-info.de/zrk/pdf/verbsatz11.pdf>, Stand 7/2017.

prüft. Seine Zweckmäßigkeit lässt sie außer Acht.<sup>405</sup> In der Regel sind die höheren Verwaltungsbehörden die Bezirks- oder Regierungspräsidien. So genehmigt in Hessen das räumlich zuständige Regierungspräsidium den Flächennutzungsplan. In Baden-Württemberg wurde die Aufgabe der Genehmigung durch § 1 Abs. 2 DVO BauGB<sup>406</sup> auf die jeweils räumlich zuständige untere Verwaltungsbehörde, also das Landratsamt, übertragen.

Die zuständige Verwaltungsbehörde muss nach § 6 Abs. 4 S. 1 BauGB innerhalb von drei Monaten über die Genehmigung des Flächennutzungsplans entscheiden. Erteilt die Verwaltungsbehörde die Genehmigung für den Flächennutzungsplan, ist dies ortsüblich bekanntzumachen. Veröffentlicht wird hierbei der wesentliche Genehmigungsinhalt. Eine Ausfertigung des Flächennutzungsplans wird im Wortlaut des § 6 Abs. 5 BauGB nicht ausdrücklich verlangt. Dem Flächennutzungsplan muss jedoch nach § 6 Abs. 5 S. 3 i.V.m. § 6a Abs. 1 BauGB eine zusammenfassende Erklärung beigefügt werden. Sie beinhaltet in knapper und leicht verständlicher Form, inwiefern die Belange des Umweltschutzes und die Ergebnisse der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung berücksichtigt wurden. Zudem kann jedermann in den Flächennutzungsplan, seine Begründung und die Zusammenfassung Einsicht nehmen.<sup>407</sup>

Im Mai 2017 trat das Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie<sup>408</sup> in Kraft. Dieses dient der Anpassung des Städtebaurechts an unionsrechtliche Vorgaben. Anpassungsbedarf bestand überdies im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung hinsichtlich der Veröffentlichung von Bauleitplänen im Internet sowie den Auslegungsfristen. § 6a und § 10a BauGB sehen vor, dass die wirksamen und in Kraft getretenen Bauleitpläne nun auch im Internet veröffentlicht und über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich gemacht werden sollen. Hierdurch soll die Nutzung raumbezogener Informationen erleichtert sowie eine Weiterverwendung als Informationsgrund-

---

<sup>405</sup> *Reidt*, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 6 Rn. 2.

<sup>406</sup> Verordnung der Landesregierung, des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur und des Finanz- und Wirtschaftsministeriums zur Durchführung des Baugesetzbuchs (Durchführungsverordnung zum Baugesetzbuch – DVO BauGB BW) vom 2.3.1998 (GBl. 185), zuletzt geändert durch Art. 134 der Verordnung vom 23.2.2017 (GBl. 99).

<sup>407</sup> *Reidt*, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 6 Rn. 21 ff.; *Krautzberger*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg u.a. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 114. EL 2014, § 6 Rn. 16; *Schrödter*, in: ders. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2015, § 6 Rn. 26.

<sup>408</sup> Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt vom 4.5.2017 (BGBl. I, 1057).



lage grundsätzlich ermöglicht werden.<sup>409</sup> Inwiefern ein solches Internetportal errichtet und ausgestaltet sein soll, wurde bisher noch nicht festgelegt und soll im geplanten UVP-Modernisierungsgesetz geregelt werden.<sup>410</sup>

Da der Bebauungsplan gemäß § 10 Abs. 1 BauGB stets in Form einer Satzung beschlossen wird, müssen die einschlägigen landesrechtlichen Vorschriften zu gemeindlichen Satzungen beachtet werden. Bebauungspläne bedürfen nur in den in § 10 Abs. 2 BauGB genannten Ausnahmefällen einer Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörden. Dies betrifft beispielsweise Fälle, in denen kein Flächennutzungsplan zur städtebaulichen Ordnung benötigt wird oder der Bebauungsplan vor einem Flächennutzungsplan bekannt gemacht wird, aus dessen künftigen Darstellungen der Bebauungsplan entwickelt wurde. Sollte eine der in § 10 Abs. 2 BauGB aufgeführten Ausnahmen einschlägig sein, gelten die Vorschriften über die Genehmigung eines Flächennutzungsplans durch die höhere Verwaltungsbehörde entsprechend. Zu beachten ist, dass zur Einstellung in das Internet und zur Zugänglichmachung in das zentrale Internetportal keine Verpflichtung besteht.<sup>411</sup>

Die Erteilung der Genehmigung oder der Satzungsbeschluss sowie die Satzung selbst sind durch die Gemeinde ortsüblich bekannt zu machen. Der Bebauungsplan tritt in der Regel am Tag seiner Verkündung in Kraft.<sup>412</sup> Wie auch bei Flächennutzungsplänen ist nach § 10 Abs. 4 BauGB auch der Begründung des Bebauungsplans eine zusammenfassende Erklärung beizufügen. Diese gibt Auskunft darüber, wie die Umweltbelange sowie die Ergebnisse der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung berücksichtigt wurden. Überdies erläutert sie, aus welchen Gründen die im Bebauungsplan gewählten Alternativen beschlossen wurden. Um das System der repräsentativen Willensbildung durch direktdemokratische Elemente zu ergänzen, können die Gemeinden Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in gemeindlichen Angelegenheiten durchführen. Zu diesen gemeindlichen Angelegenheiten gehört auch die Bauleitplanung.<sup>413</sup> Die meisten Bundesländer sehen deswe-

---

<sup>409</sup> BT-Drs. 18/10942, 42; *Bunzel*, ZfBR 2017, 220 (222 ff.).

<sup>410</sup> BT-Drs. 18/10942, 41.

<sup>411</sup> BT-Drs. 18/10942, 46.

<sup>412</sup> *Schrödter*, in: ders. (Hrsg.), *Baugesetzbuch*, 2015, § 10 Rn. 44. Siehe die landesrechtlichen Vorschriften zur öffentlichen Bekanntmachung von Satzungen der Länder Hessen und Baden-Württemberg, insbesondere § 5 Abs. 3 HGO und § 4 Abs. 3 GemO BW.

<sup>413</sup> *Wickel/Zengerling*, NordÖR 2010, 91.



gen ausdrücklich in ihren Gemeindeordnungen vor, dass über Entscheidungen zu Bauleitplänen keine Bürgerentscheide zulässig sein sollen.<sup>414</sup>

## 5.2 Genehmigungsrechtliche Vorgaben

Die Risiken für das Leben und die Gesundheit sind in einer Industriegesellschaft hoch, daher gilt es diese zu schützen. Laut Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und einhelliger Meinung der Literatur kommt den Grundrechten eine objektiv-rechtliche Funktion zu. So muss der Staat Beeinträchtigungen von Dritten die eine Grundrechtsverletzung gegenüber seinen Bürgern abwehren. Hierzu gehören unter die Verletzung der körperlichen Unversehrtheit oder Eigentumsbeeinträchtigungen. Diese grundrechtliche Schutzpflicht hat das Bundesverfassungsgericht zunächst in Bezug auf den Schutz des werdenden Lebens<sup>415</sup> entwickelt und beziehungsweise auf weitere Gefährdungsszenarien<sup>416</sup> weiterentwickelt. Es handelt sich um eine objektiv-rechtliche Schutzpflicht, die dadurch subjektiviert wird, dass ein individuell Betroffener einen Anspruch auf staatliches Einschreiten haben kann.<sup>417</sup> In der Rechtsprechung zu den geplanten Atomkraftwerken Kalkar<sup>418</sup> und Mühlheim-Kärlich<sup>419</sup> hat das Bundesverfassungsgericht bestimmt, dass der Staat seiner grundrechtlichen Schutzpflicht nachkommt, wenn er die wirtschaftliche Nutzung der Atomenergie von einer vorherigen staatlichen Genehmigung abhängig macht und wenn die Erteilung solcher Genehmigungen von der Erfüllung materiell-rechtlicher und verfahrens-

---

<sup>414</sup> § 21 Abs. 2 Nr. 6 GemO BW bestimmt, dass über Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften kein Bürgerentscheid stattfindet darf. Auch nach § 8b Abs. 2 Nr. 5a HGO darf über die Entscheidung von Bauleitplänen kein Bürgerentscheid erfolgen. Jedoch kann im Rahmen von Bürgerentscheiden über die Aufstellung eines Bauleitplans entschieden werden. Im sonstigen Bundesvergleich enthält einzig die bayerische Gemeindeordnung keine Regelung darüber, ob Bürgerentscheide über Bauleitpläne unzulässig sein sollen. Alle anderen Bundesländer schließen Bürgerentscheide über Bauleitpläne aus.

<sup>415</sup> BVerfG, Urt. v. 25.2.1975 – 1 BvF1/74 – juris = BVerfGE 39, 142; In dieser Entscheidung verwarf das Bundesverfassungsgericht die Freigabe der Abtreibung während der ersten drei Schwangerschaftsmonate, da die Schutzpflicht des Staates es gebietet, dass sich der Staat schützend und fördernd auch vor das ungeborene zu Leben stellt; siehe dazu *Klein*, NJW 1989, 1633 (1634).

<sup>416</sup> BVerfGE 49, 83 (142) = NJW 1979, 359 (363) (Kalkar 1); BVerfGE 53, 30 (57f.) = NJW 1980, 759 (761) (Mühlheim-Kärlich); BVerfGE 56, 54 (81) = NJW 1981, 1655 (1656) (Fluglärm); *Klein*, NJW 1989, 1633 (1635).

<sup>417</sup> *Gärdtitz*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 68. EL 2013, Art. 20a GG Rn. 82.

<sup>418</sup> BVerfGE 49, 83 (142) = NJW 1979, 359 (363).

<sup>419</sup> BVerfGE 53, 30 (57f.) = NJW 1980, 759 (761).

rechtlicher Voraussetzungen abhängt. Diese Genehmigungsregelung gilt als ein geeignetes Mittel zum Schutz gefährdeter Dritter. Zugleich kann der Staat seiner Aufgabe genügen und einen Ausgleich zwischen den Grundrechtspositionen gefährdeter Bürger und Betreiber herstellen.<sup>420</sup>

Auch die Errichtung und der Betrieb dezentraler Energieanlagen können negative Veränderungen erzeugen, welche die Grundrechte der Bürger beeinträchtigen können. Aus diesem Grund bedürfen Biogas- und Windenergievorhaben einer Zulassung, wenn sie eine bestimmte Größe oder bestimmte Kapazitätswerte überschreiten. Hierdurch kommt der Staat seinen grundrechtlichen Schutzpflichten nach. Für die Errichtung und dem Betrieb von Biogas- und Windenergieanlagen sind insbesondere fünf Arten von Genehmigungsverfahren für die Errichtung und den Betrieb relevant: das förmliche sowie das vereinfachte immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren, das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung, das förmliche immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren für Anlagen nach der IE-Richtlinie (IE-Anlagen) und das bauordnungsrechtliche Genehmigungsverfahren.

Die Verfahren verfügen über viele gemeinsame Verfahrensgrundsätze und Schritte, unterscheiden sich jedoch auch in einigen Verfahrensschritten und ihren rechtlichen Wirkungen. Ist keine immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbedürftigkeit gegeben, ist regelmäßig eine Baugenehmigung nach den Vorschriften der Landesbauordnungen einzuholen.<sup>421</sup> Im folgenden Kapitel werden zunächst die unterschiedlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren für dezentrale Energieanlagen erläutert. Im Anschluss erfolgt die Darstellung bauordnungsrechtlicher Genehmigungsverfahren mit besonderem Fokus auf dezentrale Energieanlagen.

### **5.2.1 Das Immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren**

Den grundrechtlichen Schutzpflichten entsprechend bedarf die Errichtung und der Betrieb von Anlagen, die in besonderem Maße geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen oder in anderer Weise die Allgemeinheit oder Nachbarschaft gefährden, erheblich zu benachteiligen oder erheblich zu belästigen, gemäß § 4 Abs. 1 S. 1 BImSchG einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung. Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung hat den Charakter eines präventiven Verbots mit Erlaubnisvor-

---

<sup>420</sup> Klein, NJW 1989, 1633 (1635); Caspar, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2010, § 2 Rn. 122.

<sup>421</sup> Zum Baugenehmigungsverfahren siehe Kap. 5.2.2.

behalt.<sup>422</sup> Zudem handelt es sich um eine gebundene Entscheidung, bei der, sofern alle formellen und materiellen Genehmigungsvoraussetzungen vorliegen, die Genehmigung erteilt werden muss.<sup>423</sup> Der Prüfungsmaßstab im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren wird durch § 6 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 BImSchG geregelt. Demnach ist die Genehmigung zu erteilen, wenn sowohl die immissionsschutzrechtlichen Pflichten eingehalten werden als auch sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften der Errichtung und dem Betrieb der Anlage nicht entgegenstehen. Hieraus wird deutlich, dass die immissionsschutzrechtliche Genehmigung nach § 13 BImSchG Konzentrationswirkung hat. Sie schließt somit auch andere die Anlage betreffende, behördliche Entscheidungen ein. Deshalb kann sie bei Windenergieanlagen die immissionsschutzrechtliche Genehmigung die Baugenehmigung, die naturschutzrechtliche Eingriffsgenehmigung, eine Waldumwandelungsgenehmigung, eine Genehmigung für die Waldneulage, die Ausnahmegenehmigung von Verboten der Trinkwasserschutzgebietsverordnung oder eine Denkmalschutzgenehmigung umfassen.<sup>424</sup>

Eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung ist zudem eine reine Sachgenehmigung. Sie wird für eine bestimmte Anlage erteilt und ist an diese gebunden.<sup>425</sup> Anlagen sind nach § 3 Abs. 5 Nr. 1 BImSchG Betriebsstätten oder sonstige ortsfeste Einrichtungen. Das Genehmigungserfordernis erstreckt sich laut § 1 Abs. 2 der 4. BImSchV<sup>426</sup> auf alle Anlagenteile und Verfahrensschritte, die zum Betrieb notwendig sind, sowie auf bestimmte Nebeneinrichtungen. Sowohl Biogas- als auch Windenergieanlagen sind ortsfeste technische Einrichtungen gemäß § 3 Abs. 5 Nr. 1 BImSchG und somit grundsätzlich als Anlagen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes zu identifizieren.

Ab welcher Größe oder Kapazität Biogas- und Windenergieanlagen einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bedürfen, ist dem Anhang 1 der 4. BImSchV zu entnehmen. Biogasanlagen sind nicht als eigenständiger Anlagentyp im Anhang 1 der 4. BImSchV erfasst. Die Genehmigungspflicht

---

<sup>422</sup> Dietlein, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 73. EL 2014, § 4 BImSchG Rn. 1.

<sup>423</sup> Jarass, BImSchG, 2015, § 6 Rn. 42.

<sup>424</sup> Ruppel, in: Maslaton (Hrsg.), Windenergieanlagen 2015, Kap. 2 Rn. 20.

<sup>425</sup> Seibert, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 68. EL 2013, § 13 BImSchG Rn. 69.

<sup>426</sup> Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen – 4. BImSchV) vom 31.5.2017 (BGBl. I, 1440).

kann sich aufgrund der biologischen Behandlung von Einsatzstoffen nach Nr. 1.15, Nr. 1.16 und Nr. 8.6 Anhang 1 der 4. BImSchV i. V. m. Nr. 8.4 Anlage 1 UVPG<sup>427</sup>, der Energieerzeugung aus Biogas gemäß Nr. 1.2 Anhang 1 der 4. BImSchV i. V. m. Nr. 1.2 Anlage 1 UVPG ergeben. Ist die Energieerzeugungsanlage genehmigungsbedürftig, unterliegen auch die Vergärungs- und weitere mit der Biogaserzeugung zusammenhängende Betriebseinrichtungen der Genehmigungsbedürftigkeit. Denn die Erzeugung des Biogases ist erforderlich, um den Betriebszweck, die Energieerzeugung zu erreichen.<sup>428</sup> Nach § 1 Abs. 2 Nr. 2 der 4. BImSchV erstreckt sich die Pflicht, eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung einzuholen, bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen auch auf Nebenanlagen. So kann sich die Genehmigungspflicht von Biogasanlagen, die nicht im Anhang 1 der 4. BImSchV aufgeführt werden, daraus ergeben, dass die Anlage als Nebeneinrichtung zu einer ihrerseits genehmigungsbedürftigen Hauptanlage errichtet wird. Als Nebeneinrichtungen sind grundsätzlich solche Anlagenteile und Verfahrensschritte anzusehen, die für die Erfüllung des Anlagenzwecks nicht erforderlich sind, gleichwohl aber dem Betriebszweck der Haupteinrichtung dienen. So kann eine Feuerungsanlage genehmigungspflichtig sein, wenn sie zusammen mit einer genehmigungspflichtigen Vergärungsanlage errichtet werden soll, obwohl sie eigentlich nicht genehmigungspflichtig wäre. Denn die Anlagenteile werden zwar unabhängig voneinander betrieben, sie verfolgen jedoch den Betriebszweck, Energie aus Biogas zu erzeugen.<sup>429</sup> Überdies besteht der räumliche und betriebliche Zusammenhang zwischen Anlagenteilen dann, wenn der Betreiber eine nach Nr. 7.1 Anhang 1 der 4. BImSchV genehmigungsbedürftige Tierhaltungsanlage auf dem Gelände der Biogasanlage betreibt.<sup>430</sup> Für Windenergieanlagen ist eindeutiger geregelt, wann eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung eingeholt werden muss. Anlagen zur Windenergienutzung mit einer Gesamthöhe von mehr als 50 m benötigen eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung. Dies ergibt sich aus Nr. 1.6 Anhang 1 der 4. BImSchV i. V. m. Nr. 1.6 Anlage 1 UVPG.

---

<sup>427</sup> Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 24.2.2010 (BGBl. I, 94), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 8.9.2017 (BGBl. I, 3370).

<sup>428</sup> *Kusche*, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 23 f.

<sup>429</sup> *Kusche*, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 25.

<sup>430</sup> *Lampe*, NuR 2006, 152 (156); *Kusche*, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 25.

### 5.2.1.1 Die immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren

Fallen die dezentralen Energieanlagen unter die Genehmigungspflicht des Immissionsschutzrechts, ist ein immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren durchzuführen. Dieses lässt sich in ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren, ein förmliches Genehmigungsverfahren, in ein förmliches Genehmigungsverfahren mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung und ein förmliches Genehmigungsverfahren für IE-Anlagen unterteilen. Die Frage, welches Genehmigungsverfahren für welches Vorhaben durchzuführen ist, kann anhand des Anhang 1 der 4. BImSchV und der Anlage 1 des UVPG beantwortet werden. Für Anlagen oder Vorhaben, die im Anhang 1 der 4. BImSchV mit einem „V“ versehen sind, ist ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren durchzuführen. Für Anlagen oder Vorhaben, die mit einem „G“ gekennzeichnet sind, ist ein förmliches immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren durchzuführen. Anlagen und Vorhaben, die darüber hinaus im Anhang 1 der 4. BImSchV und gleichzeitig in der Anlage 1 des UVPG aufgeführt werden, sind umweltprüfungspflichtig. Hierbei ist zu unterscheiden, ob sie aufgrund ihrer Kapazität und Größe direkt umweltverträglichkeitsprüfungspflichtig sind oder ob zunächst eine allgemeine Prüfung des Einzelfalls nach § 7 Abs. 1 S. 1 UVPG oder eine standortbezogene Vorprüfung des Einzelfalls nach § 7 Abs. 1 S. 2 UVPG eine Prüfungspflicht erzeugen.

Das vereinfachte immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren orientiert sich am förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren. § 19 Abs. 2 BImSchG bestimmt, dass Vorgaben des § 10 BImSchG zur Öffentlichkeitsbeteiligung nicht einschlägig sind, da im vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren keine Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden muss. Das vereinfachte immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren ist ein quasi „behördeninternes“ Verfahren. Der Verfahrensaufwand ist geringer als bei anderen Verfahrensarten.<sup>431</sup> Das vereinfachte immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren findet unter anderem in Fällen Anwendung, in denen die Anlagen zur Erzeugung von Strom durch die Verbrennung von Biogas über eine Feuerungswärmeleistung von 10 bis weniger als 50 MW verfügen. Überdies fallen häufig Windenergievorhaben mit einer Anlagenanzahl von weniger

---

<sup>431</sup> Ruppel, in: Maslaton (Hrsg.), Windenergieanlagen, 2015, Kap. 2 Rn. 9; Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 19 Rn. 20.

als 20 Anlagen unter das vereinfachte immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren. Besonderheit ist, dass der Vorhabenträger nach § 19 Abs. 3 BImSchG die Durchführung eines förmlichen Genehmigungsverfahrens beantragen kann, obwohl eigentlich nur ein vereinfachtes immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren durchzuführen wäre.<sup>432</sup> Für Windenergievorhaben ist immer dann ein förmliches immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren durchzuführen, wenn das Vorhaben gemäß Nr. 1.6.2 Anhang 1 der 4. BImSchV mehr als 20 Windenergieanlagen umfasst oder eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden muss.

Die Verfahrensvorgaben im förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren sind im Vergleich zum vereinfachten Genehmigungsverfahren anspruchsvoller, da die Öffentlichkeit beteiligt wird.<sup>433</sup> Das förmliche Genehmigungsverfahren erfordert die öffentliche Bekanntmachung des Vorhabens sowie die öffentliche Auslegung der Antragunterlagen. Jedermann kann innerhalb einer bestimmten Frist Einwendungen zum Vorhaben vorbringen. Diese Einwendungen können in einem Erörterungstermin erörtert werden. Die Details des Genehmigungsverfahrens regelt die 9. BImSchV.<sup>434</sup> Nach Eintritt der Bestandskraft des Genehmigungsbescheids sind privatrechtliche Abwehransprüche gegen das Vorhaben auf Grundlage des § 14 BImSchG ausgeschlossen.<sup>435</sup> Diese Regelung sichert den Bestand von im förmlichen Genehmigungsverfahren genehmigten Anlagen.<sup>436</sup> Biogasanlagen als solche werden nicht im Anhang 1 der 4. BImSchV aufgeführt. Einzelne Anlagenteile können jedoch eine Genehmigungspflicht und die Anwendung des förmlichen Genehmigungsverfahrens auslösen. Dazu gehören etwa Anlagenteile die das Biogas herstellen oder die Blockheizkraftwerke, deren Feuerungswärmeleistung bestimmte Grenzen übersteigt. Für Windenergievorhaben ist nach Nr. 1.6.1 immer dann ein förmliches Genehmigungsverfahren durchzuführen, wenn das Vorhaben 20 oder mehr Windenergieanlagen umfasst.

---

<sup>432</sup> *Rofnagel/Hentschel*, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 19 Rn 31.

<sup>433</sup> *Ruppel*, in: Maslaton (Hrsg.), Windenergieanlagen, 2015, Kap. 2 Rn. 6; *Kohls*, in: Danner/Theobald (Hrsg.), Energierecht, 74. EL 2012, B1 Rn. 20.

<sup>434</sup> Neunte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über das Genehmigungsverfahren – 9. BImSchV) vom 29.5.1992 (BGBl. I, 1001), zuletzt geändert durch Art. 57 der Verordnung vom 29.4.2017 (BGBl. I, 626).

<sup>435</sup> Siehe näher *Rofnagel/Hentschel*, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 14.

<sup>436</sup> *Kohls*, in: Danner/Theobald (Hrsg.), Energierecht, 74. EL 2012, B1 Rn. 20.

Die dritte Verfahrensvariante ist das förmliche Verfahren mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Die Durchführungspflicht entsteht, wenn das Vorhaben laut Anlage 1 des UVPG umweltprüfungspflichtig ist. Die Durchführungspflicht einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht entweder explizit aufgrund der Nennung des Vorhabens in der Anlage 1 des UVPG oder aufgrund der Ergebnisse der Vorprüfung des Einzelfalls oder des Standortes nach § 7 Abs. 1 UVPG. Auf eine immissionsschutzrechtliche Einordnung kommt es demnach nicht mehr an. Zu beachten ist jedoch, dass Vorhaben, die eigentlich im vereinfachten Genehmigungsverfahren zu genehmigen wären und nach Anlage 1 des UVPG einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen, nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1c der 4. BImSchV i. V. m. § 1 Abs. 2 der 9. BImSchV im förmlichen Genehmigungsverfahren zu genehmigen sind.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist ein unselbstständiger Teil des förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens.<sup>437</sup> Bedürfen dezentrale Energieanlagen einer Umweltverträglichkeitsprüfung sind nach § 1a der 9. BImSchV die Auswirkungen der Vorhaben auf die in § 1a der 9. BImSchV genannten Schutzgüter Prüfungsgegenstand.<sup>438</sup> Grundsätzlich gilt für UVP-pflichtige Vorhaben eine Reihe von Sondervorschriften, die an den jeweils einschlägigen Stellen erläutert werden. Bei Biogasanlagen kommt die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung aufgrund der Kapazitäten der Anlagenteile zur Energieerzeugung nach Nr. 1.2.2 Anlage 1 UVPG und bei Anlagenteilen zur biologischen Behandlung von Abfällen und Gülle zur Biogaserzeugung nach Nr. 8.4 Anlage 1 UVPG in Betracht.

Windenergievorhaben werden grundsätzlich erst UVP-pflichtig, wenn sie eine Windfarm bilden. Eine Windfarm besteht aus mindestens drei Windenergieanlagen die einander räumlich so zugeordnet sind, dass sich ihre Einwirkungsbereiche überschneiden oder wenigstens berühren.<sup>439</sup> Bei einer Vorhabengröße ab 20 Windenergieanlagen ist nach Nr. 1.6.1 Anlage 1 UVPG zwingend eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Bei

---

<sup>437</sup> Jarass, BImSchG, 2015, § 10 Rn. 14; Sittig, in: Maslaton (Hrsg.), Windenergieanlagen 2015, Kap. 2 Rn. 90.

<sup>438</sup> Jarass, BImSchG, 2015, § 10 Rn. 15; Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 374.

<sup>439</sup> BVerwGE 121, 182 = NVwZ 2004, 1235; Hentschel, Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windenergieanlagen, 2010, 371 ff.; Ruppel, in: Maslaton (Hrsg.), Windenergieanlagen 2015, Kap. 2 Rn. 9;



Vorhaben die zwischen sechs und 19 Windenergieanlagen umfassen, muss nach Nr. 1.6.2 Anlage 1 UVPG eine einzelfallbezogene Vorprüfung durchgeführt werden. Bei Vorhaben mit drei bis weniger als sechs Windenergieanlagen ist laut Nr. 1.6.3 Anlage 1 UVPG eine standortbezogene Vorprüfung durchzuführen. Ebenso besteht die UVP-pflicht bei einem Windenergievorhaben auch dann, wenn mehrere Windenergievorhaben, gleichzeitig von demselben oder mehreren Trägern verwirklicht werden sollen. Die Anlagen müssen in einem engen Zusammenhang zueinanderstehen und gemeinsam die maßgeblichen Größenwerte für die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung erreichen oder überschreiten.

Die letzte Verfahrensart ist auf Vorhaben anzuwenden, die im Anhang 1 der 4. BImSchV in der Spalte 4 mit einem „E“ gekennzeichnet werden. Es handelt sich um kein eigenes Genehmigungsverfahren. Vielmehr werden an IE-Anlagen im Rahmen des förmlichen Genehmigungsverfahrens erhöhte Anforderungen hinsichtlich der Antragsunterlagen, wie dem Bericht über den Ausgangszustand des Bodens nach § 4a Abs. 4 der 9. BImSchV, gestellt. Windenergieanlagen fallen nicht unter diese Vorhabenarten. Lediglich Anlagenteile von Biogasanlagen können den Sonderregelungen für IE-Anlagen unterliegen. Dies betrifft Anlagenteile zur Biogas- und Energieerzeugung die aufgrund ihrer Kapazitäten im förmlichen Genehmigungsverfahren zu genehmigen wären. Je nach Art des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens, ergeben sich hieraus unterschiedliche Anforderungen an das Genehmigungsverfahren. Im Folgenden wird der Ablauf der für dezentrale Energieanlagen relevanten Genehmigungsverfahren dargestellt und erläutert.

### **5.2.1.2 Die Vorberatung und die Antragsstellung**

Um ein immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren einzuleiten, muss vom Antragssteller ein schriftlicher oder elektronischer Antrag nach § 10 Abs. 1 S. 1 BImSchG eingereicht werden.<sup>440</sup> In der Praxis tauschen sich Antragssteller und Behörde üblicherweise auf Grundlage von § 2 Abs. 2 der 9. BImSchV bereits vor der Antragsstellung über die Genehmigungsfähigkeit und Antragsstellung des Vorhabens aus. So wird unter anderem vorab besprochen, welche Informationen dem Genehmigungsantrag beizufügen

---

<sup>440</sup> Durch das Gesetz zum Abbau verzichtbarer Anordnungen der Schriftform im Verwaltungsrecht des Bundes vom 29.3.2017 (BGBl. I, 625) wurden die Anforderungen an die Schriftform, im Sinne der Papierform, im Immissionsschutzrecht um die Möglichkeit der elektronischen Form erweitert.



sind.<sup>441</sup> Die Beratung bezweckt die Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens und trägt zur Verbesserung der Entscheidungsgrundlage der Behörde bei. Es handelt sich somit um keine positive Bescheidung des zukünftigen Genehmigungsantrages.<sup>442</sup> Bei der Vorberatung können auch andere Behörden hinzugezogen werden. Eine Pflicht, die Öffentlichkeit bei diesen Vorberatungen hinzuzuziehen, besteht allerdings nicht.

Bei UVP-pflichtigen Vorhaben wird die Beratungspflicht der Genehmigungsbehörde auf eine Unterrichtungspflicht über die voraussichtlich beizubringenden Unterlagen nach § 2a der 9. BImSchV ausgeweitet. Im Rahmen der Unterrichtung sollen Angaben und die voraussichtlich beizubringenden Unterlagen zum Vorhaben, der Umfang sowie die Methode der Umweltverträglichkeitsprüfung erörtert werden. Die Genehmigungsbehörde kann auch nach Antragsstellung diesen Unterrichts- und Besprechungstermin einberufen, wenn sie ihn für das Vorhaben erforderlich hält. Es handelt sich allerdings um ein Gesprächsangebot, dem der Antragssteller nicht nachkommen muss.<sup>443</sup> An dem Termin nehmen die beteiligten Behörden teil. Zudem können Sachverständige und Dritte nach pflichtgemäßem Ermessen der Genehmigungsbehörde zur Unterrichtung und Besprechung hinzugezogen werden. Dritte im Sinne des § 2a Abs. 1 S. 4 der 9. BImSchV sind zum einen Standort- und Nachbargemeinden im Umfeld den Vorhabens, Umweltorganisationen und Naturschutzverbände und zum anderen sämtliche natürliche Personen, die weder dem Antragssteller noch den zu beteiligenden Behörden zugerechnet werden können.<sup>444</sup>

Der Genehmigungsantrag muss alle zur Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen nach § 6 BImSchG erforderlichen Unterlagen enthalten. Die notwendigen Unterlagen werden in den §§ 4a bis 4d der 9. BImSchV aufgeführt. Sie bilden Mindestanforderungen, die an den Genehmigungsantrag gestellt werden.<sup>445</sup> Der Genehmigungsantrag sowie die Antragsunterlagen

---

<sup>441</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 103; Bräker, I+E 2014, 157 ff.; Jarass, BImSchG, 2015, § 10 Rn. 20.

<sup>442</sup> Jarass, in: BImSchG, 2015, § 10 Rn. 20; Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 119 ff.

<sup>443</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 177; Kment, in: Hoppe/Beckmann (Hrsg.), UVPg, 2012, § 5 Rn. 13.

<sup>444</sup> Kment, in: Hoppe/Beckmann (Hrsg.), UVPg, 2012, § 5 Rn. 22; Dietlein, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 78. EL 2015, § 2a 9. BImSchV Rn. 13.

<sup>445</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 140; Dietlein, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 78. EL 2015, § 4 9. BImSchV Rn. 4; Frenz, in: Kotulla (Hrsg.), Bundes-Immissionsschutzgesetz, § 10 Rn. 51.

sind nach § 2 Abs. 1 S. 1 der 9. BImSchV schriftlich oder elektronisch bei der Genehmigungsbehörde einzureichen. Wird ein vereinfachtes immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren durchgeführt, ist der Genehmigungsantrag in gleichem Umfang und gleicher Form wie im förmlichen Verfahren einzureichen. Auf die Kurzbeschreibung sowie das Inhaltsverzeichnis der vorgelegten Unterlagen kann verzichtet werden.<sup>446</sup>

Die Kurzbeschreibung muss einen Überblick über die Anlage, ihren Betrieb und die voraussichtlichen Auswirkungen auf die Allgemeinheit und die Nachbarschaft ermöglichen. Bei UVP-pflichtigen Vorhaben enthält die Kurzbeschreibung zudem die Beschreibung der Umwelt sowie die Auswirkungen der Anlage auf diese. Zu beachten ist, dass für einen nicht sachkundigen Bürger die Kurzbeschreibung eine wichtige Grundlage bildet, um eine mögliche Beeinträchtigung der Grundrechte beurteilen zu können. Angesichts dieser Grundrechtsrelevanz muss die Kurzbeschreibung jedem Bürger ausreichend detaillierte Sachinformationen bieten, damit er entscheiden kann, ob er vom Vorhaben betroffen ist oder nicht.<sup>447</sup>

Ist im Rahmen des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, ist dem Genehmigungsantrag eine systematische Beschreibung der Umwelt, die zu erwartenden erheblichen und wesentlichen Umweltauswirkungen des Vorhabens auf die Umweltschutzgüter sowie eine Bewertung der möglichen Auswirkungen beizufügen. Die Umweltverträglichkeitsstudie ist zudem mit einer leicht verständlichen Zusammenfassung zu ergänzen. Diese ist insbesondere bei der Öffentlichkeitsbeteiligung relevant. Im Vergleich zum förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren erfolgt im Rahmen der Umweltverträglichkeitsstudie eine auf alle Umweltgüter bezogene Gesamtschau oder Gesamtbewertung. Die, von Dritten im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung, häufig erhoffte, Standortalternativenprüfung von Windenergieanlagen, erfolgt nur, wenn das Fachrecht dies vorgibt. Ein Beispiel sind die Ausnahmeprüfungen des naturschutzrechtlichen Artenschutzes. Die Umweltverträglichkeitsprüfung und die Umweltverträglichkeitsstudie verursachen demzufolge keine Veränderungen bei der materiellen Prüfung durch die Genehmigungsbehörde.<sup>448</sup>

---

<sup>446</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 19 Rn. 38.

<sup>447</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 194 ff.

<sup>448</sup> Ruppel, in: Maslaton (Hrsg.), Windenergieanlagen, 2015, Kap. 2 Rn. 25.

Handelt es sich bei der zu genehmigenden Anlage um eine IE-Anlage muss zusätzlich ein Bericht über den Ausgangszustand des Bodens und des Grundwassers vorgelegt werden, sofern eine Verschmutzung des Bodens oder des Grundwassers auf dem Anlagengrundstück durch relevante chemische Stoffe möglich ist. Dies betrifft insbesondere Biogasanlagen, die als Nebeneinrichtung einer Anlage zur biologischen Behandlung von nicht gefährlichen Abfällen oder Gülle mit einer Durchsatzleistung von mehr als 50 t pro Tag oder 100 t pro Tag errichtet werden. Im Regelfall betrifft dies wenige Anlagen. Bis zum Jahr 2015 waren von dieser Regelung in ganz Sachsen-Anhalt 27 Biogasanlagen betroffen.<sup>449</sup>

Der Genehmigungsantrag muss alle Anlagenteile, Verfahrensschritte und Nebeneinrichtungen darstellen, auf die sich das Genehmigungserfordernis erstreckt. Die Unterlagen müssen zudem nach § 4a Abs. 1 Nr. 7 der 9. BImSchV Angaben zu den wichtigsten vom Antragssteller geprüften Alternativen in einer Übersicht enthalten. Diese Forderung ist dahingehend auszulegen, dass der Antragssteller mögliche Alternativen zu seiner Anlage in Bezug auf Technologien, Techniken und Maßnahmen tatsächlich geprüft hat. Damit ist jedoch nicht gemeint, dass der Antragssteller Alternativen darlegen muss. Das bedeutet, dass er nicht darlegen muss, warum er sich für die Errichtung und den Betrieb einer Windenergie- und nicht eine Biogasanlage entschieden hat. Die Alternativen beziehen sich lediglich auf Technologien, Techniken und Maßnahmen, wie beispielsweise die Auswahl des Standortes.<sup>450</sup>

Der Antragssteller muss laut § 4b der 9. BImSchV darlegen, welche Schutzmaßnahmen zur Erfüllung der Vorsorge- und Vermeidungspflicht, des Arbeitsschutzes, seiner Betreiberpflichten nach Betriebseinstellung sowie zur Überwachung der Emissionen in die Umwelt ergriffen werden. Überdies muss der Genehmigungsantrag einen Plan zur Behandlung der Abfälle enthalten. Dieser muss gemäß § 4c der 9. BImSchV aufzeigen, wie die Pflicht zur Abfallvermeidung, Abfallverwertung und Abfallbeseitigung umgesetzt und gesichert wird. Überdies muss der Antrag Angaben über die Energieeff-

---

<sup>449</sup> *Gamer*, Vortrag: aktuelle Änderungen im Bereich Immissionsschutzrecht und Anlagensicherheit am 15.1.2015.

<sup>450</sup> *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 78. EL 2015, § 4a 9. BImSchV Rn. 16a; *Roßnagel/Hentschel*, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 151.

fizienz enthalten. Sie müssen darauf schließen lassen, wie eine sparsame und energetische Energieverwendung erfolgt.<sup>451</sup>

Da insbesondere im förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren der Genehmigungsantrag der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt wird, erhält der Antragssteller die Möglichkeit, Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse zu schützen, indem er sie kennzeichnet und dem Genehmigungsantrag getrennt beifügt. Dies kann geschehen, indem die Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse in einem geschlossenen Umschlag mit der Aufschrift „geheim“ übergeben werden.<sup>452</sup> Bei förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen spielen die Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse eine wichtige Rolle bei der Antragsstellung und in der Öffentlichkeit. So können die Geschäfts- und Betriebsheimnisse unter anderem Daten über die Windhöflichkeit oder die wirtschaftlichen Verhältnisse des Antragsstellers enthalten, mit denen sich Konkurrenten einen Wettbewerbsvorteil verschaffen könnten. Gleichzeitig äußern die Bürger häufig ein erhöhtes Interesse daran, möglichst detaillierte Informationen über die Windhöflichkeit zu erhalten.

### 5.2.1.3 Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

Das Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren vom 31. Mai 2013<sup>453</sup> hat die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in das Bundes-Verwaltungsverfahrensgesetz<sup>454</sup> eingeführt. Gemäß § 25 Abs. 3 VwVfG soll die Genehmigungsbehörde darauf hinwirken, dass bei Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, die betroffene Öffentlichkeit über das geplante Vorhaben informiert ist und Gelegenheit zur Stellungnahme bekommt. In welcher Form und in welchem Ausmaß die Behörde auf die Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung hinwirkt, liegt in ihrem Ermessen. Allerdings darf die Behörde weder passiv bleiben, noch darf sie sich auf bloße Hinweise oder Anregungen beschränken, wenn das gewünschte Verhalten

---

<sup>451</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 173.

<sup>452</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 224; Dietlein, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 76. EL 2015, § 10 BImSchG Rn. 66.

<sup>453</sup> Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (Planfeststellungsvereinheitlichungsgesetz, PIVereinHG) vom 31. Mai 2013 (BGBl I 2013, 1388).

<sup>454</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vom 23.1.2008, zuletzt geändert durch Art. 11 Abs. 2 des Gesetzes vom 18.7.2017 (BGBl. I, 2745).

des Antragsstellers nicht erreicht werden kann.<sup>455</sup> Die Pflicht zur Hinwirkung auf die Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung entfällt jedoch, wenn die betroffene Öffentlichkeit bereits nach anderen Rechtsvorschriften vor der Antragsstellung zu beteiligen ist.

Der Vorhabenträger soll eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen, wenn das Vorhaben mehr als nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange Dritter haben kann. Die betroffene Öffentlichkeit soll sodann möglichst frühzeitig über das Vorhaben informiert werden. Zudem setzt die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in der Regel voraus, dass die Öffentlichkeit noch vor Antragstellung Kenntnis erlangt und ihr Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird.<sup>456</sup> Wann der beste Zeitpunkt für die Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung gegeben ist, lässt sich nicht einheitlich für alle von § 25 Abs. 3 VwVfG erfassten Vorhaben bestimmen. Aus der Formulierung, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung „möglichst“ frühzeitig stattfinden soll, ist jedoch zu schließen, dass sie grundsätzlich erfolgen soll, bevor das Vorhaben in allen Einzelheiten festgelegt ist und solange es noch Gestaltungsmöglichkeiten gibt.<sup>457</sup> Eine solche Situation kann allerdings auch noch nach Antragstellung vorliegen. So kann es sich anbieten die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung mit dem Scoping-Termin oder einem Raumordnungsverfahren zu verknüpfen, sofern für das Vorhaben noch nicht alle Ausgestaltungsdetails festgelegt wurden.<sup>458</sup>

Die Ergebnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung sind nach § 25 Abs. 3 S. 4 VwVfG nicht nur der Genehmigungsbehörde, sondern auch der betroffenen Öffentlichkeit mitzuteilen. Die Ergebnisse dienen Kenntniserlangung der Behörde und können in das förmliche Genehmigungsverfahren einfließen. Eine Bindungswirkung der Behörde an die Ergebnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung existiert jedoch nicht.<sup>459</sup> Der Vorhabenträger ist nicht verpflichtet, der Hinwirkung der Behörde nachzukommen und eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Insofern ist es für das später durchzuführende Genehmigungsverfahren auch unerheblich, ob eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 25 Abs. 3 VwVfG durchgeführt wurde oder nicht und ob diese ordnungs-

---

<sup>455</sup> *Schmitz/Prell*, NVwZ 2013, 745 (747).

<sup>456</sup> *Hertel/Mundig*, NJW 2013, 2150 (2152).

<sup>457</sup> *Ziekow*, NVwZ 2013, 754 (756).

<sup>458</sup> Siehe dazu *Schmitz/Prell*, NVwZ 2013, 745 (747); *Ziekow*, NVwZ 2013, 754 (756).

<sup>459</sup> *Knauff*, DÖV 2012, 1 (3); *Schmitz/Prell*, NVwZ 2013, 745 (747).

gemäß erfolgt ist. Denn die Regelung des § 25 Abs. 3 VwVfG dient weder der Rechtswahrung noch entfaltet sie Präklusionswirkung. Sie zielt vielmehr darauf ab, durch frühzeitigen Informationsaustausch die Gestaltung von Großvorhaben zu optimieren, Transparenz zu schaffen und die Akzeptanz von Genehmigungs- und Planfeststellungsentscheidungen zu fördern.<sup>460</sup>

Die Vorschriften des Bundes-Verwaltungsverfahrensgesetzes gelten für öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeiten der Behörden des Bundes, der Länder und der Kommunen, soweit nicht Rechtsvorschriften des Bundes inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten. Das Verwaltungsverfahrensgesetz ist subsidiär gegenüber anderem Bundesrecht anzuwenden.<sup>461</sup> Den Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes beschränken die in § 2 VwVfG genannten Ausnahmen.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz bestimmt in § 1 Abs. 3 VwVfG, dass für die Ausführung des Bundesrechts durch die Länder das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes nicht einschlägig ist, soweit die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden landesrechtlich durch ein Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt ist. Den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder gehen wiederum der für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren einschlägige § 10 BImSchG und die 9. BImSchV vor, da nach Art. 84 Abs. 1 GG die Länder Verwaltungsverfahren nur regeln dürfen, wenn nicht ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmt. Mit § 10 BImSchG und der konkretisierenden 9. BImSchV liegt ein solches Bundesgesetz vor. Die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder gelten daher nur ergänzend, soweit die genannten bundesrechtlichen Vorschriften Regelungslücken enthalten.<sup>462</sup>

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz enthält keine Regelungen zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftiger Anlagen. Damit liegt, bezogen auf diese Anlagen, eine Regelungslücke

---

<sup>460</sup> BT-Drs. 17/9666, 1; *Kallerhoff*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 2014, § 25 VwVfG Rn. 71; *Schmitz/Prell*, NVwZ 2013, 745 (747); *Ziekow*, NVwZ 2013, 154 (160).

<sup>461</sup> *Schwarz*, in: Fehling/Kastner/Störmer (Hrsg.), Verwaltungsrecht, 2013, Einleitung zum Verwaltungsverfahrensgesetz, Rn. 43; *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 2014, § 1, Rn. 15.

<sup>462</sup> *Roßnagel/Hentschel*, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 100.

vor.<sup>463</sup> Die Regelungen zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung im Bundes-Verwaltungsverfahrensgesetz ergänzen somit die Regelungen zum immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren. Folglich kann auf Grundlage einer landesrechtlichen Regelung, eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung auch im immissionsschutzrechtlichen Verfahren durchgeführt werden. Da alle Bundesländer die Vorschrift zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in ihre Landesverwaltungsverfahrensgesetze übertragen haben, ist die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren anzuwenden. Insoweit ist die Behörde sowohl vor vereinfachten als auch vor förmlichen Genehmigungsverfahren verpflichtet auf die Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung hinzuwirken, wenn das Vorhaben nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben kann. Die Durchführung liegt letztlich in den Händen des Vorhabenträgers.

Das Bundesland Baden-Württemberg geht bei der Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung sogar über die Regelung des Bundes-Verwaltungsverfahrensgesetzes hinaus. Am 1. Januar 2015 trat das Umweltverwaltungsgesetz<sup>464</sup> in Kraft. Ziel des Gesetzes ist es, die landesrechtlichen Regelungen zum Umweltverwaltungsrecht in einem einheitlichen Umweltverwaltungsverfahrensgesetz zusammenzufassen, sie übersichtlicher zu gestalten und dadurch handhabbarer zu machen.<sup>465</sup> Gleichzeitig wird darauf hingewirkt, die landesrechtlichen Regelungen für eine Stärkung der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich auszubauen. Der Gesetzesentwurf enthält hierzu eine Reihe von Regelungen.

§ 2 UVwG BW sieht die Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung bei Vorhaben vor, die in einem Planfeststellungsverfahren genehmigt werden oder für die eine UVP-Pflicht besteht. Darunter fallen beispielsweise Vorhaben, die einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung mit Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen. Vorhaben für die lediglich eine Baugenehmigung erforderlich und bei denen keine Umweltverträglich-

---

<sup>463</sup> Zum Teil anderer Ansicht siehe *Jaensch/Keyneressy*, I+E 2014, 236 (238). Sie bezweifeln eine Regelungslücke des BImSchG hinsichtlich der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung, da das BImSchG grundsätzlich keine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne des § 25 Abs. 3 VwVfG vorsehe.

<sup>464</sup> Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (UVwG BW) vom 25.11.2014 (GBl. 2014, 592), zuletzt geändert durch Art. 2 der Verordnung vom 13.8.2015 (GBl. 2015, 785).

<sup>465</sup> LT-Drs. 15/5487, 46.

keitsprüfung durchzuführen ist, fallen somit nicht in den Anwendungsbereich des Umweltverwaltungsgesetzes.<sup>466</sup> Dadurch, dass das Umweltverwaltungsgesetz für UVP-pflichtige Vorhaben eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung vorsieht, erfasst die Regelung grundsätzlich auch immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Vorhaben, die einer UVP-Pflicht unterliegen. Allerdings sollen die Vorschriften des Umweltverwaltungsgesetzes nach § 1 Abs. 3 nur Anwendung finden, soweit bundesrechtliche Vorschriften keine abschließende Regelung treffen. Im Verhältnis zwischen dem Umweltverwaltungsgesetz und Landesverwaltungsverfahrensgesetz Baden-Württemberg geht das Umweltverwaltungsgesetz dem Landesverwaltungsverfahrensgesetz als *lex specialis* vor.<sup>467</sup>

Die Genehmigungsbehörde hat somit im Vergleich zur Vorschrift des § 25 Abs. 3 VwVfG nicht nur auf die Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung hinzuwirken. Vielmehr schreibt das Umweltverwaltungsgesetz vor, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung bereits vor Antragstellung stattfinden soll. Mit der Soll-Formulierung legt der Landesgesetzgeber gleichzeitig die Rechtsfolge für die Regelfälle fest. Eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung hat damit grundsätzlich bei UVP-pflichtigen Vorhaben stattzufinden. Nur in Ausnahmefällen, beispielsweise bei bestimmten Vorhaben in Industriegebieten, kann von der Durchführung abgesehen werden.<sup>468</sup>

#### **5.2.1.4 Die Behördenbeteiligung**

Entsprechend § 13 BImSchG schließt die immissionsschutzrechtliche Genehmigung auch andere, das Vorhaben betreffende behördliche Entscheidungen mit ein. Um die nicht immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsanforderungen zu berücksichtigen, sieht § 10 Abs. 5 BImSchG die Beteiligung der zuständigen Fachbehörden vor. Hierfür holt die Genehmigungsbehörde die Stellungnahmen zum Genehmigungsantrag von den betroffenen Fachbehörden ein. Die Behördenbeteiligung ist in allen Verfahrensarten eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens durchzuführen.

Im förmlichen Genehmigungsverfahren muss die Behördenbeteiligung gemäß § 11 S. 1 der 9. BImSchV spätestens mit der öffentlichen Bekanntmachung oder nach Vorlage der vollständigen Antragsunterlagen erfolgen. Im

---

<sup>466</sup> Siehe dazu *Feldmann*, NVwZ 2015, 321 (323); *Feldmann/Heiland*, VBIBW 2015, 49 (51); LT-Drs. 15/5487, 60.

<sup>467</sup> LT-Drs. 15/5487, 46.

<sup>468</sup> LT-Drs. 15/5487, 60.



vereinfachten Verfahren ist die Behördenbeteiligung durchzuführen, sobald gemäß § 24 S. 2 i. m. V. § 11 der 9. BImSchV die Unterlagen für die stellungnehmende Behörde für die Prüfung ihres Aufgabenbereiches vollständig sind.

In konkreten Genehmigungsverfahren von Biogas- und Windenergieanlagen werden unter anderem Bauaufsichtsbehörden, die Wasserbehörde sowie die Arten- und Naturschutzbehörde zur Abgabe von Stellungnahmen aufgefordert. In Genehmigungsverfahren von Biogasanlagen ist darüber hinaus die Abfallbehörde und die Veterinärbehörde, die Gesundheitsbehörde sowie in Mecklenburg-Vorpommern das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern zu beteiligen. Letzteres ist immer dann zu beteiligen, wenn Biogas in das öffentliche Gasnetz eingespeist werden soll.<sup>469</sup> Im Vergleich dazu sind bei Windenergievorhaben neben den bereits aufgeführten Behörden vor allem auch die Flugsicherungsbehörden sowie die Regionalplanungs- und Bauleitplanungsbehörden zu beteiligen. Auflistungen über die zu beteiligenden Behörden haben einige Bundesländer in Dokumenten zum immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren veröffentlicht.<sup>470</sup>

Windenergieanlagen können auch im Grenzgebiet zu anderen Staaten errichtet werden. Sofern die Vorhaben erhebliche Auswirkungen in einem anderen Staat entfalten können oder wenn ein anderer Staat darum ersucht, werden die vom anderen Staat benannten Behörden in gleichen Umfang wie Behörden im Inland unterrichtet und ihnen wird eine angemessene Frist zur Unterrichtung eingeräumt. Nach § 11a Abs. 4 der 9. BImSchV wirkt die Genehmigungsbehörde darauf hin, dass das Vorhaben im anderen Staat bekannt gemacht wird.

#### **5.2.1.5 Die Öffentlichkeitsbeteiligung im förmlichen Genehmigungsverfahren**

Im förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren ist die Öffentlichkeit nach § 10 Abs. 3 BImSchG zu beteiligen. Zu beachten ist, dass

---

<sup>469</sup> Ministerium für Wirtschaft Bau und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern, Hinweise zur Genehmigung und Überwachung von Biogasanlagen in Mecklenburg-Vorpommern, 2013, 14.

<sup>470</sup> Siehe hierzu Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Verfahrenshandbuch zum Vollzug des BImSchG, 2014, 25; Ministerium für Wirtschaft Bau und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern, Hinweise zur Genehmigung und Überwachung von Biogasanlagen in Mecklenburg-Vorpommern, 2013, 14.

es sich bei der Öffentlichkeitsbeteiligung um eine Jedermann-Beteiligung handelt. Das bedeutet, dass sie nicht auf einen bestimmten Personenkreis beschränkt ist. Die Öffentlichkeitsbeteiligung lässt sich in vier Schritte gliedern. Zunächst erfolgt die Bekanntmachung des Vorhabens durch die Genehmigungsbehörde. Danach werden die Antragsunterlagen und weitere Unterlagen öffentlich ausgelegt. Mitglieder der Öffentlichkeit können so dann Einwendungen gegen das Vorhaben erheben. Den Abschluss der Öffentlichkeitsbeteiligung bildet der von der Genehmigungsbehörde fakultativ durchzuführende Erörterungstermin. Nachfolgend werden die einzelnen Schritte der Öffentlichkeitsbeteiligung eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens detailliert dargestellt.

#### **5.2.1.5.1 Die Bekanntmachung des Vorhabens**

Liegen der Genehmigungsbehörde die vollständigen Antragsunterlagen vor, gibt sie das Vorhaben im amtlichen Veröffentlichungsblatt und im Internet oder in einer örtlichen Tageszeitung öffentlich bekannt. Zweck der Bekanntmachung ist es, die Nachbarn und sonstige potentiell Betroffene über den Beginn und den Ablauf des Genehmigungsverfahrens zu unterrichten.<sup>471</sup> Die Entscheidung, ob die Veröffentlichung im Internet oder in der Tageszeitung erfolgt, trifft der Antragssteller. Er weist beispielsweise durch eine kürzere Anzeige in der Tageszeitung auf das Vorhaben hin und fügt einen Link mit Verweis auf eine Langfassung des Antrags im Internet an.<sup>472</sup> Die Veröffentlichungsart muss so gewählt werden, dass eine optimale Information der potentiell Betroffenen und Nachbarn sichergestellt ist.<sup>473</sup>

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz weicht von den Vorgaben des § 27a VwVfG ab. Nach dieser Vorschrift müsste der Inhalt der Bekanntmachung auch immer im Internet auf der Seite der Genehmigungsbehörde oder eines Verwaltungsträgers veröffentlicht werden, wenn eine öffentliche Bekanntmachung vorgesehen wird. Bezieht sich die Einsicht zudem auf zur Einsicht auszulegende Unterlagen, sollten auch diese über das Internet zugänglich gemacht werden. Die Vorgaben zur öffentlichen Bekanntmachung wurden, wie die Vorgaben zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung durch das Planfest-

---

<sup>471</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 242; Dietlein, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 76. EL 2015, § 10 BImSchG Rn. 70.

<sup>472</sup> Ruppel, in: Maslaton (Hrsg.), Windenergieanlagen, 2015, Kap. 2 Rn. 40.

<sup>473</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 245; Lange, DVBl. 1975, 130 (134) m.w.N.

stellungsvereinheitlichungsgesetz in das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes eingeführt.<sup>474</sup>

Die Bundesländer haben die Vorschrift in ihre Verwaltungsverfahrensgesetze übernommen oder die Anwendung des Bundes-Verwaltungsverfahrensgesetzes erklärt. Wie bereits in Kapitel 5.2.1.3 erläutert, gehen den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder der für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren einschlägige § 10 BImSchG sowie die 9. BImSchV vor. Die Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder finden somit nur Anwendung, sofern eine Regelungslücke in den Bundesvorschriften bestehen. § 8 Abs. 1 S. 1 der 9. BImSchV regelt jedoch ausdrücklich, welche formellen Anforderungen an die öffentliche Bekanntmachung gestellt werden. Somit liegt keine Regelungslücke vor und die Vorgaben des § 27a VwVfG finden keine Anwendung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren.

Nach § 10 Abs. 4 BImSchG in Verbindung mit § 9 Abs. 1 der 9. BImSchV ist in der Bekanntmachung darauf hinzuweisen, wo und wann der Genehmigungsantrag und die Unterlagen zur Einsicht ausgelegt sind, dass Einwendungen gegen den Antrag innerhalb der Einwendungsfrist vorgebracht werden können und dass damit eine formelle Präklusionswirkung<sup>475</sup> bei unterlassenen oder nicht fristgerecht abgegebenen Einwendungen verbunden ist. Zudem ist der Erörterungstermin zu bestimmen und darauf hinzuweisen, dass dieser auf Grund einer Ermessensentscheidung der Genehmigungsbehörde gemäß § 10 Abs. 6 BImSchG durchgeführt wird und die fristgerecht erhobenen Einwendungen erörtert werden.<sup>476</sup> Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Zustellung der Entscheidung über die Einwendung durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden kann.

#### **5.2.1.5.2 Die Auslegung des Genehmigungsantrags und der Unterlagen**

Zweck der Auslegung ist es, der Öffentlichkeit die Gelegenheit zu geben, sich umfassend über die möglichen Auswirkungen des Vorhabens zu informieren und zu entscheiden, ob Einwendungen erhoben werden sollen,

---

<sup>474</sup> Siehe näher *Prell*, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), BeckOK VwVfG, 35. Ed. 2017, § 27a Rn. 1 ff.; *Schwarz*, in: Fehling/Kastner/Störmer (Hrsg.), VwVfG, 2016, § 27a Rn. 1ff.

<sup>475</sup> Zur Präklusionswirkung des förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens siehe Kap. 5.2.1.10.

<sup>476</sup> *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 76. EL 2015, § 10 BImSchG Rn. 211.

sowie sich eine Grundlage zu erarbeiten, die Einwendungen sachgerecht zu begründen.<sup>477</sup> Nach § 9 Abs. 2 der 9. BImSchV soll die Auslegung eine Woche nach der Bekanntmachung des Vorhabens beginnen und mindestens einen Monat andauern. Ausgelegt werden der Genehmigungsantrag sowie die vorgelegten Unterlagen, mit Ausnahme der Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse. Zusätzlich sind nach § 10 Abs. 3 S. 2 der 9. BImSchV entscheidungserhebliche Berichte und Empfehlungen auszulegen. Konkret betrifft dies auch bereits abgegebene Stellungnahmen der beteiligten Behörden. Nach § 10 Abs. 3 S. 3 BImSchG muss die Genehmigungsbehörde entscheidungsrelevante Informationen, die erst nach dem Beginn des Genehmigungsverfahrens bekannt werden, nach den Bestimmungen des Umweltinformationsrechts auslegen. Hiermit ist gemeint, dass die Genehmigungsbehörde aktiv und systematisch die Öffentlichkeit über die zusätzlichen Informationen unterrichtet.<sup>478</sup>

Der Genehmigungsantrag und die Unterlagen werden im Falle von nicht UVP-pflichtigen Vorhaben nach § 10 Abs. 1 S. 1 der 9. BImSchV bei der Genehmigungsbehörde und soweit erforderlich in der Nähe des Vorhabenstandorts ausgelegt. Bei UVP-pflichtigen Vorhaben legt die Genehmigungsbehörde den Genehmigungsantrag und die Unterlagen auch in den Gemeinden aus, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt.<sup>479</sup> Der Standort der Biogas- und Windenergievorhaben liegt in der Regel nicht am gleichen Ort wie die Genehmigungsbehörde und so werden die Genehmigungsanträge und Unterlagen regelmäßig auch in den Gemeinden vor Ort ausgelegt. Zusätzlich zur Auslegungen in Papierform können der Genehmigungsantrag und die Unterlagen in elektronischer Form auf einem Server der Genehmigungsbehörde veröffentlicht werden. Die Interessierten erhalten, ohne zusätzliche Kosten, die Möglichkeit, von jedem Ort mit Internetanschluss und zu jeder Tages- und Nachtzeit Einsicht zu nehmen. Zudem können mehrere Personen gleichzeitig dieselben Unterlagen einsehen. Dadurch kann die Öffentlichkeitsbeteiligung einen erweiterten Kreis von Interessierten erreichen. Zu beachten ist jedoch, dass die Verfügbarkeit von Breitbandinternet in der Bundesrepublik noch nicht flächendeckend ist und insbesondere in ländlichen Regionen, in denen die Biogas- und Windener-

---

<sup>477</sup> BVerwGE 60, 297 = NJW 1981, 359 (362); *Mecking*, NVwZ 1992, 316 (318); *Roßnagel/Hentschel*, in: *Führ* (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 259.

<sup>478</sup> *Roßnagel/Hentschel*, in: *Führ* (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 266.

<sup>479</sup> *Roßnagel/Hentschel*, in: *Führ* (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 274.

gievorhaben errichtet werden sollen, nicht alle Interessierte die Möglichkeit haben, sich über das Vorhaben zu informieren. Aus diesem Grund kann die elektronische Auslegung zwar die Auslegung in Papierform ergänzen, diese jedoch nicht ersetzen.<sup>480</sup>

### 5.2.1.5.3 Möglichkeit zur Abgabe von Einwendungen

Die Möglichkeit, Einwendungen zu erheben, besteht für jeden, der sich durch das Vorhaben betroffen fühlt. Der Einwender kann den Inhalt der Genehmigungsentscheidung beeinflussen. Gleichzeitig entspricht diese Beteiligungsmöglichkeit einer Mitwirkungslast. Denn nur wer Einwendungen erhoben hat, kann im weiteren Verlauf des Verfahrens teilnehmen.<sup>481</sup> Die Einwendungserhebung dient der Information der Genehmigungsbehörde sowie dem Schutz der von dem Vorhaben potentiell Betroffenen.<sup>482</sup>

Einwendungen sind Bedenken, die gegen das Vorhaben geltend gemacht werden. Sie sind „sachliches auf die Verhinderung oder Modifizierung des beantragten Vorhabens abzielendes Gegenvorbringen“.<sup>483</sup> Die Einwendungen müssen sich inhaltlich auf das beantragte Vorhaben beziehen. So können sie sich gegen den vorgesehenen Standort von Biogasanlagen, den Typ oder die Größe von Windenergieanlagen oder unzureichende Sicherheits- oder Vorsorgemaßnahmen wenden. Keine Einwendungen sind Beanstandungen des behördlichen Verfahrens. Einwendungen müssen nicht begründet werden. Daher unterliegt ihr Inhalt keinen gesonderten Anforderungen. Ein bloßes „Nein“ als Ausdruck des Protests reicht allerdings nicht aus, um als Einwendung gewertet zu werden. Das Bundesverwaltungsgericht hat festgestellt, dass Einwendungen in gewisser Art und Weise substantiiert sein müssen.<sup>484</sup> Demnach sollen Einwendungen zur sachlichen Bewältigung des Vorhabens durch die Genehmigungsbehörde beitragen. Das schlichte „Nein“ gegenüber dem Vorhaben fördert diesen Zweck nicht

---

<sup>480</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 275.

<sup>481</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 289; Dietlein in: Landmann/Rohmer (Begr.), 76. EL 2015, § 10 BImSchG Rn. 125.

<sup>482</sup> Jarass, BImSchG, 2015, § 10 Rn. 70.

<sup>483</sup> BVerwG, NVwZ 2012, 176 = BVerwG, Urt. v. 29.9.2011 – 7 C 21/0, juris Rn. 34; BVerwGE 60, 297 (300) = NJW 1981, 359; ergänzend siehe Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 290; Jarass, BImSchG, 2015, § 10 Rn. 70.

<sup>484</sup> BVerwGE 60, 297 (311) = NJW 1981, 359.

und wirkt sogar verfahrenshemmend. Somit rechtfertigt das bloße „Nein“ keine Verfahrensbeteiligung.<sup>485</sup>

Im Sinne der Jedermann-Beteiligung kann jede Person Einwendungen gegen das Vorhaben vorbringen. Einwender sind jedoch keine Beteiligten im Sinne des § 13 VwVfG, da sie keine Antragssteller, Antragsgegner oder Adressaten eines Verwaltungsaktes sind. Soweit ihre rechtlichen Interessen durch den Ausgang des Beteiligungsverfahrens berührt werden, können sie zu Beteiligten werden, wenn die Genehmigungsbehörde sie formell zum Verfahren hinzuzieht.<sup>486</sup> Nach § 10 Abs. 3 S. 4 BImSchG können Einwendungen bis zwei Wochen nach der Auslegungsfrist abgegeben werden. Die Einwendungsfrist beträgt somit einen Monat und zwei Wochen. Nach § 14 Abs. 2 der 9. BImSchV gelten Einwendungen als rechtzeitig erhoben, wenn sie während der Einwendungsfrist bei der Genehmigungsbehörde oder anderen Stellen abgegeben wurden. Andere Stellen sind im Fall von Biogas- und Windenergievorhaben unter anderem die Standortgemeinden oder Landkreisverwaltungen der betroffenen Landkreise. Die Einwendungen sind schriftlich oder elektronisch zu erheben. Sie können nach § 3a VwVfG Einwendungen auch elektronisch abgeben.<sup>487</sup>

Unterschiedliche Einwender haben häufig die gleichen Bedenken gegen das beantragte Vorhaben. In Großverfahren beauftragen die Betroffenen häufig Sachverständige. Diese können die Antragsunterlagen sachgerecht bewerten und verfassen Masseneinwendungen. Masseneinwendungen sind zulässig, solange sie substantiiert sind.<sup>488</sup> Biogas- und Windenergievorhaben sind regionale und lokale Vorhaben. Der Kreis der potentiell Betroffenen und damit auch der Kreis der potentiellen Einwender ist eher auf den Ort des Vorhabens und die umliegenden Gemeinden beschränkt. Deswegen sind Masseneinwendungen in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren von Biogas- und Windenergievorhaben eher nicht zu erwarten. Ausnahmen bilden Vorhaben, die in Ballungszentren, wie bei-

---

<sup>485</sup> BVerwGE 60, 297 (311) = NJW 1981, 359; Dietlein in: Landmann/Rohmer (Begr.), 76. EL 2015, § 10 BImSchG Rn. 133; Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 293.

<sup>486</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 302; Jarass, BImSchG, 2015, § 10 Rn. 70.

<sup>487</sup> Siehe ausführlich Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 306, sowie Rn. 131-132.

<sup>488</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 309.

spielsweise dem Rhein-Main-Gebiet errichtet werden sollen. Hier treffen unzählige unterschiedliche Interessen aufeinander.

Wurden im Genehmigungsverfahren Einwendungen erhoben, müssen diese dem Antragssteller und den beteiligten Behörden nach § 12 Abs. 2 S. 1 und S. 2 der 9. BImSchV bekannt gegeben werden. Die Bekanntgabe ermöglicht es dem Antragssteller sich auf einen gegebenenfalls stattfindenden Erörterungstermin vorzubereiten. Hierfür genügt dem Antragssteller bereits eine Zusammenfassung der Einwendungen. Die Namen und Daten der Einwender dürfen aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht übermittelt werden und werden für die Vorbereitung des Erörterungstermins nicht benötigt.<sup>489</sup>

Hervorzuheben ist, dass nach § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG Einwendungen, die nicht rechtzeitig erhoben wurden, im weiteren Genehmigungsverfahren nicht weiter zu beachten sind, sofern sie nicht auf besonderen privatrechtlichen Titel beruhen.<sup>490</sup>

#### **5.2.1.5.4 Der Erörterungstermin**

Nach Ablauf der Einwendungsfrist kann die Genehmigungsbehörde nach § 10 Abs. 6 BImSchG die rechtzeitig gegen das Vorhaben erhobenen Einwendungen zusammen mit dem Antragssteller und der Öffentlichkeit erörtern. Erörtern bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Genehmigungsbehörde zu den Einwendungen Rede und Antwort stehen muss.<sup>491</sup> Zu beachten ist, dass auf dem Erörterungstermin keine Einwendungen behandelt werden, die auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen. Dies sind Abwehransprüche, deren Grundlage dingliche oder persönliche Rechte bilden, wie beispielsweise Verträge, letztwillige Verfügungen oder das Eigentum an Grundstücken. Solche Ansprüche können zwar geltend gemacht werden, sie sind jedoch ohne weitere Erörterung durch einen schriftlichen Bescheid nach § 10 Abs. 3 BImSchG in Verbindung mit § 15 der 9. BImSchV auf den ordentlichen Rechtsweg zu verweisen. Verweisen meint in diesem Zusammenhang, dass diese Einwendungen, auch wenn sie nicht behandelt werden, für das weitere Genehmigungsverfahren von Bedeutung bleiben.<sup>492</sup>

---

<sup>489</sup> BVerfGE 77, 121 ff. = NJW 1988, 403; *Roßnagel/Hentschel*, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 310.

<sup>490</sup> Siehe näher Kap. 5.2.1.5.4.

<sup>491</sup> *Guckelberger*, DVBl. 2006, 97 (99); *Roßnagel/Hentschel*, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 422.

<sup>492</sup> *Dietlein* in: Landmann/Rohmer (Begr.), 76. EL 2015, § 10 BImSchG Rn. 131.

Die Entscheidung, ob ein Erörterungstermin durchgeführt wird, erfolgt nach billigem Ermessen der Genehmigungsbehörde.<sup>493</sup> Ein Erörterungstermin findet wiederum nicht statt, wenn er aus einem in § 16 Abs. 1 der 9. BImSchV genannten Grund überflüssig wird. Dies ist der Fall, wenn an ihm keine Einwendungen erörtert werden, da sie verspätet oder überhaupt nicht erhoben wurden.

Zweck des Erörterungstermins ist es, die nach § 14 Abs. 1 der 9. BImSchV rechtzeitig erhobenen Einwendungen soweit zu erörtern, wie es für die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen bedeutsam sein kann. Der Erörterungstermin soll dementsprechend dem Einwender die Gelegenheit geben seine Einwendungen zu erläutern. Gleichzeitig verleiht er den Einwendern rechtliches Gehör und dient dem vorgezogenen Grundrechtsschutz.<sup>494</sup> Ebenso verbessert der Erörterungstermin die Möglichkeit der Genehmigungsbehörde, eine intensive Sachaufklärung zu betreiben und wirkt schließlich auf einen Interessenausgleich hin. Dies wird zwar nicht ausdrücklich als Zweck des Erörterungstermins in § 14 Abs. 1 der 9. BImSchV genannt, dennoch dienen die gemeinsame Erörterung der Streitpunkte sowie die Erarbeitung von Lösungsvorschlägen der Vermeidung von Interessenskonflikten.<sup>495</sup>

Der Erörterungstermin ist nach § 18 Abs. 1 S. 1 der 9. BImSchV für jedermann öffentlich zugänglich. Zur Öffentlichkeit gehört auch die Presse.<sup>496</sup> Ort und Zeit des Erörterungstermins bestimmt die Genehmigungsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen. Die Erörterung darf jedoch erst beginnen, wenn von allen Seiten eine problembezogene Erörterung zu erwarten ist.<sup>497</sup>

Der Verhandlungsleiter bestimmt den Ablauf des Erörterungstermins im Rahmen des § 18 der 9. BImSchV. Der Verhandlungsleiter ist ein Vertreter der Genehmigungsbehörde, der aber die Genehmigung nicht unmittelbar bearbeitet. Ebenso kann er nicht aus der Mitte der Versammlung gewählt werden.<sup>498</sup> Überdies ist bei der Bestimmung des Verhandlungsleiters darauf

---

<sup>493</sup> Jarass, BImSchG, 2015, § 10 Rn. 77; Dietlein, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 76. EL 2015, § 10 BImSchG Rn. 220.

<sup>494</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 398.

<sup>495</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § Rn. 399.

<sup>496</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § Rn. 413; Jarass, BImSchG, 2015, § 10 Rn. 83; Rasch, NuR 2002, 400f.

<sup>497</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 402.

<sup>498</sup> Dietlein in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 76. EL 2015, § 10 BImSchG Rn. 222; Jarass, BImSchG, 2015, § 10 Rn. 84.



zu achten, dass er kein Beteiligter im Sinne des § 20 VwVfG ist und dass er gemäß § 21 VwVfG nicht befangen ist.<sup>499</sup> Der Verhandlungsleiter sorgt dafür, dass die vorgebrachten Einwendungen sachlich erläutert werden. Dafür erteilt und entzieht er das Wort nach § 18 Abs. 3 der 9. BImSchV. So kann er aufgrund seiner Sitzungsgewalt auch solchen Teilnehmern das Wort erteilen, die keine oder verspätet Einwendungen erhoben haben. Dies begründet sich daraus, dass bereits nach einer alten Fassung des § 18 Abs. 1 S. 1 der 9. BImSchV auch andere Personen als der Einwender zu Wort kommen konnten. Nach Einführung des Begriffs „Öffentlichkeit“ in § 18 Abs. 1 S. 1 der 9. BImSchV muss dies erst recht gelten.<sup>500</sup> Im Einzelfall kann der Verhandlungsleiter Teilnehmer aus besonderen Gründen vom Erörterungstermin ausschließen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn Personen die Anordnungen des Verhandlungsleiters nicht befolgen und damit den Ablauf des Erörterungstermins stören. Gleichzeitig fasst der Verhandlungsleiter die vorgebrachten Einwendungen zusammen. Zur Durchsetzung seiner Anordnung stehen dem Verhandlungsleiter Ordnungsrechte und sitzungspolizeiliche Befugnisse zu.<sup>501</sup>

Der Umfang des Erörterungstermins richtet sich nach der Anzahl der erhobenen Einwendungen und den Erläuterungen der Einwender. So wird der Umfang des Erörterungstermins durch seinen Zweck bestimmt.<sup>502</sup> Neben den Einwendungen können nach § 14 Abs. 1 S. 1 der 9. BImSchV auch solche Themen vom Verhandlungsleiter erörtert werden, die für die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen von Bedeutung sein können und nicht in Einwendungen erwähnt wurden.<sup>503</sup> Allerdings sind nur solche Themen und Einwendungen zu behandeln, die für die Genehmigungserteilung von Relevanz sind.<sup>504</sup> Grundsatzthemen, wie politische Themen zum Atomaus-

---

<sup>499</sup> Jarass, BImSchG, 2015, § 10 Rn. 84; Dietlein in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 76. EL 2015, § 10 Rn. BImSchG 222; Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 306, sowie Rn. 415.

<sup>500</sup> Jarass, BImSchG, 2015, § 10 Rn. 86; Dietlein in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 76. EL 2015, § 10 BImSchG Rn. 227; siehe auch Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 410.

<sup>501</sup> Dietlein in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 76. EL 2015, § 10 BImSchG Rn. 222.

<sup>502</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 419.

<sup>503</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 410.

<sup>504</sup> Dietlein in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 76. EL 2015, § 10 BImSchG Rn. 223.

stieg oder zum Ausbau der erneuerbaren Energien finden somit im Erörterungstermin keinen Platz.

Ob der Verhandlungsleiter auch über die Stellungnahmen der nach § 10 Abs. 5 BImSchG eingegangenen behördlichen Stellungnahmen zu berichten hat, wird in der 9. BImSchV nicht geregelt. Er muss hier nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden.<sup>505</sup> Der Verhandlungsleiter fasst über den Erörterungstermin nach § 19 der 9. BImSchV eine Niederschrift. Dafür kann während des Erörterungstermins eine Tonaufzeichnung erstellt werden, die nach der Niederschrift gelöscht werden muss.<sup>506</sup> Legen die Teilnehmer des Erörterungstermins Wert auf eine detaillierte oder wörtliche Wiedergabe ihrer Äußerungen, so können selbst angefertigte Schriftstücke dem Verhandlungsleiter übergeben werden.<sup>507</sup>

Die Unterbrechung des Erörterungstermins nach seinem Beginn ist nicht ausdrücklich geregelt. Anerkannt ist, dass die Unterbrechung des Erörterungstermins zur Fortsetzung oder Vertagung führt. Eine Fortsetzung setzt eine Fortführung am selben oder nächsten Tag voraus. Die Anordnung der Fortführung steht im pflichtgemäßen Ermessen des Verhandlungsleiters. Eine Vertagung kommt immer dann in Betracht, wenn der Erörterungstermin über einen Tag hinaus unterbrochen werden soll. Denkbar sind Fälle, in denen die Genehmigungsbehörde neue Erkenntnisse gewonnen hat und diese vor einer weiteren Erörterung zunächst prüfen muss. Der Erörterungstermin kann zudem auch aufgehoben werden. Dies geschieht insbesondere dann, wenn der Erörterungstermin seinen Zweck nicht erreicht. Dafür muss der Erörterungstermin nach § 18 Abs. 5 S. 2 der 9. BImSchV auch nach einer Unterbrechung von Teilnehmern so gestört werden, dass seine ordnungsgemäße Durchführung nicht mehr gewährleistet werden kann.<sup>508</sup> Wird er aufgehoben, können die Personen, deren Einwendungen nicht erörtert wurden, gemäß § 18 Abs. 5 S. 3 der 9. BImSchV innerhalb eines Monats nach der Aufhebung ihre Einwendungen schriftlich oder elektronisch gegenüber der Genehmigungsbehörde erläutern. Auf diese Möglichkeit muss der Verhandlungsleiter bei der Auflösung des Termins hin-

---

<sup>505</sup> Dietlein in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 76. EL 2015, § 10 BImSchG Rn. 226.

<sup>506</sup> Jarass, BImSchG, 2015, § 10 Rn. 88.

<sup>507</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 427.

<sup>508</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 408.

weisen.<sup>509</sup> Im Normalfall beendet der Verhandlungsleiter den Erörterungstermin nach § 18 Abs. 5 S. 1 der 9. BImSchV, wenn er seinen Zweck erfüllt hat. Dies ist der Fall, wenn alle relevanten Einwendungen erläutert wurden und aus Sicht des Verhandlungsleiters keine weiteren Themen besprochen werden sollen.

### **5.2.1.6 Beteiligung von Dritten im vereinfachten Genehmigungsverfahren**

Im vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren findet kein Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren statt. Dadurch entfallen die Bekanntmachung des Vorhabens, die Auslegung der Antragsunterlagen, die Möglichkeit, Einwendungen zu erheben, sowie der Erörterungstermin. Trotzdem können sich Bürger über das Genehmigungsverfahren und die Auswirkungen des Vorhabens informieren. Die Grundlage hierfür bilden die Umweltinformationsgesetze der einzelnen Bundesländer. So hat nach § 3 Abs. 1 HUIG<sup>510</sup> jede Person Anspruch auf den freien Zugang zu Umweltinformationen. Nach § 3 Abs. 2 S. 1 HUIG<sup>511</sup> kann der Zugang durch Auskunftserteilung, Gewährleistung von Akteneinsicht oder in sonstiger Weise gewährt werden. Zu beachten ist, dass der Zugang nur zu solchen Informationen gewährt wird, bei denen öffentliche Belange, der Datenschutz, der Geheimhaltungsschutz oder das Urheberrecht entgegenstehen.<sup>512</sup>

Daneben können, trotz der fehlenden Einwendungsmöglichkeiten, Nachbarn von geplanten dezentralen Energieanlagen im Rahmen von § 13 VwVfG am Genehmigungsverfahren beteiligt werden. Nach § 13 Abs. 1 Nr. 4 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VwVfG ist dies möglich, wenn die rechtlichen Interessen der Nachbarn durch den Ausgang des Verfahrens berührt werden. Zu beachten ist, dass mit dem Nachbarbegriff nicht nur die mit ih-

---

<sup>509</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 409.

<sup>510</sup> Hessisches Umweltinformationsgesetz (HUIG) vom 14.12.2006 (GVBl. I, 659), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 28.9.2015 (GVBl, 361).

<sup>511</sup> Die Vorschriften des Hessischen Umweltinformationsgesetzes dienen der Umsetzung der Richtlinie 2003/4EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen. Hierfür wurde der Text des Umweltinformationsgesetz des Bundes (Umweltinformationsgesetz (UIG) vom 27.10.2014 (BGBl. I, 1643)) eins zu eins ins das Landesrecht übernommen. Aus diesem Grund verfügen auch die anderen Bundesländer über wortgleiche oder ähnliche Vorschriften den Umgang mit Umweltinformationen betreffend.

<sup>512</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 19 Rn. 23; Czjaka, in: Feldhaus (Hrsg.), 9. BImSchV, 2007, § 24 Rn. 5.

ren Grundstücken an das Vorhaben angrenzenden Nachbarn gemeint sind. Bei dezentralen Energieanlagen erstreckt sich der Nachbarbegriff auf alle Personen, die durch die Auswirkungen des Vorhabens in ihren Interessen berührt werden. Dezentrale Energieanlagen können Emissionen erzeugen, die über die unmittelbaren Nachbargrundstücke hinausgehen und etwa durch Lärm- oder Geruchsemissionen die rechtlichen Interessen von Dritten berühren.

Nachbarn und Dritte sind entweder von Amts wegen oder auf Antrag zum Verfahren hinzuzuziehen. Die Wahrnehmung der Möglichkeit, von Amts wegen zum Verfahren hinzugezogen zu werden, liegt im pflichtgemäßen Ermessen der Genehmigungsbehörde.<sup>513</sup> Die zweite Möglichkeit begründet sich in der sogenannten notwendigen Hinzuziehung. In diesem Fall muss die Genehmigungsbehörde Dritte zum Genehmigungsverfahren hinzuziehen, wenn das Verfahren für sie eine rechtsgestaltende Wirkung hat. Diese liegt immer vor, wenn durch die Genehmigung die Rechte Dritter begründet, aufgehoben oder geändert werden.<sup>514</sup> Da der Ausgang eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens zunächst offen ist, genügt die Möglichkeit einer Rechtsbeeinträchtigung. Diese liegt vor, sobald die Gefahr besteht, dass die rechtsgestaltende Wirkung bei einem bestimmten Verfahrensausgang eintreten wird.

Wurde ein Nachbar oder Dritter zum Beteiligten im Sinne des § 13 VwVfG ernannt, muss ihn die Genehmigungsbehörde in allen Verfahrenshandlungen beteiligen und ihm ein Recht auf jederzeitige Akteneinsicht gewähren, ihn zum beantragten Vorhaben anhören und ihm die abschließende Entscheidung zuleiten.<sup>515</sup> Die Akteneinsicht ist jedoch auf solche Akten beschränkt, deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung der rechtlichen Interessen erforderlich sind.<sup>516</sup> Im Vergleich zur Öffentlichkeitsbeteiligung entfaltet die Beteiligung der Nachbarn und Dritten keine Präklusionswirkung.

---

<sup>513</sup> Gerstner-Heck, in: Bader/Ronellenfitch (Hrsg.), BeckOK VwVfG, 35. Ed. 2017, § 13 Rn. 12.

<sup>514</sup> Gerstner-Heck, in: Bader/Ronellenfitch (Hrsg.), BeckOK VwVfG, 35. Ed. 2017, § 13 Rn. 20.

<sup>515</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 19 Rn. 49.

<sup>516</sup> Siehe dazu Hermann, in: Bader/Ronellenfitch (Hrsg.), BeckOK VwVfG, 35. Ed. 2017, § 29 Rn. 9 ff.

### 5.2.1.7 Die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen

Auf Grundlage der vorgelegten Stellungnahmen anderer beteiligter Behörden, den Ergebnissen der Öffentlichkeitsbeteiligung im förmlichen Genehmigungsverfahren, den Angaben von Dritten zum Genehmigungsvorhaben, dem Genehmigungsantrag und weiteren beigelegten Unterlagen prüft die Genehmigungsbehörde die Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung für das beantragte Vorhaben.

Grundsätzlich ist zu beachten, dass die dezentralen Energieanlagen den immissionsschutzrechtlichen Grundpflichten unterliegen. Die Anforderungen an immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Vorhaben sind in den §§ 5 und 6 BImSchG aufgeführt. Diese Pflichten betreffen sowohl Biogas- als auch Windenergieanlagen und bedürfen der Konkretisierung. Aus diesem Grund werden an die dezentralen Energieanlagen, wenn es um die konkrete Genehmigungsfähigkeit geht, teilweise unterschiedliche Anforderungen gestellt, die durch Rechtsverordnungen oder technische Anleitungen konkretisiert werden. Auf diese wird in den folgenden Kapiteln näher eingegangen.

#### 5.2.1.7.1 Die Gefahrenabwehrpflicht

Grundsätzlich ist zu beachten, dass die immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Vorhaben den immissionsschutzrechtlichen Grundpflichten nach § 5 BImSchG entsprechen müssen. Die Genehmigungsbehörde muss deswegen prüfen, ob das Vorhaben gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und Nr. 2 BImSchG so errichtet und betrieben werden soll, dass schädliche Umwelteinwirkungen, sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen weder für die Allgemeinheit, noch für die Nachbarschaft hervorgerufen werden können. Gleichzeitig prüft die Genehmigungsbehörde, ob der Antragssteller Vorsorge gegen derartige Beeinträchtigungen ergriffen hat. Eine Gefahr besteht, wenn „aus gewissen Zuständen nach dem Gesetz der Kausalität gewisse andere schadenbringende Zustände und Ereignisse erwartet werden“<sup>517</sup> und somit die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts im konkreten Einzelfall vorliegt.<sup>518</sup>

Der Begriff schädliche Umwelteinwirkungen wird in § 3 Abs. 1 BImSchG definiert. Danach sind schädliche Umwelteinwirkungen Immissionen, die

---

<sup>517</sup> BVerwGE 119, 329 (332) = NVwZ 2004, 610 (611).

<sup>518</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 5 Rn. 120; Hentschel, Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, 380.

nach Art und Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen. Immissionen wiederum sind laut § 3 Abs. 2 BImSchG auf die Schutzgüter des Bundes-Immissionsschutzgesetzes einwirkende Luftveränderungen, Geräusche, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen und ähnliche Umwelteinwirkungen. Der Antragssteller kommt seinen Schutzpflichten nach, indem er Schutz- und Abwehrmaßnahmen ergreift. Welche Maßnahmen der Antragssteller ergreift, liegt bei ihm. Für die Genehmigungsbehörde ist allein der Erfolg der Maßnahme ausschlaggebend. Weder die Wirtschaftlichkeit, noch die Verhältnismäßigkeit spielen für die Genehmigungsbehörde eine Rolle.<sup>519</sup>

Der Betrieb von Biogasanlagen kann insbesondere Lärm- und Geruchsemissionen hervorrufen, die als schädliche Umwelteinwirkungen qualifiziert werden können. Diese entstehen unter anderem bei der Verwendung von Verbrennungsmotoranlagen oder durch die Vergärungsanlage.<sup>520</sup> Die Maßstäbe und Grenzwerte für die zumutbaren Schallemissionen finden sich in der Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm<sup>521</sup> oder der Geräte- und Maschinenlärmschutzverordnung.<sup>522</sup> Geruchsemissionen können bei der Vergärung von Gasen entstehen und sich, wenn sie emittiert werden, geruchsbelästigend auswirken. Bei Biogasanlagen entstehen Schwefelwasserstoffe und vor allem Ammoniak, die eine Geruchsbelästigung hervorrufen können. Daneben können auch bei der Substratanlieferung, -lagerung und -einbringung Gerüche entweichen.<sup>523</sup> Aus diesem Grund müssen im Rahmen des Genehmigungsverfahrens die Geruchsbelästigungen ermittelt und hinsichtlich der Frage, ob es sich um schädliche Umwelteinwirkungen handelt, überprüft werden. Die Bewertung von Geruchsbelästigungen bereitet den Genehmigungsbehörden wegen der Vielzahl objektiver und subjektiver

---

<sup>519</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 5 Rn. 267; Kusche, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 89; Jarass, BImSchG, 2015, § 5 Rn. 22 m.w.N.

<sup>520</sup> Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg (Hrsg.), Zulässigkeit von Biomasseanlagen, 2008, 43.

<sup>521</sup> Sechste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm – TA Lärm) vom 26.8.1996, GMBL, 503.

<sup>522</sup> 32. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Geräte- und Maschinenlärmschutzverordnung – 32. BImSchV) vom 29.8.2002 (BGBl. I, 3478), zuletzt geändert durch Art. 83 der Verordnung vom 31.8.2015 (BGBl. I, 1474).

<sup>523</sup> Kusche, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 77.

Faktoren sowie den zumeist fehlenden physikalischen Nachweisverfahren praktische Schwierigkeiten.

Zur Bewertung von Luftverunreinigungen hat die Bundesregierung zwar die Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft<sup>524</sup> erlassen. Wann Geruchsemissionen als schädliche Umwelteinwirkungen zu bewerten sind, kann aufgrund der Verwaltungsvorschrift jedoch nicht eruiert werden. Denn die Verwaltungsvorschrift regelt im Hinblick auf Geruchsemissionen ausschließlich die Vorsorge gegen und nicht die Abwehr von schädlichen Umwelteinwirkungen. Es fehlt somit an einer bundesweit gültigen Normkonkretisierung. Die Genehmigungsbehörden müssen infolge dieser Regelungslücke auf andere Erkenntnisquellen zurückgreifen.<sup>525</sup> Gleichzeitig enthält die Technische Anleitung Luft allgemeine Hinweise zum Umgang mit Luftverunreinigungen und somit keine konkreten Hinweise zur Bewertung von Geruchsemissionen. Der Länderausschuss Immissionsschutz hat daher die Geruchsimmissions-Richtlinie (GIRL) erarbeitet. Diese enthält Empfehlungen für die Feststellung und Bewertung von Geruchsemissionen genehmigungsbedürftiger Anlagen. Diese beruhen auf den Erkenntnissen und Erfahrungen von Sachverständigen.<sup>526</sup> Das Bundesverwaltungsgericht hat der Geruchsimmissions-Richtlinie die Bedeutung von Sachverständigen-gutachten zuerkannt.<sup>527</sup> Im einzelnen hängen die Rechtsnatur und Bindungswirkung der Richtlinie davon ab, ob sie von den einzelnen Bundesländern durch entsprechende Erlasse oder Verwaltungsvorschriften eingeführt wurde.<sup>528</sup>

Windenergieanlagen erzeugen im Vergleich zu Biogasanlagen eine andere Form von Immissionen. So kann der Betrieb von Windenergieanlagen Immissionen in Form von Geräuschen, Erschütterungen und Licht erzeugen.<sup>529</sup> Lärm wird immer dann erzeugt, wenn Wind weht. Zu einer besonderen Be-

---

<sup>524</sup> Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Reinhaltung der Luft (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft – TA Luft) vom 24.7.2002, GMBL, 511.

<sup>525</sup> Hirsch, ZUR 2007, 401 (407); Kutsche, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 78.

<sup>526</sup> BVerwG, Beschl. 7.5.2007 - 4 B 5/07 – juris = BauR 2007, 1454.

<sup>527</sup> BVerwG, Beschl. 7.5.2007 - 4 B 5/07 – juris = BauR 2007, 1454.

<sup>528</sup> Siehe zur Anwendbarkeit der Geruchsimmissions-Richtlinie *Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg (Hrsg.)*, Zulässigkeit von Biomasseanlagen, 2008, 44 ff.; Kutsche, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 79.

<sup>529</sup> Hentschel, Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, 380.

lastungssituation kann der Betrieb von Windenergieanlagen führen, wenn sich die durch den Wind erzeugte Geräuschbelastigung und der durch die Rotorbewegung verursachte Lärm überlagern.<sup>530</sup> Grenzwerte, die auf die spezielle Lärmbelastigung durch Windenergieanlagen abzielen, fehlen bisher.<sup>531</sup> Der weite Anwendungsbereich der Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm erlaubt auch die Anwendung auf Windenergieanlagen. Die Genehmigungsbehörde kann somit auf die dort festgelegten Grenzwerte zurückgreifen, um zu beurteilen, ob vom geplanten Windenergievorhaben Lärmbelastigungen ausgehen.<sup>532</sup> Abschnitt 6.1 TA Lärm enthält diesbezüglich, in Abhängigkeit von den Gebietsausweisungen des Immissionsortes, unterschiedliche Immissionswerte außerhalb von Gebäuden getrennt nach Tag- und Nachtwerten. Diese Gebietsarten orientieren sich an den Gebietsarten der Baunutzungsverordnung.<sup>533</sup>

Windenergieanlagen können grundsätzlich auch Geräuschemissionen im niederfrequenten Bereich verursachen. Dieser wird als Infraschall bezeichnet. Für tieffrequentierte Geräusche bestimmt die Nr. 7.3 TA-Lärm, dass im Einzelfall und nach den örtlichen Gegebenheiten zu entscheiden ist, ob diese als schädliche Umwelteinwirkung zu bewerten sind.<sup>534</sup> Um negative Wirkungen auf die menschliche Gesundheit auszuschließen, sieht der Windenergieerlass von Baden-Württemberg vor, dass Windenergieanlagen mit einem Abstand von 700 m zur nächsten Wohnbebauung errichtet werden dürfen.<sup>535</sup>

Neben Lärm können Windenergieanlagen auch erhebliche Belästigungen durch Schattenwurf hervorrufen. Dies tritt insbesondere ein, wenn Windenergieanlagen genau in der Linie zwischen Sonne und einem bestimmten Objekt, wie beispielsweise einem Wohnhaus liegen.<sup>536</sup> Im Rahmen einer Einzelfallbetrachtung prüft die Genehmigungsbehörde, ob das Auftreten

---

<sup>530</sup> Hentschel, Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, 381 ff.

<sup>531</sup> Hentschel, Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, 382 m.w.N.

<sup>532</sup> Siehe hierzu ausführlich Hentschel, Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, 382 ff.

<sup>533</sup> Hentschel, Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, 403.

<sup>534</sup> Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.), Faktenpapier Windenergie und Infraschall, 2015, 24.

<sup>535</sup> Windenergieerlass Baden-Württemberg vom 9.5.2012 – Az. 64 – 4583/404, 21.

<sup>536</sup> Tigges/Berghaus/Niedersberg, NVwZ 1999, 1317 (1318); Hentschel, Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, 413.



von Schattenwurf durch Maßnahmen an den einzelnen Windenergieanlagen oder durch eine zeitliche Beschränkung des Anlagebetriebs minimieren kann. Eine Stilllegung der Windenergieanlagen kommt als ultima ratio nur in Betracht, wenn der Betrieb der Anlagen zu Gefahren für Leben, Gesundheit oder bedeutende Sachwerte führt, was bei optischen Immissionen in der Regel nicht der Fall ist.<sup>537</sup> Gleiches gilt für den sogenannten „Disco-Effekt“ bei dem das Sonnenlicht von den Rotorblättern als Blitzlicht reflektiert und auf die Grundstücke geworfen wird. Dieser Effekt tritt nur während einer geringen Zeitspanne und nur zu bestimmten Tageszeiten auf.<sup>538</sup> Infolge der von Windenergieanlagen ausgehenden Immissionen, Belästigungen und sonstigen Gefahren haben einige Bundesländer spezifische Verwaltungsvorschriften für die Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen erlassen.<sup>539</sup>

#### 5.2.1.7.2 Die Vorsorgepflicht

Der Vorhabenträger muss neben der Gefahrenabwehr gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BImSchG Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen, sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen treffen. Das Maß der Vorsorge muss einerseits dem Stand der Technik entsprechen. Andererseits begrenzt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit das Maß der Vorsorge.<sup>540</sup> Das Maß der Vorsorge für Biogas- und Windenergieanlagen, bezugnehmend auf die Umwelteinwirkung Lärm, bestimmt sich nach Nr. 3.3 der TA Lärm einzelfallbezogen.<sup>541</sup> Gleiches gilt für die Bestimmung der Vorsorgepflicht in Bezug auf Geruchsbelästigungen.<sup>542</sup> Das Maß der Vorsorgepflicht ist im jeweiligen Einzelfall abhängig von der zu erwartenden Immissionssituation, unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit zu bestimmen.<sup>543</sup>

---

<sup>537</sup> Hentschel, Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, 423.

<sup>538</sup> Hentschel, Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, 423.

<sup>539</sup> So hat Baden-Württemberg hat bereits im Jahr 2012 einen eigenen Windenergieerlass in Form einer Verwaltungsvorschrift erlassen; Windenergieerlass Baden-Württemberg vom 9.5.2012 – Az. 64. In Hessen fehlt eine solche zusammenfassende Verwaltungsvorschrift bisher.

<sup>540</sup> Kusche, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 91.

<sup>541</sup> Kusche, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 91; Hentschel, Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, 440.

<sup>542</sup> Siehe dazu Kusche, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 91 ff.

<sup>543</sup> Hentschel, Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, 440.

### 5.2.1.7.3 Sonstige immissionsschutzrechtliche Pflichten

Neben der Einhaltung der Schutz- und Vorsorgepflichten muss die Genehmigungsbehörde auch prüfen, ob der Vorhabenträger die Abfallpflichten nach § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BImSchG erfüllt. So sind Biogas- und Windenergieanlagen so zu errichten und betreiben, dass Abfälle vermieden, unvermeidbare Abfälle verwertet und nicht zu verwertende Abfälle beseitigt werden.

Bei den Herstellungsprozessen von Biogas fallen in Biogasanlagen Gärrückstände an. Hierbei handelt es sich um nicht vermeidbare Abfälle, die vorrangig zu verwerten und nachrangig zu beseitigen sind. Die Verwertung kann durch Ausbringung auf Felder geschehen, wobei Tierseuchenvorschriften, Vorschriften des Hygienerechts, Abfall- und Düngemittelvorschriften sowie Vorschriften des Wasserrechts zu beachten sind. Gärrückstände können aber auch an Dritte weitergegeben werden. Dies ist etwa dann der Fall, wenn der Bedarf an Gärresten im eigenen landwirtschaftlichen Betrieb nicht hoch genug ist.<sup>544</sup>

Die Genehmigungsbehörde prüft gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BImSchG, ob der Betreiber Energie sparsam und effizient verwendet. Bei der Genehmigung von Biogasanlagen hat diese Grundpflicht keine Konkretisierung erfahren. Ein wichtiger Bestandteil dieser Pflicht ist dennoch die Abwärmennutzung, der mit dem Einsatz von Kraft-Wärme-Kopplungstechnik Rechnung getragen werden kann.<sup>545</sup> Die Abfallvermeidungspflicht, Verwertungspflicht sowie die Beseitigungspflicht und die Pflicht zur effizienten Energieverwendung erlangen bei Windenergieanlagen eher untergeordnete Bedeutung. Abfall kann beispielsweise durch den Austausch einzelner defekter Bauteile von Windenergieanlagen entstehen. Während des ordnungsgemäßen Betriebs entsteht allerdings kein Abfall.

Ebenfalls zählen zu den immissionsschutzrechtlichen Pflichten die Nachsorgepflichten aus § 5 Abs. 3 BImSchG. In diesem Zusammenhang prüft die Genehmigungsbehörde, ob der Betreiber nach Stilllegung der Biogas- oder Windenergieanlage die Pflichten aus § 5 Abs. 1 BImSchG erfüllt. In der Praxis zielen diese Pflichten insbesondere auf die Vermeidung von Boden- und

---

<sup>544</sup> Kusché, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 94.

<sup>545</sup> Kusché, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 97; Jarass, BImSchG, 2015, § 5 Rn. 100.

Grundwasserkontaminationen ab.<sup>546</sup> Bezogen auf die Rückbaupflichten bei Windenergieanlagen muss der Betreiber dafür Sorge tragen, dass von stillgelegten Windenergieanlagen keine schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstigen Gefahren, keine erheblichen Nachteile und erheblichen Belästigungen, wie etwa durch das Auslaufen von Öl, für die Allgemeinheit ausgehen.<sup>547</sup>

#### 5.2.1.7.4 Pflichten aufgrund einer Rechtsverordnung

Die Genehmigungsbehörde prüft nach § 7 BImSchG außerdem, ob sich aus einer Rechtsverordnung ergebende Pflichten vom Betreiber erfüllt werden. Für den Betrieb von Biogasanlagen können sich Vorgaben aus der Störfall-Verordnung<sup>548</sup> ergeben. So unterliegen Biogasanlagen der Störfall-Verordnung, wenn in ihrem Betriebsbereich gefährliche Stoffe in Mengen vorhanden sind, welche die in Anhang 1 Spalte 4 der 12. BImSchV genannten Mengenschwellen erreichen oder überschreiten. Biogas ist ein hochentzündlicher Stoff im Sinne des Gefahrenhinweises R 12 der Richtlinie 67/548 EWG.<sup>549</sup> Die Mengenschwelle für ihn liegt bei 10 t. Diese Mengenschwelle wird in der Praxis in der Regel nicht erreicht und somit ist der Anwendungsbereich der Störfallverordnung regelmäßig zu verneinen. Fallen die Feuerungsanlagen der Biogasanlagen, also die angeschlossenen Blockheizkraftwerke, in den Anwendungsbereich der Verordnung über Großfeuerungs-, Gasturbinen- und Verbrennungsmotoranlagen,<sup>550</sup> sind die Emissionsgrenzwerte nach § 5 der 13. BImSchV einzuhalten. Daneben können sich noch Pflichten durch die biologische Behandlung von Abfällen ergeben.<sup>551</sup>

---

<sup>546</sup> *Kusche*, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 97; *Sellner/Reidt/Ohms*, Immissionsschutzrecht und Industrieanlagen, 2006, 73.

<sup>547</sup> *Hentschel*, Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, 442.

<sup>548</sup> Zwölfte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung – 12. BImSchV) vom 15.3.2017 (BGBl. I, 483), zuletzt geändert durch Art. 58 des Gesetzes vom 29.3.2017 (BGBl. I, 626).

<sup>549</sup> Richtlinie 67/548/EWG zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe vom 27.6.1967, ABl. L 196, 1.

<sup>550</sup> Dreizehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über Großfeuerungs-, Gasturbinen- und Verbrennungsmotoranlagen – 13. BImSchV) vom 2.5.2013 (BGBl. I, 1021, 1023, 3754), zuletzt geändert durch Art. 80 der Verordnung vom 31.8.2015 (BGBl. I, 1474).

<sup>551</sup> Zu den Pflichten aufgrund von Rechtsverordnungen siehe ausführlich *Kusche*, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 98.

Windenergieanlagen fallen in der Regel nicht den Anwendungsbereich einer Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz.

#### **5.2.1.7.5 Sonstige materiell-rechtliche Verpflichtungen**

Voraussetzung für die Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung ist, dass nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG sonstige öffentlich rechtliche Vorschriften der Genehmigung nicht entgegenstehen. Dies betrifft Vorschriften über das Bauplanungs- und Bauordnungsrecht sowie das Natur- und Artenschutzrecht. Die Vorschriften zum Abfall-, Bodenschutz- und Wasserrecht kommen meist schon über die Grundpflichten des § 5 Abs. 1 BImSchG zum tragen, so dass ihnen im Rahmen von § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG nur untergeordnete Bedeutung zukommt.<sup>552</sup>

##### **5.2.1.7.5.1 Bauordnungs- und Bauplanungsrecht**

Die Genehmigungsbehörde prüft, ob das Vorhaben mit den Vorgaben des Bauordnungs- und Bauplanungsrechts vereinbar ist. Hinsichtlich des Bauplanungsrechts sind je nach Standort der dezentralen Energieanlage im Innen- oder Außenbereich der Gemeinde unterschiedliche Vorgaben zu beachten.

Liegt der Standort einer Biogasanlage oder eines Windenergievorhabens im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, ist die Errichtung nach § 30 Abs. 1 BauGB zulässig, wenn sie den Festsetzungen des Bebauungsplan entspricht und die Erschließung gesichert ist. Hierfür prüft die Genehmigungsbehörde, ob die Vorgaben des Bebauungsplans die Errichtung einer Biogasanlage oder einer Windenergieanlage zulassen. Nach den §§ 5 und 6 BauNVO kommen für die Errichtung von Biogasanlagen Dorf- und Mischgebiete in Betracht. In diesen Gebietstypen finden landwirtschaftliche- und gewerbliche Nutzungen sowie das Wohnen nebeneinander statt.<sup>553</sup> Nach § 11 Abs. 2 BauNVO kann im Bebauungsplan ein Sondergebiet mit der Zweckbestimmung „Biogasanlage“ oder „Energetische Nutzung der Biomasse“ festgelegt werden. In diesen Gebieten soll die Ansiedlung von Biogasanlagen gestattet sein.<sup>554</sup> Eine Biogasanlage kann zudem nach § 14 Abs. 2 BauNVO zulässig sein, wenn sie eine Nebenanlage ist, die der Versorgung eines Baugebiets mit Elektrizität, Gas, Wärme oder Wasser dient. Daneben dürfen für

---

<sup>552</sup> *Kusche*, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 99.

<sup>553</sup> *Hinsch*, ZUR 2007, 401 (402); *Kusche*, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 110.

<sup>554</sup> *Hinsch*, ZUR 2007, 401 (403).

Biogasanlagen im vorhandenen Bebauungsplan keine besonderen Flächen vorgesehen sein. Schließlich können Biogasanlagen, obwohl sie laut Baunutzungsverordnung in einem Baugebiet zulässig sind, dennoch unzulässig sein. Die Unzulässigkeit ist zu bejahen, wenn nach § 15 Abs. 1 S. 1 BauNVO die Anzahl, die Lage, der Umfang oder die Zweckbestimmung der Biogasanlage der Eigenart des Baugebiets widersprechen. Ein solcher Fall tritt ein, wenn von der Biogasanlage unzumutbare Geruchs- und Lärmbelästigungen ausgehen. Sodann prüft die Genehmigungsbehörde, ob durch dem Betreiber zumutbare Maßnahmen ein Zustand erreicht werden kann, der ein Wohnen und den Betrieb der Biogasanlagen in einem gesunden Wohnverhältnis noch ermöglicht.<sup>555</sup>

Im unbeplanten Innenbereich sind Biogas- und Windenergieanlagen nur zulässig, wenn sie sich gemäß § 34 Abs. 1 BauGB in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen. Entspricht die Eigenart und nähere Umgebung einem in der Baunutzungsverordnung aufgeführten Baugebiet, ist die Zulässigkeit der Art der baulichen Nutzung nach den Gebietsvorschriften der Baunutzungsverordnung zu bewerten.<sup>556</sup>

Biogasvorhaben im Außenbereich einer Gemeinde sind grundsätzlich unzulässig. § 35 Abs. 1 BauGB legt jedoch Ausnahmetatbestände fest, die Nutzungen im Außenbereich ermöglichen. Die energetische Nutzung von Biomasse sowie die Nutzung von Windenergie werden unter bestimmten Voraussetzungen privilegiert, sofern ihnen keine öffentlichen Belange entgegenstehen. Öffentliche Belange können sich unter anderem aus Vorgaben eines Flächennutzungsplans ergeben. Zudem verlangt § 35 Abs. 1 BauGB, dass die ausreichende Erschließung gesichert sein muss. Eine ausreichende Erschließung ist immer zu bejahen, wenn „den Mindestanforderungen zur Befriedigung der durch das Vorhaben ausgelösten Bedürfnisse entsprochen“ wird. Für konkrete Vorhaben muss daher eine ausreichende Zufahrtsmöglichkeit für Einsatzfahrzeuge der Polizei, der Feuerwehr oder des Rettungswesens den Zugang zum Vorhabenstandort bestehen. Das Biogas-

---

<sup>555</sup> BVerwG, 18.5.1996 - 4 C 20/94 - juris = NVwZ 1996, 379 (381); *Kusche*, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 114.

<sup>556</sup> *Kusche*, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 115; *Hinsch*, ZUR 2007, 401 (403).

oder Windenergievorhaben muss somit über öffentliche Straßen erreichbar sein.<sup>557</sup>

Biogasanlagen fallen nur unter die unter die Privilegierung des § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB, wenn das Vorhaben der energetischen Nutzung von Biomasse dient. Der Begriff Biomasse wird durch § 2 Abs. 1 BiomasseV legal definiert. Darüber hinaus sind die Voraussetzungen des § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB zu erfüllen. Dieser verlangt, dass die Nutzung der Biomasse im Rahmen eines land- oder forstwirtschaftlichen oder eines gartenbaulichen Betriebs nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 BauGB oder eines Betriebs nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB, der Tierhaltung betreibt, erfolgt.<sup>558</sup> Darüber hinaus muss die Biogasanlage nach § 35 Abs. 1 Nr. 6 a) BauGB in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang mit dem Basisbetrieb stehen. Ein räumlich-funktionaler Zusammenhang liegt vor, wenn sich die Biogasanlage einem landwirtschaftlichen Betrieb zuordnen lässt und in dessen Betriebsstruktur eingebunden ist.<sup>559</sup> Welche konkreten Voraussetzungen für den räumlichen Zusammenhang zwischen der Biogasanlage und den Basisbetrieb gelten, bestimmt das Baugesetzbuch nicht. Daher kann es keine allgemeingültige Angabe in Metern über den Abstand zwischen Biogasanlage und Basisbetrieb geben. Vielmehr sind die Umstände des Einzelfalls maßgeblich.<sup>560</sup> Der funktionale Zusammenhang zwischen der Biogasanlage und dem Basisbetrieb erfordert eine Verknüpfung der Biomasseverwertung mit der vorhandenen Betriebsstruktur. Dies ist immer der Fall, wenn die im Betrieb erzeugte Biomasse in der Biogasanlage verwertet wird oder wenn die Gärrückstände der Biogasanlage auf den Feldern des Basisbetriebs als Dünger ausgebracht werden.<sup>561</sup>

Daneben muss die für die Biogasanlage verwendete Biomasse gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 6 b) BauGB zu mindestens 50 % aus dem Betrieb stammen. Der Rest muss aus nahegelegenen, ebenfalls nach § 35 Abs. 1 Nr. 1, 2 oder 4 pri-

---

<sup>557</sup> BVerwG, Urteil vom 13.2.1976 – IV C.72.74 – juris = NJW 1976, 1855; Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 35 Rn. 8; Hentschel, Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windenergieanlagen, 2010, 473;

<sup>558</sup> Zur Frage in welchem Verhältnis die Biogasanlage und der Basisbetrieb stehen siehe ausführlich Kusche, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 118; Hinsch, ZUR 2007, 401 (403 ff.).

<sup>559</sup> Hinsch, ZUR 2007, 401 (404).

<sup>560</sup> Siehe hierzu ausführlich Kusche, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 136f.

<sup>561</sup> Kusche, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 138.

privilegierten Betrieben kommen. Mit der Begrenzung auf nahe gelegene Betriebe sollen überregionale Transporte des Rohmaterials verhindert werden.<sup>562</sup> Eine genaue Festlegung des Radius muss im jeweiligen Einzelfall getroffen werden.<sup>563</sup> Hierzu hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass es für die Entfernung zur Biogasanlage nicht auf die Lage der Hofstelle, sondern auf die Lage derjenigen Betriebsflächen ankommt, auf denen die Biomasse angebaut wird.<sup>564</sup>

Die Genehmigungsbehörde muss bei ihrer Prüfung zudem beachten, dass nach § 35 Abs. 1 Nr. 6 c) BauGB nur eine Biogasanlage pro Hofstelle betrieben werden darf.<sup>565</sup> Außerdem beschränkt das Baugesetzbuch die Kapazität von Biogasanlagen, denn die Betreiber sind daran interessiert, dass diese unter die Privilegierung des § 35 Abs. 1 BauGB fallen. So darf eine Biogasanlage nicht mehr als 2,3 Normkubikmeter Biogas pro Jahr erzeugen und angeschlossene Blockheizkraftwerke dürfen eine Feuerungswärmeleistung von 2 MW nicht überschreiten.

Für Windenergieanlagen bestehen im Außenbereich verschiedene Möglichkeiten der Privilegierung. So kann ein Windenergievorhaben privilegiert sein, wenn es nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb dient und nur einen untergeordneten Teil der Betriebsfläche einnimmt. Für die Praxis relevant ist in der Regel allerdings die Möglichkeit der Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB. Windenergieanlagen sind demnach immer privilegiert, wenn sie der Erforschung, Entwicklung und Nutzung von Windenergie dienen.<sup>566</sup> Damit Windenergievorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB privilegiert sind, müssen die Antragssteller mögliche Abstandregelungen zu Wohnbebauungen der Bundesländer beachten. Im Jahr 2013 wurde mit § 249 Abs. 3 BauGB die Länderöffnungsklausel eingeführt. Sie ermöglichte den Bundesländern, bis 31.12.2015 zu bestimmen, dass § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB nur Anwendung findet, wenn Windenergieanlagen einen bestimmten Abstand zu den in den Landesge-

---

<sup>562</sup> BVerwGE 132, 372 (380) = NVwZ 2009, 585 (587); BT-Drs. 15/2250, 55; *Kusche*, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 139.

<sup>563</sup> *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg (Hrsg.), BauGB, 119. EL 2015, § 35 Rn. 59d; *Kusche*, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 139.

<sup>564</sup> BVerwGE 132, 372 (380) = NVwZ 2009, 585 (587).

<sup>565</sup> *Hinsch*, ZUR 2007, 401 (405); *Kusche*, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 141.

<sup>566</sup> *Hentschel*, Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, 465 ff.

setzen aufgeführten baulichen Nutzungen aufweisen. Von dieser Möglichkeit hat das Bundesland Bayern Gebrauch gemacht. Nach Art. 82 BayBO<sup>567</sup> findet § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB nur Anwendung, wenn Windenergieanlagen einen Mindestabstand vom 10-fachen ihrer Höhe zu Wohngebäuden in Gebieten mit Bebauungsplan innerhalb bebauter Ortsteile und im Geltungsbereich von Satzungen nach § 35 Abs. 6 BauGB einhalten.<sup>568</sup>

Schließlich ist muss die Genehmigungsbehörde prüfen, ob die Errichtung und der Betrieb von Biogas- und Windenergieanlagen im Innen- oder Außenbereich mit den Vorgaben des Bauordnungs- und Bauplanungsrechts vereinbar ist. In diesem Zusammenhang spielen die Vorgaben zur Privilegierung im Außenbereich eine übergeordnete Rolle.

#### **5.2.1.7.5.2 Naturschutzrecht und weitere materiell rechtliche Vorschriften**

Neben den Vorgaben des Bauordnungsrechts prüft die Genehmigungsbehörde, ob das Biogas- oder Windenergievorhaben gegen naturschutzrechtliche Regelungen verstößt. Hierfür sind insbesondere die Vorgaben zur naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, nationale Gebietsvorschriften, Vorschriften über FFH-Gebiete und EU-Vogelschutzgebiete sowie des Artenschutzes zu beachten.<sup>569</sup> Im Rahmen des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens einer Biogasanlage muss die Genehmigungsbehörde auch die Vorgaben des Tierseuchen- und Hygienerechts prüfen. Dies betrifft unter anderem die Abstände der Biogasanlage zu einem betriebseigenen Tierhaltungsbetrieb.<sup>570</sup>

Bei der Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen muss die Genehmigungsbehörde bei Windenergieanlagen neben dem Natur- und Artenschutzrecht Vorschriften des Straßen- und Wegerechts, des Wasserrechts, des Waldrechts, des Denkmalschutzrechts und des Luftverkehrsrechts prüfen.<sup>571</sup> Letzteres ist insoweit relevant, als die zuständige Luftfahrtbehörde

---

<sup>567</sup> Bayerische Bauordnung (BayBO) vom 14.8.2007 (GVBl., 588) zuletzt geändert durch § 2 des Gesetzes vom 12.7.2017 (GVBl., 296).

<sup>568</sup> Siehe hierzu *Scheidler*, UPR 2014, 214; *Hehn/Miosga*, Informationen zur Raumentwicklung 2015, 631.

<sup>569</sup> Siehe hierzu ausführlich *Kusche*, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 174; *Hentschel*, Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, 439 ff.

<sup>570</sup> Weiterführend siehe *Kusche*, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 193.

<sup>571</sup> Weiterführend siehe *Hentschel*, Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, 442.



der Errichtung von Windenergieanlagen zustimmen muss, sobald diese eine Höhe von 100 m überschreiten. Kommt die Luftfahrtbehörde zu dem Ergebnis, dass die Zustimmung nach § 14 Abs. 1 LuftVG<sup>572</sup> nicht erteilt werden kann, muss auch die immissionsschutzrechtliche Genehmigung insgesamt versagt werden.<sup>573</sup> Wurden schließlich alle für die Genehmigung relevanten materiell-rechtlichen Vorgaben von der Genehmigungsbehörde geprüft, trifft sie ihre Genehmigungsentscheidung.

#### 5.2.1.8 Das gemeindliche Einvernehmen

Als Teil des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens holt die Genehmigungsbehörde bei der Zulassung von Biogas- und Windenergievorhaben das Einvernehmen von Standortgemeinden ein. Das gemeindliche Einvernehmen ist ein verwaltungsinterner Mitwirkungsakt und wird im innerbehördlichen Verhältnis zwischen der Gemeinde und der Genehmigungsbehörde erteilt. Mangels Außenwirkung handelt es sich um keinen Verwaltungsakt.<sup>574</sup> Das gemeindliche Einvernehmen gilt nach § 36 Abs. 2 S. 2 BauGB als erteilt, wenn die Gemeinde das Einvernehmen nicht innerhalb einer Frist von zwei Monaten verweigert. Verweigerungsgründe ergeben sich aus den §§ 31 und 33 bis 35 BauGB. Hierbei handelt es sich um städtebauliche Belange. Daraus lässt sich schließen, dass die Gemeinde ihre Entscheidung auf rechtliche Vorgaben stützt und keine Ermessensentscheidung trifft.<sup>575</sup>

Verweigert die Gemeinde das gemeindliche Einvernehmen rechtswidrig, kann es nach § 36 Abs. 2 S. 3 BauGB durch die nach Landesrecht zuständige Behörde ersetzt werden. So hat in Baden-Württemberg nach § 54 Abs. 4 LBO-BW die zuständige Genehmigungsbehörde das gemeindliche Einvernehmen zu ersetzen, sofern es rechtswidrig versagt wurde. Nach Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen entscheidet die Genehmigungsbehörde über den Ausgang des Genehmigungsverfahrens im Rahmen der Genehmigungsentscheidung.

---

<sup>572</sup> Luftverkehrsgesetz (LuftVG) vom 10.5.2007 (BGBl. I, 698), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 28.6.2016 (BGBl. I, 1548).

<sup>573</sup> Hentschel, Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, 444.

<sup>574</sup> Siehe hierzu BVerwGE 22, 342 (345) = NJW 1966, 513 (515); Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht, Bd. 1, 2011, § 28 Rn. 14 ff.; Krüper, ZJS 2010, 582 (584).

<sup>575</sup> Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht, Bd. 1, 2011, § 28 Rn. 11.

### 5.2.1.9 Die Genehmigungsentscheidung

Das Genehmigungsverfahren endet mit der Erteilung der Genehmigung, mit ihrer Ablehnung oder durch die Einstellung des Verfahrens. Sind alle Umstände ermittelt, die für die Bewertung des Antrags von Bedeutung sind, muss die Genehmigungsbehörde nach § 20 Abs. 1 S. 1 der 9. BImSchV unverzüglich über den Antrag entscheiden.<sup>576</sup> Die Entscheidung muss nach § 10 Abs. 6a S. 1 BImSchG im förmlichen Genehmigungsverfahren innerhalb von sieben Monaten und im vereinfachten Genehmigungsverfahren innerhalb von drei Monaten über den Genehmigungsantrag entscheiden. Die Frist beginnt nach vollständigem Eingang des Genehmigungsantrags und der nach § 10 Abs. 1 S. 2 BImSchG einzureichenden Unterlagen.

Eine Fristverlängerung um jeweils drei Monate ist nach § 10 Abs. 6a S. 2 BImSchG immer denkbar, wenn eine fristgerechte Entscheidung nicht leistbar ist. Das Wort „jeweils“ drückt aus, dass eine Fristverlängerung mehrfach möglich ist.<sup>577</sup> Die Fristverlängerung ist jedoch nur anwendbar, wenn die Prüfung mit besonderen Schwierigkeiten verbunden ist, die in dem zu prüfenden Sachverhalt begründet sind oder wenn die Entscheidung aus Gründen nicht ergehen kann, die dem Antragssteller zugerechnet werden. Dies ist etwa der Fall, wenn vom Antragssteller gegenüber in den eingereichten Unterlagen Änderungen vorgenommen werden sollen.<sup>578</sup>

Das Genehmigungsverfahren wird durch einen Bescheid abgeschlossen. Diesem muss nach § 10 Abs. 7 BImSchG eine Begründung beigelegt werden. Zugleich erfolgt der Bescheid in Schriftform. Diese kann durch die elektronische Form nach § 30 Abs. 2 VwVfG ersetzt werden.<sup>579</sup> Der Genehmigungsbescheid ist gemäß § 10 Abs. 7 BImSchG dem Antragssteller sowie im förmlichen Genehmigungsverfahren den Einwendern zuzustellen. Die Zustellung ist eine besondere Form der Bekanntgabe des Verwaltungsaktes und erfolgt sowohl in Hessen als auch in Baden-Württemberg durch die

---

<sup>576</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 430.

<sup>577</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 433.

<sup>578</sup> Dietlein, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 76. EL 2015, § 10 BImSchG Rn. 242; Jarass, BImSchG, 2015, § 10 Rn. 117; Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 434.

<sup>579</sup> Hierzu ausführlich Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 449.

Post mit Zustellungsurkunde, mittels eines eingeschriebenen Briefs oder durch die Behörde gegen Empfangsbekanntnis.<sup>580</sup>

Nach § 10 Abs. 8 S. 1 BImSchG kann die Genehmigungsbehörde die Zustellung durch öffentliche Bekanntmachung ersetzen. Dies betrifft jedoch nur förmliche Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Bekanntmachung setzt voraus, dass auf diese Bekanntmachungsvariante nach § 10 Abs. 4 Nr. 4 BImSchG bereits vorab hingewiesen wurde. Die Bekanntmachung muss den verfügenden Teil und die Rechtsbehelfsbelehrung enthalten. Außerdem muss sie darauf hinweisen, wann und wo der Genehmigungsbescheid und seine Begründung eingesehen und angefordert werden können und dass der Bescheid mit Ende der Auslegungsfrist (zwei Wochen) auch gegenüber Dritten, die keine Einwendungen erhoben haben, als zugestellt gilt. Darüber hinaus ist auf Auflagen und Nebenbestimmungen nach § 12 BImSchG hinzuweisen. Die Anforderungen an die Bekanntmachung richten sich nach § 10 Abs. 3 BImSchG.<sup>581</sup>

Im vereinfachten Genehmigungsverfahren muss die Genehmigung Nachbarn und Dritten nur zugestellt werden, wenn sie sich am Verfahren förmlich beteiligt haben. Die Genehmigungsbehörden haben die Praxis entwickelt, auf Wunsch des Antragstellers den Genehmigungsbescheid auch den nicht beteiligten Nachbarn zuzustellen, um ihnen gegenüber die Widerspruchsfrist nach § 70 Abs. 1 VwGO oder die Klagefrist nach § 74 Abs. 1 S. 2 VwGO in Gang zu setzen.<sup>582</sup> Die Zustellung an die Nachbarn kann im Gegensatz zum förmlichen Verfahren, nicht durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden. Dies wird durch § 19 Abs. 2 BImSchG ausgeschlossen. Sind Biogasanlagen aufgrund ihrer Kapazität und Größe als IE-

---

<sup>580</sup> In Baden-Württemberg richtet sich die Zustellung nach dem Landesverwaltungszustellungsgesetz (Verwaltungszustellungsgesetz für Baden-Württemberg vom 12.4.2015 (Landesverwaltungszustellungsgesetz (LVwZG) vom 3.7.2007 (GVBl., 293), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 17.12.2015 (GVBl., 1191)). Hessen verweist auf die Anwendung des Bundes Verwaltungszustellungsgesetzes (VwVZG) vom 12.8.2005 (BGBl. I 2354), zuletzt geändert durch Artikel 17 des Gesetzes vom 10.10.2013 (BGBl. I, 3786); *Roßnagel/Hentschel*, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 447.

<sup>581</sup> *Roßnagel/Hentschel*, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 453.

<sup>582</sup> *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 51. EL 2007, § 19 BImSchG Rn 38; *Jarass*, BImSchG, 2015, § 19 En. 15; *Roßnagel/Hentschel*, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 19 Rn. 57.

Anlagen genehmigt, muss der Genehmigungsbescheid mit dem einschlägigen BVT-Merkblatt im Internet veröffentlicht werden.<sup>583</sup>

Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung kann nach § 13 BImSchG mit Nebenbestimmungen erlassen werden. Nebenbestimmungen können Befristungen, Bedingungen, Auflagen, Widerrufsvorbehalte und zustimmungspflichtige Vorbehalte nachträglicher Auflagen sein. Eine Genehmigung ist immer dann mit Nebenbestimmungen zu versehen, wenn sie zur Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen notwendig sind.<sup>584</sup>

#### 5.2.1.10 Die Rechtsschutzmöglichkeiten

Nachdem die immissionsschutzrechtliche Genehmigung erteilt wurde, können Dritte, Verbände oder Gemeinden gegen die Genehmigung vorgehen. Dies geschieht jedoch nur im Rahmen ihrer Rechtsschutzmöglichkeiten. Das Immissionsschutzrecht bietet nachbarrechtlichen Drittschutz. Der Begriff des Nachbarn wird in § 3 Abs. 1 sowie § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG verwendet. Nachbarn zeichnen sich im Gegensatz zur Allgemeinheit durch ein „qualifiziertes Betroffensein“<sup>585</sup> aus. Demnach sind nur solche Personen gemeint, die über die Allgemeinheit hinaus betroffen sind. Die Nachbarschaft erstreckt sich räumlich auf den Einwirkungsbereich der Anlage, das heißt aus den zu erwartenden Immissionen der Anlage nach Menge und Konzentration.<sup>586</sup> Je weiter ein Nachbar von einer Anlage weg wohnt, desto größer sind die Anforderungen an die Betroffenheit.<sup>587</sup> Für die Konkretisierung dieses räumlich nicht festgelegten Begriffs des „qualifizierten Betroffenseins“ müssen die normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften herangezogen werden, wie beispielsweise die Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft.<sup>588</sup> Hinsichtlich der zeitlichen Betroffenheit muss der Dritte den schädlichen Auswirkungen der Anlage eine gewisse Dauer ausgesetzt sein. Dies ist etwa gegeben, wenn sich der Betroffene dem Einwirkungsbe-

---

<sup>583</sup> Siehe hierzu *Roßnagel/Hentschel*, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 457.

<sup>584</sup> *Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz*, Verfahrenshandbuch zum Vollzug des BImSchG, 2014, 27.

<sup>585</sup> Siehe vertiefend *Enders*, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, 43. Ed. 2017, § 6 BImSchG Rn. 46a; *Wasielewski*, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 6 Rn. 87; *Jarass*, BImSchG, 2015, § 6 Rn. 69.

<sup>586</sup> Nds. OVG vom 28.2.1985 – 7 B 64/84 - juris = NVwZ 1985, 357 (358); *Wasielewski*, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 6 Rn. 87.

<sup>587</sup> *Jarass*, BImSchG, 2015, § 6 Rn. 69; *Wasielewski*, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 6 Rn. 86.

<sup>588</sup> *Wasielewski*, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 6 Rn. 87.

reich der Anlagen nachhaltig nicht entziehen kann.<sup>589</sup> Schließlich kommt es insgesamt darauf an, dass sich aus den Tatbestandsmerkmalen der verletzten Norm ein individualisierbarer Personenkreis entnehmen lässt, der sich von der Allgemeinheit dadurch unterscheidet, dass er mehr als diese durch die Einwirkungen der Anlage betroffen ist.<sup>590</sup>

Nicht jeder, der im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren aufgetreten ist, kann Verfahrensfehler geltend machen. Verfahrensfehler können nur vorgebracht werden, wenn durch sie eigene materielle Rechte beeinträchtigt wurden.<sup>591</sup> Klagebefugnis besteht nur dann, wenn eine drittschützende Norm verletzt wurde. Unstrittig ist, dass dem Schutz- und Gefahrenabwehrgrundsatz nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG Drittschutz für die Nachbarn von emittierenden Anlagen zukommt.<sup>592</sup> Der Vorsorgegrundsatz besitzt hingegen keine drittschützende Wirkung, da die Risikovorsorge im allgemeinen Interesse und nicht im individuellen Interesse der Nachbarn erfolgt.<sup>593</sup> Nachbarschützenden Charakter haben die Abfallvermeidungspflichten, sofern durch die Nichteinhaltung schädliche Umwelteinwirkungen hervorgerufen werden können.<sup>594</sup> Daraus resultiert, dass Rechtsbehelfe gegen Verfahrensverletzungen nur geltend gemacht werden können, wenn sie gleichzeitig mit gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden können. Daraus schließt die überwiegende Meinung zutreffend, dass Rechtsbehelfe gegen Verfahrenshandlungen im Interesse der Verfahrensökonomie ausgeschlossen sein sollen.<sup>595</sup> Zu beachten ist indes, dass dieser Klageausschluss nach § 44a VwGO nur für Beteiligte im Sinne des § 13 VwVfG gilt. Werden Verfahrensfehler geltend gemacht, die gegen grundrechtliche oder unionsrechtlich begründete Verfahrensgaran-

---

<sup>589</sup> BVerwG vom 22.10.1982 – 7 V 50.78 – juris = NJW 1983, 1507; Wasielewski, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 6 Rn. 88.

<sup>590</sup> Wasielewski, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 6 Rn. 89; Enders, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), Beck OK Umweltrecht, 43. Ed. 2017, § 6 Rn. 46a.

<sup>591</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 468.

<sup>592</sup> BVerwGE 119, 329 (332) = NVwZ 2004, 610 (611); vertiefend Enders, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, 43. Ed. 2017, § 6 BImSchG Rn. 41.

<sup>593</sup> BVerwGE 65, 313 (314) = DVBl. 1982, 958 (960); vertiefend Enders, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, 43. Ed. 2017, § 6 BImSchG Rn. 42.

<sup>594</sup> Wasielewski, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 6 Rn. 87; Jarass, BImSchG, 2015, § 6 Rn. 77.

<sup>595</sup> BVerwG vom 20.11.2012 – 1 WB 412 = NVwR RR 2013, 886; VGH Hess vom 20.12.2005 – 3 TG 3055/05 = UPR 2006, 201; Gerhard/Jacob, DÖV 1982, 258 (272); Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 472.

tien verstoßen, wie beispielsweise das Unterlassen einer Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung, gilt der Klageausschluss nicht.<sup>596</sup>

Auch Umweltvereinigungen die nach § 3 UmwRG anerkannt wurden oder Umweltvereinigungen deren Anerkennung beantragt ist, können gemäß § 2 Abs. 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG gegen die Genehmigung der Anlagen klagen, soweit die Genehmigung ihren satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt.<sup>597</sup> Anerkannte Umweltvereinigungen können Rechtsbehelfe gegen im förmlichen Verfahren erteilte, immissionsschutzrechtliche Genehmigungen für in Spalte c des Anhangs 1 der 4. BImSchV mit „G“ gekennzeichneten Anlagen oder gegen Genehmigungen für sonstige UVP-pflichtige immissionsschutzrechtliche Vorhaben einlegen, ohne eine Verletzung der eigenen Rechte geltend machen zu müssen.

Der Europäische Gerichtshof hat durch seine Entscheidung in der Rechtssache C-137/14<sup>598</sup> vom 15.10.2015 zum Verstoß der Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 11 Richtlinie 2011/92/EU und aus Art. 25 Richtlinie 2010/75/EU die Bedeutung und Anwendung der Präklusion auf die Vereinbarkeit mit Unionsrecht geprüft. Die Entscheidung bezieht sich auf Umweltvereinigungen, deren Klagerechte im förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren einschränkt werden. Der Europäische Gerichtshof entschied, dass die vom Unionsrecht geforderte vollständige Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer Verwaltungsentscheidung nicht möglich sei, wenn vorgerichtlich bereits eine Einschränkung der Klagemöglichkeiten und des gerichtlichen Prüfungsumfangs durch die materielle Präklusion erfolge. Hiermit stellte der Europäische Gerichtshof fest, dass eine Beschränkung des gerichtlichen Prüfungsumfangs durch das Verwaltungsverfahren vom Unionsrecht nicht vorgesehen ist und die materielle Präklusionswirkung der § 2 Abs. 3 UmwRG und § 73 Abs. 4 VwVfG somit gegen den Grundsatz der umfassenden materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Kontrolle verstößt.<sup>599</sup>

---

<sup>596</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 475.

<sup>597</sup> Jarass, BImSchG, 2015, § 6 Rn. 72; Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 469; Enders, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, 43. Ed. 2017, § 6 BImSchG Rn. 38.

<sup>598</sup> EuGH vom 15.10.2015 – C 137/14 = NVwZ 2015, 1665.

<sup>599</sup> Keller/Rövekamp, NVwZ 2015, 1665 (1672); Siegel, NVwZ 2016, 337.

Dieses Urteil lässt sich auch auf vergleichbare Präklusionsvorschriften, wie beispielsweise § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG (alt)<sup>600</sup> anwenden.<sup>601</sup> Hierauf hat der Gesetzgeber reagiert und die materielle Präklusion im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zum 1. Juni 2017 abgeschafft. Dadurch sind ausschließlich für das Genehmigungsverfahren Einwendungen nach Ablauf der Einwendungsfrist ausgeschlossen. Für dezentrale Energieanlagen bedeutet dies, dass Rechtsbehelfe auch noch nach dem Abschluss des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens gegen die Entscheidung vorgebracht werden können, auch wenn sie vorher im Verfahren nicht geltend gemacht wurden. Dies betrifft insbesondere Biogas- und Windenergievorhaben, für die ein förmliches immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren durchgeführt wurde und die entweder im Anhang der IE-Richtlinie oder der UVP-Richtlinie aufgeführt werden.<sup>602</sup>

Bezugnehmend auf Rechtsbehelfe gegen eine fehlerhafte oder unterlassene Öffentlichkeitsbeteiligung, hat die Rechtsprechung Rechtsfolgen entwickelt: Wurde das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren ohne eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt, obwohl es einer Öffentlichkeitsbeteiligung bedurft hätte, kann die immissionsschutzrechtliche Genehmigung mit Erfolg angefochten werden. Da das Genehmigungsverfahren an einem schweren, die Interessen der Dritten verletzenden Mangel leidet,<sup>603</sup> Fehlt im förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren die Kurzbeschreibung und wird diese für die Öffentlichkeit auch nicht mehr vorgelegt, kann dies zur Rechtswidrigkeit des Genehmigungsverfahrens führen. Denn insbesondere die Kurzbeschreibung dient dazu, dass betroffene Dritte in die Lage versetzt werden, ihre Rechtsbeeinträchtigungen zu beurteilen.<sup>604</sup> Auch eine unterbliebene Bekanntmachung des Vorhabens im förmlichen Genehmigungsverfahren kann zur Nichtigkeit der Genehmi-

---

<sup>600</sup> Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG) vom 17.5.2013 (BGBl. I, 1274), in der bis zum 31.5.2017 geltenden Fassung.

<sup>601</sup> *Keller/Rövekamp*, NVwZ 2015, 1665 (1672); *Siegel*, NVwZ 2016, 337 (339).

<sup>602</sup> *Siegel*, NVwZ 2016, 337 (340); *Fellenberg*, NVwZ 2015, 1721 (1723); *Frenz*, NuR 2015, 832 (835).

<sup>603</sup> Hess. VGH vom 19.3.2012 - 9 B 1916/11 - juris = NVwZ-RR 2012, 544; *Roßnagel/Hentschel*, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 495, § 19 Rn. 63; *Jarass*, BImSchG, 2015, § 19 Rn. 22; *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 51. EL 2007, § 19 BImSchG Rn. 44.

<sup>604</sup> *Roßnagel/Hentschel*, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 500.



gungsentscheidung führen.<sup>605</sup> Behindern Genehmigungsbehörden die Einsichtnahme in die Antragsunterlagen sowie das Recht auf Akteneinsicht derart, dass eine ausreichende Information über den Verfahrensstand nicht möglich ist, kann auch dies die Aufhebung der Genehmigung zur Folge haben.<sup>606</sup> Verfahrensfehler, die aufgrund eines fehlerhaft durchgeführten Erörterungstermins entstehen und dadurch das Anhörungsrecht eines Einwenders verletzen, können durch eine nachträgliche Anhörung geheilt werden.<sup>607</sup>

Bevor eine Klage gegen eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung eingereicht werden kann, ist in den meisten Bundesländern ein Vorverfahren notwendig. Hierfür muss zunächst binnen eines Monats nach Bekanntgabe des Genehmigungsbescheids Widerspruch eingelegt werden. Wurde die Genehmigung im vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren erteilt und dem Dritten der Genehmigungsbescheid nicht zugestellt, beginnt die Widerspruchsfrist nicht zu laufen. Allerdings verliert das Widerspruchs- und Klagerecht, wenn Dritte mehr als ein Jahr zuverlässige Kenntnis von der Genehmigung hatten oder hätten haben müssen und keine Rechtsmittel gegen die Genehmigung eingelegt wurden.<sup>608</sup> Auch im förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren ist im Fall einer nicht ordnungsgemäßen Zustellung oder Bekanntmachung der Genehmigung die Ein-Jahres Frist zu beachten.<sup>609</sup> Nach einem negativen Widerspruchsbescheid kann Klage gegen die immissionsschutzrechtliche Genehmigung eingereicht werden.

## 5.2.2 Das Baugenehmigungsverfahren

Fallen dezentrale Energieanlagen nicht in den Anwendungsbereich des Immissionsschutzrechts, bedürfen sie regelmäßig einer Baugenehmigung. Baugenehmigungsverfahren unterfallen dem Bauordnungsrecht. Das Bauordnungsrecht unterliegt der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder.<sup>610</sup> Die einzelnen Bauordnungen der Länder entsprechen in ihrem Aufbau im

---

<sup>605</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 492.

<sup>606</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 507.

<sup>607</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 508.

<sup>608</sup> Jarass, BImSchG, 2015, § 19 Rn. 23; Enders, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, 43. Ed. 2017, § 6 BImSchG Rn. 39.

<sup>609</sup> Jarass, BImSchG, 2015, § 10. Rn. 76.

<sup>610</sup> BVerfGE 3, 407 = BVerfG, Gutachten v. 16.6.1954 – 1 PBv V 2/52 – Gutachten über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass eines Baugesetzes.



Wesentlichen der Musterbauordnung. Diese wurde im Jahr 1959 von einer Bund-Länder-Kommission erarbeitet.<sup>611</sup> Der Inhalt der Bauordnungen der einzelnen Bundesländer stimmt zwar in der Systematik der Regelungen und auch in zahlreichen Formulierungen mit der Musterbauordnung überein. Allerdings wurden die Inhalte hinsichtlich des jeweils geltenden landesrechtlichen Organisations-, Verfahrens- und Ordnungsrechts angepasst.<sup>612</sup> Diese verfahrensrechtlichen Unterschiede, betreffen die Öffentlichkeitsbeteiligung in Baugenehmigungsverfahren. Da die Bundesländer unterschiedliche Regelungen zum Baugenehmigungsverfahren getroffen haben, beziehen sich die folgenden Ausführungen, soweit nicht anders hervorgehoben auf die Bundesländer Hessen und Baden-Württemberg.

Die Baugenehmigung erfordert eine präventive staatliche Kontrolle, die vor der Errichtung einer baulichen Anlage durchgeführt wird. Der Staat erfüllt damit seine Schutzpflicht in Bezug auf das Leben und der Gesundheit seiner Bürger nach.<sup>613</sup> Zu beachten ist, dass Windenergieanlagen zwar regelmäßig einer Baugenehmigung bedürfen, diese wird jedoch meist im Rahmen eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens erteilt, da heute die meisten Windenergieanlagen eine Gesamthöhe von 50 m überschreiten und somit in den Anwendungsbereich des Bundes-Immissionsschutzgesetzes fallen. Die Baugenehmigung wird aufgrund der Konzentrationswirkung im Rahmen des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens erteilt.<sup>614</sup> Daher bezieht sich das folgende Kapitel überwiegend auf Biogasanlagen für die ein eigenständiges Baugenehmigungsverfahren durchgeführt werden muss.

Erreichen kleinere Biogasanlagen die Schwellenwerte in Bezug auf die Feuerungswärmeleistung, den Substrateinsatz oder die Güllekapazität im Anhang 1 der 4. BImSchV nicht, bedürfen sie keiner immissionsschutzrechtlichen Genehmigung. Nach den Landesbauordnungen der Länder ist für die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung solcher baulichen Anlagen

---

<sup>611</sup> Die Musterbauordnung wurde zuletzt am 13.5.2016 durch Beschluss der Bauministerkonferenz geändert. Die Änderungen beziehen sich hauptsächlich auf die Vorgaben zu Bauprodukten. Zur Musterbauordnung in seiner alten Fassung siehe *Finkelburg/Ortloff/Otto*, Öffentliches Baurecht, Bd. 2, 2010, 4.

<sup>612</sup> *Finkelburg/Ortloff/Otto*, Öffentliches Baurecht, Bd. 2, 2010, 6.

<sup>613</sup> Zur Schutzpflicht siehe Kap. 5.2; *Koch/Hendler*, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 2015, § 23 Rn. 3.

<sup>614</sup> Zur Konzentrationswirkung des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens siehe Kap. 5.2.1.

aber eine Baugenehmigung erforderlich. Denn diese Anlagen stellen ein Sicherheitsrisiko dar und können räumliche Nutzungskonkurrenzen auslösen. Die Sicherheitsanforderungen an solche baulichen Anlagen ergeben sich aus den Bauordnungen der Länder. Entstehen hingegen Nutzungskonkurrenzen, erfolgt die Steuerung des Raumes gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG durch den Bund.<sup>615</sup> Folglich formulieren die §§ 29 BauGB bauplanungsrechtliche Zulassungsvoraussetzungen für die Errichtung von Biogasanlagen.<sup>616</sup>

Zur präventiven Kontrolle des Baugeschehens hat sich in den Bundesländern ein vierstufiges Kontrollsystem etabliert. Dieses untergliedert sich in das klassische Baugenehmigungsverfahren, das vereinfachte Baugenehmigungsverfahren, das Bauanzeigeverfahren sowie die Verfahrensfreistellung von baulichen Anlagen.<sup>617</sup> Als bauliche Anlagen sind Biogasanlagen grundsätzlich baugenehmigungspflichtig. Die meisten Bauordnungen der Länder sehen die Verfahrensfreiheit oder eine Genehmigungsfreistellung für unbedeutende Gebäude, Feuerungsanlagen und Aufbewahrungsbehältnisse für Gase oder wassergefährdende Stoffe vor. So bedarf ein Blockheizkraftwerk selber keiner Baugenehmigung. Kleinere Behälter für Gase oder wassergefährdende Stoffe, die bei einer Biogasanlage Verwendung finden, sind zu einem Großteil nach den Bauordnungen der Länder baugenehmigungsfrei. Das Gebäude, in dem das Blockheizkraftwerk untergebracht ist, ist hingegen baugenehmigungspflichtig. Diese Unterscheidung ist darauf zurückzuführen, dass das Baugenehmigungsverfahren auf bauliche Anlagen und nicht auf technische Einrichtungen ausgerichtet ist.<sup>618</sup> Biogasanlagen bestehen aus vielen verschiedenen technischen Einrichtungen. Jede dieser Einrichtungen wird häufig von einer eigenen baulichen Anlage umgeben.

Anders als die immissionsschutzrechtliche Genehmigung hat eine Baugenehmigung keine Konzentrationswirkung und so sind neben der Baugenehmigung auch weitere für die Errichtung einer Biogasanlage notwendige Zulassungen erforderlich. Diese beziehen sich beispielsweise auf die Be-

---

<sup>615</sup> *Kusche*, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 36; *Koch/Hendler*, Baurecht, Raumordnungsrecht- und Landesplanungsrecht, 2015, § 23 Rn. 3 ff.

<sup>616</sup> Zu den bauplanungsrechtlichen Zulassungsvoraussetzungen siehe Kap. 5.2.1.7.5.1

<sup>617</sup> Weiterführend *Koch/Hendler*, Baurecht, Raumordnungsrecht- und Landesplanungsrecht, 2015, § 23 Rn. 4.

<sup>618</sup> *Kusche*, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 37; *Agatz*, Biogashandbuch, 2014, 6.

triebssicherheit.<sup>619</sup> Ebenso ist eine Aufspaltung der Biogasanlage in einzelne genehmigungsfreie und genehmigungsbedürftige Anlagen grundsätzlich nicht möglich. Die Genehmigungspflicht erstreckt sich somit stets auf das Gesamtvorhaben. Eine Ausnahme ist nur möglich, wenn ein Teil der Biogasanlagen eine selbstständig nutzbare, funktionale Einheit neben dem genehmigungsbedürftigen Teil bildet.<sup>620</sup> Da in der Regel für Biogasanlagen ein klassisches Baugenehmigungsverfahren durchzuführen ist, werden der Ablauf und die Möglichkeiten im Folgenden beschrieben.

### 5.2.2.1 Die Vorbereitung und Antragsstellung

Der Baugenehmigungsantrag ist schriftlich bei der zuständigen Bauaufsichtsbehörde zu stellen. Je nach Bundesland sind unterschiedliche Behörden für die Prüfung einer baurechtlichen Genehmigung verantwortlich. In Hessen sind nach § 52 Abs. 1 Nr. 1 lit. a) HBO<sup>621</sup> die Gemeinden in Landkreisen mit mehr als 50.000 Einwohnern für die Prüfung verantwortlich. Auch in Baden-Württemberg übernehmen die Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften als untere Baurechtsbehörden nach § 46 Abs. 1 LBO-BW<sup>622</sup> die Prüfung der baurechtlichen Genehmigung.

Der Bauherr muss den Bauantrag bei der zuständigen Bauaufsichtsbehörde einreichen. Dafür muss der Bauantrag hinreichend bestimmt sein. Inhaltlich muss der Bauantrag alle für die Beurteilung des Vorhabens und die Bearbeitung erforderlichen Unterlagen umfassen. Diese beziehen sich etwa auf den Inhalt, die Art oder die Beschaffenheit des Bauvorhabens.<sup>623</sup> Zum Inhalt des Bauantrags haben die Bundesländer Bauvorlagenverordnungen oder Bau-

---

<sup>619</sup> *Kusche*, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 38; *Hinsch*, ZUR 2007, 401 (402).

<sup>620</sup> OVG Münster, Beschl. v. 2.7.2002 – 7 B 924/02 – juris = NVwZ-RR 2003, 482; VG München, Beschl. v. 21.1.2002 – M 1501.5090, Rn. 27 – juris; *Kusche*, Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, 2011, 37.

<sup>621</sup> Hessische Bauordnung (HBO) vom 15.1.2011 (GVBl. I, 46), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 15.12.2016 (GVBl., 294).

<sup>622</sup> Landesbauordnung für Baden-Württemberg vom 5.3.2010 (GBl. 2010 357, ber. 416), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 21.11.2017 (GBl. 2017, 612).

<sup>623</sup> *Finkelnburg/Ortloff/Otto*, Öffentliches Baurecht, Bd. 2, 2010, 112; *Koch/Hendler*, Baurecht, Raumordnungsrecht- und Landesplanungsrecht, 2015, § 23 Rn. 6.

vorhabenerlasse herausgegeben, in denen der Inhalt eines Bauantrags dargestellt wird.<sup>624</sup>

#### 5.2.2.2 Die Behörden- und Gemeindebeteiligung

Vor der Entscheidung über den Genehmigungsantrag kann die Beteiligung zahlreicher Behörden und, sofern sie nicht die Bauaufsichtsbehörden sind, auch die Beteiligung der Gemeinden geboten sein. Nach § 61 Abs. 1 S. 1 HBO sowie § 53 Abs. 4 LBO-BW werden die Gemeinde sowie diejenigen Stellen beteiligt oder gehört, deren Beteiligung oder Anhörung durch Rechtsvorschrift vorgeschrieben ist oder ohne deren Stellungnahme die Genehmigungsfähigkeit des Bauantrags nicht beurteilt werden kann.<sup>625</sup> Anhörung bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Gelegenheit eingeräumt wird, das Vorhaben anhand des Bauantrags und der für die Anhörung jeweils erforderlichen Unterlagen zu überprüfen und dazu Stellung zu nehmen.<sup>626</sup> Dadurch erhält die angehörte Stelle die Möglichkeit, auf die Entscheidungsfindung beratend Einfluss zu nehmen. Die Stellungnahme hat jedoch keine Bindungswirkung für die Bauaufsichtsbehörde. Sie hat sich allerdings mit der Stellungnahme in ihrer rechtlichen Würdigung auseinanderzusetzen.<sup>627</sup> Von der Anhörung ist die in anderen Vorschriften geregelte Beteiligung zu unterscheiden. So kann zwischen Einvernehmen, Zustimmung und Benehmen unterschieden werden. Es handelt sich bei diesen Beteiligungsformen, um verwaltungsinterne Mitwirkungsakte ohne Außenwirkung. Wird eine Baugenehmigung also ohne das nötige Einvernehmen, die Zustimmung oder das Benehmen erteilt, leidet sie an einem Verfahrensmangel und ist rechtswidrig. Aufgrund der fehlenden Außenwirkung ist sie zwar rechtswidrig, aber grundsätzlich wirksam.<sup>628</sup>

Die durch Rechtsvorschrift vorgeschriebene Anhörung oder Beteiligung betrifft Fälle, in denen sonstiges öffentliches Recht nach § 58 S. 1 Nr. 3a) oder

---

<sup>624</sup> In Hessen werden die inhaltlichen Anforderungen im Bauvorlagenerlass vom 2.8.2012 (StAnz. 2012, 947) beschrieben. In Baden-Württemberg regelt die Verordnung der Landesregierung, des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur und des Umweltministeriums über das baurechtliche Verfahren (Verfahrensordnung zur Landesbauordnung – LBOVVO) vom 13.11.1995 (GBl. 1995, 794) die Anforderungen an Bauanträge.

<sup>625</sup> *Finkelburg/Ortloff/Otto*, Öffentliches Baurecht, Bd. 2, 2010, 114.

<sup>626</sup> *Hornmann*, HBO, 2011, § 61 Rn. 4.

<sup>627</sup> *Hornmann*, HBO, 2011, § 61 Rn. 5.

<sup>628</sup> *Hornmann*, HBO, 2011, § 61 Rn. 6; Zur Wirksamkeit siehe BVerwG, Urteil v. 7.2.1986 – 4C 43.83 – juris = NVwZ 1986, 556.

§ 57 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 HBO zu prüfen ist. So schließt die Baugenehmigung die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung des § 17 Abs. 1 BNatSchG mit ein. Hierfür ist die zuständige Naturschutzbehörde zu beteiligen.<sup>629</sup> Neben den zu beteiligenden Stellen, hört die Bauaufsichtsbehörde auch solche Stellen an, ohne deren Stellungnahme die Genehmigungsfähigkeit des Bauantrags nicht beurteilt werden kann. Bei Biogasanlagen betrifft dies insbesondere die Immissionsschutzbehörde, die Straßenbaubehörde oder die Wasserbehörde beim Umgang mit wassergefährdenden Stoffen.<sup>630</sup>

§ 61 Abs. 1 S. 3 HBO sowie § 54 Abs. 3 S. 1 LBO-BW bestimmt, dass Stellungnahmen unberücksichtigt bleiben, wenn sie nicht innerhalb eines Monats nach Aufforderung zur Stellungnahme bei der Bauaufsichtsbehörde eingehen. Diese Frist bezieht sich nur auf Stellungnahmen und nicht auf die förmlichen Beteiligungsformen Einvernehmen, Zustimmung und Benehmen. Hierfür gilt, dass das Einvernehmen, die Zustimmung oder das Benehmen nach § 61 Abs. 1 S. 2 HBO und § 54 Abs. 3 S. 2 LBO-BW als erteilt gelten, wenn der förmliche Mitwirkungsakt innerhalb eines Monats ohne Angabe von Gründen verweigert wird.

### **5.2.2.3 Die Nachbarbeteiligung**

Im Gegensatz zum immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren sieht das Baugenehmigungsverfahren keine Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne einer Jedermann-Beteiligung vor. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass die Bauherren selbst die betroffenen Nachbarn von einer bevorstehenden Baumaßnahme in Kenntnis setzen, um Fragen und Probleme untereinander zu klären. Die meisten Bauordnungen der Länder regeln die Beteiligung der Nachbarn. Sie beschränken sie jedoch auf Fälle, in denen Abweichungen, Ausnahmen oder Befreiungen geprüft werden, die die nachbarlichen Belange berühren, wie etwa § 62 Abs. 1 S. 1 HBO.<sup>631</sup>

Die Bauordnungen der Bundesländer verwenden unterschiedliche Begriffe, wenn es um die Beteiligung der Nachbarn geht. § 55 Abs. 1 S. 1 LBO-BW spricht von Angrenzern. Hiermit sind die Eigentümer angrenzender Grundstücke gemeint. In diesem Fall gilt die Beteiligungsvorschrift entsprechend des § 13 Abs. 2 VwVfG-BW. § 62 Abs. 1 S. 1 HBO spricht nicht von Angrenzern, also von Nachbarn, die eine gemeinsame Grundstücksgrenze

---

<sup>629</sup> Hornmann, HBO, 2011, § 57 Rn. 31.

<sup>630</sup> Hornmann, HBO, 2011, § 61 Rn. 28 ff.

<sup>631</sup> Finkelnburg/Ortloff, Öffentliches Baurecht, Bd. 2, 2005, 298.

verbindet, sondern von Nachbarschaft. § 13 VwVfG-Hessen findet ausdrücklich keine Anwendung auf die Nachbarbeteiligung. Die Hessische Bauordnung enthält keine Definition des Begriffs Nachbarschaft. Der Nachbarschaftsbegriff enthält eine rechtliche und eine tatsächliche Komponente. Im Sinne der rechtlichen Komponente sind Nachbarn Eigentümer oder sonstige dingliche Berechtigte.<sup>632</sup> Die tatsächliche Komponente fordert, dass die Berührung nachbarlicher Belange zu erwarten ist. Dies ist der Fall, wenn nicht ganz ausgeschlossen werden kann, dass der Nachbar in seinen öffentlich-rechtlich geschützten Interessen verletzt wird.<sup>633</sup> Somit geht der in der hessischen Bauordnung verwendete Nachbarschaftsbegriff über den Begriff des Angrenzers hinaus. Neben Angrenzern kann auch derjenige Nachbar sein, dessen Grundstück durch die Baumaßnahme unmittelbare Auswirkungen erfährt.

Baden-Württemberg hat mit § 55 Abs. 1 S. 3 LBO-BW die Beteiligung der Nachbarn ausgeweitet. So können seit der Änderung der Landesbauordnung im Jahr 2010 auch sonstige Nachbarn benachrichtigt werden. Sonstige Nachbarn sind Eigentümer benachbarter Grundstücke, deren öffentlich-rechtlich geschützte nachbarliche Belange berührt sein können. Die Anhörung sonstiger Nachbarn steht im pflichtgemäßen Ermessen der Gemeinde. Diese Ausweitung gibt den Gemeinden die Möglichkeit, Einwendungen gegen das Bauvorhaben auch von nicht angrenzenden Betroffenen möglichst frühzeitig zu erhalten und ins Verfahren einzuspeisen.<sup>634</sup>

Der Ablauf der Nachbarbeteiligung ist wiederum in den Bundesländern ähnlich geregelt. Die Bauaufsichtsbehörde benachrichtigt die Nachbarschaft oder Angrenzer nach § 62 Abs. 1 S. 1 HBO und § 55 Abs. 1 S. 1 LBO-BW. Baden-Württemberg bestimmt hinsichtlich des Zeitpunkts der Beteiligung, dass die Benachrichtigung innerhalb von fünf Tagen nach Eingang der vollständigen Bauvorlagen erfolgen muss. Die Benachrichtigung ist nicht notwendig, wenn die Nachbarschaft oder Angrenzer dem Vorhaben schriftlich zugestimmt haben. Zweck der Benachrichtigung ist es, nachbarrechtliche Rechtsbehelfe zu vermeiden, das Verfahren zu befrieden und dem Nachbarn die effektive Wahrnehmung seiner Rechte zu ermöglichen.<sup>635</sup>

---

<sup>632</sup> Hornmann, HBO, 2011, § 62 Rn. 8.

<sup>633</sup> Hornmann, HBO, 2011, § 62 Rn. 27.

<sup>634</sup> Stein, Die neue Landesbauordnung für Baden-Württemberg 2010 Synopse, 2010, 13.

<sup>635</sup> Hornmann, HBO, 2011, § 62 Rn. 64.

Wurden die Nachbarschaft oder die Angrenzer über das Bauvorhaben informiert, können sie zum Vorhaben Einwendungen abgeben. Sie müssen schriftlich, elektronisch oder zur Niederschrift bei der Bauaufsichtsbehörde vorgebracht werden.<sup>636</sup> In Hessen beschränkt sich die Frist für die Abgabe von Stellungnahmen gemäß § 62 Abs. 1 S. 2 HBO auf zwei Wochen. In Baden-Württemberg beträgt die Frist zur Abgabe von Stellungnahmen vier Wochen. Die Einwendungsfrist wurde aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung unter anderem in Hamburg, Thüringen, Sachsen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt auf zwei Wochen gesetzt.

Versäumen die Einwender die Frist zur Abgabe von Stellungnahmen, bewirkt dies im weiteren Verfahren die formelle Präklusion. In Baden-Württemberg tritt die materielle Präklusion ein, wenn die Einwendungsfrist von den Angrenzern nicht eingehalten wird. Auf den Eintritt der Präklusion müssen die Bauaufsichtsbehörden nach § 55 Abs. 2 S. 3 LBO-BW in den Benachrichtigungen ausdrücklich hinweisen.<sup>637</sup> Nur wenn die Bauaufsichtsbehörde den Einwendungen der Nachbarschaft widerspricht, müssen die Abweichungen, Ausnahmen und Befreiungen dem Einwender nach § 62 Abs. 3 S. 1 HBO sowie nach § 58 Abs. 1 S. 7 LBO-BW bekanntgegeben werden.

#### **5.2.2.4 Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung**

Das Baugenehmigungsverfahren kennt bisher keine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung. Fraglich ist, ob, aufgrund der Einführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder, die Bauaufsichtsbehörde im Vorfeld bauordnungsrechtlicher Genehmigungsverfahren auf die Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung hinwirken muss.

Zunächst ist zu klären, ob die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes Anwendung in Baugenehmigungsverfahren finden. § 1 Abs. 3 VwVfG bestimmt, dass für die Ausführung des Bundesrechts durch die Länder das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes nicht einschlägig ist, soweit die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden landesrechtlich durch ein Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt ist. Auf Landesverwaltungsverfahrensgesetze findet wiederum der Grundsatz der Subsidi-

---

<sup>636</sup> Hornmann, HBO, 2011, § 62 Rn. 77.

<sup>637</sup> Sauter/Vámos, Landebauordnung für Baden-Württemberg, 2004, 79.

arität Anwendung. Spezialregelungen für Baugenehmigungsverfahren können sich insbesondere aus den Landesbauordnungen der einzelnen Bundesländer ergeben. Bisher finden sich in den vorhandenen landesrechtlichen Vorschriften keine Normen, die eine Hinwirkungspflicht auf die Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in Baugenehmigungsverfahren vorschreiben. Die Hinwirkungspflicht auf eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung findet, unter der Voraussetzung, dass alle materiell rechtlichen Tatbestandsmerkmale der Hinwirkungspflicht erfüllt sind und dass das Landesrecht die Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in Verwaltungsverfahren ermöglicht, immer Anwendung, wenn die Landesbauordnungen der Länder keine Spezialregelungen enthalten.

Sofern eine Anwendung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder möglich ist, stellt sich die Frage, welche konkreten Vorhaben im Baugenehmigungsverfahren vom Anwendungsbereich erfasst sein sollen. Laut Begründung zum Gesetzesentwurf sind baugenehmigungspflichtige Vorhaben zwar regelmäßig nicht von der Hinwirkungspflicht auf die Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung betroffen. Im Einzelfall können sie aber nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben und sollen deshalb nicht ausgeschlossen werden.<sup>638</sup>

Der Begriff des Vorhabens wird in den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder nicht ausdrücklich definiert. Deswegen stellt sich die Frage, welche Vorhaben von der Hinwirkungspflicht auf die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung erfasst sein sollen. Die Bauordnungen der Länder definieren den Vorhabensbegriff zwar nicht, allerdings kann der Begriff der baulichen Anlage zur Definition herangezogen werden. Denn bauliche Anlagen sind im Sinne des § 54 Abs. 1 HBO und § 49 LBO baugenehmigungspflichtige Vorhaben. Bauliche Anlagen sind gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 HBO und § 2 Abs. 1 S. 1 LBO-BW mit dem Erdboden verbundene, aus Bauprodukten hergestellte Anlagen, die überwiegend ortsfest genutzt werden. Dazu gehören beispielsweise Lager- und Abstellplätze sowie Gebäude.

Fraglich ist nun, welche baugenehmigungspflichtigen Vorhaben „nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben“. Werden die Größe oder Kapazität einer baulichen Anlage als Bemessungsgrundlage genutzt, um festzulegen, ob die Anlage nicht nur

---

<sup>638</sup> BT-Drs. 17/9666, 34.



unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl Dritter hat, so lassen sich die Auswirkungen beispielsweise durch die Einordnung einer baulichen Anlage im Sinne der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen bestimmen. Wird eine bauliche Anlage im Anhang 1 der 4. BImSchV aufgeführt, ist ein immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren durchzuführen. Das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren schließt aufgrund seiner Konzentrationswirkung gemäß § 13 BImSchG die Baugenehmigung mit ein. Das Heranziehen der Größe oder Kapazität ist somit nicht geeignet, um zu bestimmen, welche baugenehmigungsbedürftigen Anlagen von der Hinwirkungspflicht betroffen sind.

Einerseits kann angenommen werden, dass mit dem Begriff Auswirkungen nicht nur schädliche Umweltauswirkungen im Sinne des § 3 Abs. 1 BImSchG gemeint sein sollen. Vielmehr sollen alle negativen Berührungen von privaten und öffentlichen Gesichtspunkten zu verstehen sein, die für einzelne oder Organisationen von Bedeutung sind. Als Beispiele werden Wertverluste von Grundstücken, Veränderungen des Landschaftsbildes oder Einsatz öffentlicher Mittel genannt.<sup>639</sup> Problematisch an diesem Verständnis ist, dass bei jedem kleineren Bauvorhaben, beispielsweise einem Hausbau, die Behörde auf die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung hinwirken müsste, da bei jeder Veränderung private oder öffentliche Gesichtspunkte betroffen sein könnten, die auch für Einzelne von Bedeutung sein könnten. Dies würde zu einem ungewollten zeitlichen und finanziellen Mehraufwand in jedem Baugenehmigungsverfahren führen, sofern der Vorhabenträger eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchführt. Unter Bezug auf die Verfahrensbeschleunigung kann ein solches Vorgehen vom Gesetzgeber wohl kaum gewollt sein. Deswegen kann andererseits davon ausgegangen werden, dass „Auswirkungen“ nur solche sein sollen, die eine individuelle Beteiligung des Nachbarn in einem Baugenehmigungsverfahren hervorrufen. Dies bedeutet, dass nur die in ihren individuellen Rechten Verletzten als Betroffene zu interpretieren sind. Es kommt nicht auf die tatsächliche, sondern die mögliche Rechtsverletzung Betroffener an.<sup>640</sup>

Wann eine größere Anzahl von Dritten vorliegt, definieren die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder nicht ausdrücklich. Je nach Art und Auswirkung des Vorhabens eignen sich quantitative Ansätze weniger, um

---

<sup>639</sup> Ziekow, NVwZ 2013, 754 (755).

<sup>640</sup> Jäde, ZfBR 2014, 217 (218).

die vom Vorhaben betroffene Anzahl Dritter zu bestimmen. Die quantitative Bewertung eröffnet der Bauaufsichtsbehörde einen Spielraum bei der Beurteilung, wann eine größere Anzahl von Dritten vorliegt. Zudem wird die Anzahl der Betroffenen in Baugenehmigungsverfahren immer geringer sein als beispielsweise bei einem immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Vorhaben. Im Zuge dessen würde praktisch jedes baugenehmigungspflichtige Vorhaben aus dem Anwendungsbereich der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung fallen. Daher sollte dieses Tatbestandsmerkmal nicht quantitativ, sondern qualitativ ausgelegt werden.<sup>641</sup>

So betrifft ein Vorhaben eine größere Anzahl von Dritten, wenn sich die von dem Vorhaben ausgehenden Auswirkungen auf Dritte nicht oder nicht praktisch sinnvoll in einem individuellen Dialog mit den Betroffenen abarbeiten lassen.<sup>642</sup> Eine solche individuelle Beteiligung entspricht den bereits geltenden Vorschriften zur Nachbarbeteiligung in Baugenehmigungsverfahren, die eine individuelle Benachrichtigung der Nachbarschaft oder der Angrenzer vorsehen. Gleichzeitig besteht die Möglichkeit, die Nachbarbeteiligung auszusetzen, wenn die Nachbarschaft oder Angrenzer dem Bauvorhaben nach § 62 Abs. 2 HBO und § 55 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 LBO-BW schriftlich zugestimmt haben. Somit sehen die Baugenehmigungsverfahren durch die Nachbarbeteiligung bereits eine Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit vor.

Schließlich ist fraglich, ob überhaupt die Möglichkeit besteht, die Nachbarschaft bereits frühzeitig über das Vorhaben zu informieren. Im Baugenehmigungsverfahren haben die Bauaufsichtsbehörden regelmäßig keine Vorkenntnis darüber, ob und wann ein Baugenehmigungsverfahren durchgeführt werden soll. Die Hinwirkung auf die Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung ist somit aus praktischer Sicht kaum umzusetzen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die materiell rechtliche Anwendung der Hinwirkungspflicht auf die Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung bei baugenehmigungsbedürftigen Vorhaben nicht eindeutig geregelt ist. Dennoch ist hervorzuheben, dass das Baugenehmigungsverfahren bereits Möglichkeiten der individuellen Beteiligung bietet. Dadurch kann auch ohne die Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung sichergestellt werden, dass die betroffene Öffentlichkeit über das

---

<sup>641</sup> Jäde, ZfBR 2014, 217 (218).

<sup>642</sup> Jäde, ZfBR 2014, 217 (218); ähnlich Ziekow, NVwZ 2013, 754 (755); Hertel/Mundig, NJW 2013, 2150 (2152).

Bauvorhaben benachrichtigt wird. Darüber hinaus kann eine Regelung im Landesrecht, wie sie beispielsweise in Nordrhein-Westfalen erfolgte, Klarheit schaffen. Nordrhein-Westfalen hat mit § 74 BauO-NRW<sup>643</sup> Klarheit hinsichtlich der Anwendung der Hinwirkungspflicht auf die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in Baugenehmigungsverfahren geschaffen. Dieser bestimmt, dass die Hinwirkungspflicht auf die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne des § 25 Abs. 3 VwVfG-NRW<sup>644</sup> keine Anwendung auf das Baugenehmigungsverfahren findet.<sup>645</sup>

### 5.2.2.5 Die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen

Bereits während der Nachbarteiligung und Beteiligung der zu beteiligenden Stellen prüft die Bauaufsichtsbehörde die Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens. Insbesondere beim Umfang der Prüfung und der Baugenehmigung unterscheiden sich die einzelnen Bundesländer voneinander. So hat etwa Brandenburg hinsichtlich der Baugenehmigung eine Konzentrationswirkung eingeführt. Nach § 72 Abs. 1 S. 1 BbgBO<sup>646</sup> werden im Baugenehmigungsverfahren alle für das Bauvorhaben einschlägigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften geprüft. Die Genehmigung schließt somit alle für das Vorhaben erforderlichen weiteren behördlichen Entscheidungen mit ein.<sup>647</sup> In Nordrhein-Westfalen ist nach § 75 Abs. 1 S. 1 BauO NRW die Baugenehmigung immer dann zu erteilen, wenn dem Bauvorhaben keine öffentlich-rechtlichen Regelungen entgegenstehen. In der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Münster besteht Uneinigkeit, ob die Baugenehmigung den Schlusspunkt des Prüfungsverfahrens bildet. Daher können sich je nach Zuständigkeit des Senats des Oberverwaltungsgerichts Münster die Anforderungen an das Baugenehmigungsverfahren unterscheiden.<sup>648</sup> Eine weitere Variante bieten die Länder Berlin, Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Eine Baugenehmigung darf dort nur erteilt werden, wenn das Bauvorhaben anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften

---

<sup>643</sup> Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen – Landesbauordnung (BauO NRW) vom 1.3.2000 (GV. NRW. 2000, 256) zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 20.5.2014 (GV. NRW. 2014, 294).

<sup>644</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG-NRW) vom 12. November 1999 (GV. NRW.1999, 602) zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Mai 2014 (GV. NRW. 2014, 294).

<sup>645</sup> Siehe hierzu *Schwab*, UPR 2014, 281 (282).

<sup>646</sup> Brandenburgische Bauordnung (BbgBO) vom 19.5.2016 (GVBl. I, 14).

<sup>647</sup> *Finkelburg/Ortloff*, Öffentliches Baurecht, Bd. 2, 2005, 119.

<sup>648</sup> Siehe näher *Finkelburg/Ortloff*, Öffentliches Baurecht, Bd. 2, 2005, 119.

entspricht oder ihm keine anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen.<sup>649</sup>

In allen anderen Bundesländern ist über die Baugenehmigung unabhängig davon zu entscheiden, ob in getrennten Verfahren andere Genehmigungen oder Erlaubnisse noch eingeholt werden müssen.<sup>650</sup> So ist nach § 64 Abs. 1 HBO und § 58 LBO-BW die Baugenehmigung zu erteilen, wenn dem Vorhaben keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen, die im Baugenehmigungsverfahren zu prüfen sind. Neben bauordnungsrechtlichen und bauplanungsrechtlichen Vorschriften prüft die Bauaufsichtsbehörde somit auch Vorschriften, für die aufgrund des Baugenehmigungsverfahrens eine Entscheidung nach diesen Vorschriften entfällt oder für die nach anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften kein Zulassungsverfahren vorgesehen ist.<sup>651</sup>

Die Bauaufsichtsbehörde muss nach § 57 Abs. 2 HBO innerhalb von drei Monaten über den Bauantrag entscheiden. Die Frist kann aus wichtigem Grund um bis zu zwei Monate verlängert werden. Baden-Württemberg verkürzt die Entscheidungsfrist und bestimmt in § 54 Abs. 5 LBO-BW, dass die Bauaufsichtsbehörde grundsätzlich innerhalb von zwei Monaten über das Bauvorhaben entscheiden muss.

Zum Abschluss des Baugenehmigungsverfahrens entscheidet die Bauaufsichtsbehörde über den Bauantrag. Die Baugenehmigung sowie die Ablehnung der Baugenehmigung bedürfen der Schriftform und nur einer Begründung, wenn der Bauantrag abgelehnt wird oder Nachbarrechte betrifft.<sup>652</sup> Die elektronische Zustellung der Baugenehmigung wird durch § 64 Abs. 3 HBO und § 58 Abs. 1 S. 3 LBO-BW i. V. m. § 3a LVwVfG-BW explizit ausgeschlossen. Die Baugenehmigung kann schließlich nach § 64 Abs. 4 HBO und zudem unter Auflagen, Bedingungen und dem Vorbehalt der nachträglichen Aufnahme, Änderung oder Ergänzung befristet erteilt werden. Nach § 58 Abs. 6 LBO-BW kann die Baugenehmigung mit Auflagen versehen werden, wenn eine hinreichende, konkrete und wahrscheinliche Gefahr für das Leben oder die Gesundheit entsteht oder bei der Genehmi-

---

<sup>649</sup> Finkelnburg/Ortloff, Öffentliches Baurecht, Bd. 2, 2005, 120.

<sup>650</sup> Finkelnburg/Ortloff, Öffentliches Baurecht, Bd. 2, 2005, 121.

<sup>651</sup> Sauter/Vámos, Landebauordnung für Baden-Württemberg, 2004, 83.

<sup>652</sup> Finkelnburg/Ortloff/Otto, Öffentliches Baurecht, Bd. 2, 2010, 120.

gung nicht voraussehbare Gefahren oder erhebliche Nachteile oder Belästigungen von der Allgemeinheit abgewendet werden sollen.<sup>653</sup>

#### 5.2.2.6 Rechtsschutz

Auch nach Abschluss des Baugenehmigungsverfahrens besteht die Möglichkeit, gegen die Baugenehmigung vorzugehen. Rechtsschutz gegen eine Baugenehmigung wird grundsätzlich bei der Verletzung nachbarschützender Vorschriften sowie der Verletzung nachbarschützender Vorschriften des Verfahrensrechts über die Beteiligung des Nachbarn oder Angrenzers gewährt.<sup>654</sup> Hierfür muss der Nachbar oder Angrenzer zunächst Widerspruch nach § 68 VwGO gegen die Baugenehmigung einlegen.<sup>655</sup> Der Widerspruch entfaltet jedoch nach § 212a BauGB keine aufschiebende Wirkung.<sup>656</sup> Somit hat er keinen Baustopp zur Folge. Einstweiligen Rechtsschutz kann der Nachbar oder Angrenzer daher nur erreichen, wenn er beim zuständigen Verwaltungsgericht einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 S. 1 Alt. 1 VwGO stellt.<sup>657</sup>

---

<sup>653</sup> *Sauter/Vámos*, Landebauordnung für Baden-Württemberg, 2004, 83.

<sup>654</sup> *Finkelnburg/Ortloff/Otto*, Öffentliches Baurecht, Bd. 2, 2010, 229.

<sup>655</sup> Siehe näher *Dolde/Porsch*, in: *Schoch/Schneider/Bier* (Hrsg.), *Verwaltungsgerichtsordnung*, 27. EL 2014, § 68 Rn. 30 ff.; *Kastner*, in: *Fehling/Kastner/Störmer* (Hrsg.), *Verwaltungsrecht*, 2016, § 68 VwGO Rn. 1.

<sup>656</sup> *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr* (Hrsg.), *Baugesetzbuch*, 2016, § 212a Rn. 1;

<sup>657</sup> *Hornmann*, HBO, 2011, § 64 Rn. 186; Zum Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung siehe *Kastner*, in: *Fehling/Kastner/Strömer* (Hrsg.), *Verwaltungsrecht*, 2016, § 68 VwGO Rn. 425.

## 6 PROBLEME DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG

Kapitel zwei hat bereits dargelegt, dass die rechtlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen rechtlich akzeptabel sind. Die Verfahren selbst sowie die Entscheidungen am Ende der Verfahren werden jedoch häufig nicht von der Öffentlichkeit akzeptiert. Es existiert somit ein Ist-Zustand (die rechtlich akzeptablen Planungs- und Genehmigungsverfahren) der nach Ansicht der Öffentlichkeit einen anderen Soll-Zustand (die Entscheidungs-, Vorhabens-, und Verfahrensakzeptanz) erreichen sollte.<sup>658</sup> Problematisch ist, dass dieser Soll-Zustand durch subjektive Eindrücke geprägt wird und sich jederzeit ändern kann.<sup>659</sup> Daher kann es in einem rechtlichen Verfahren nicht um vollständige Akzeptanz gehen. Die rechtlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren dienen primär der Verwirklichung grundrechtlicher Rechte und Pflichten. Der gewünschte Soll-Zustand kann folglich durch die Durchführung rechtlicher Planungs- und Genehmigungsverfahren nicht erreicht werden. Es besteht hingegen die Möglichkeit, die Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen und damit zusammenhängend die Potentiale der Öffentlichkeitsbeteiligung zu nutzen, um die Entstehung von Akzeptanz zu fördern. Diese Möglichkeiten müssen sich jedoch im Rahmen des rechtlich Akzeptablen bewegen. Daher werden zunächst die Hindernisse erarbeitet, die der Entstehung von Akzeptanz im Rahmen der formalen Planungs- und Genehmigungsverfahren im Wege stehen. Diese Hindernisse beziehen sich auf die Vorgaben der Planungs- und Genehmigungsverfahren unter besonderer Berücksichtigung der Öffentlichkeitsbeteiligung und werden in diesem Kapitel dargestellt und untersucht.

Die folgenden Darstellungen beruhen unter anderem auf den empirischen Ergebnissen, die im Rahmen des Forschungsprojekts Dezent Zivil erzielt wurden.<sup>660</sup> Hierzu wurden im Jahr 2013 qualitative Interviews mit betroffenen Akteuren verschiedener Planungs- und Genehmigungsverfahren von Wind- und Biogasanlagen durchgeführt. Darüber hinaus wurden aufgrund der transdisziplinären Ausrichtung des Forschungsprojekts Dezent Zivil auch während der Erprobungsphase Befragungen und Interviews mit den Akteuren durchgeführt.<sup>661</sup> Auch auf diese wird im vorliegenden Kapitel zu-

---

<sup>658</sup> Siehe näher Kap. 2.3.3

<sup>659</sup> Siehe näher Kap. 2.3.1.

<sup>660</sup> Zu Dezent Zivil siehe näher Kap. 1.3.

<sup>661</sup> Zur angewandten Methode siehe Kap. 1.3.

rückgegriffen. Gleichzeitig beruht dieses Kapitel auf einer Analyse der aktuellen Literatur bezugnehmend auf Planungs- und Genehmigungsverfahren. Oft bezieht sich die Literatur zur Öffentlichkeitsbeteiligung häufig nicht nur auf dezentrale Energieanlagen, sondern auch auf Planungs- und Genehmigungsverfahren allgemein. Einschlägige Erkenntnisse werden daher, unter Berücksichtigung der Ergebnisse der qualitativen Interviews, auf Planungs- und Genehmigungsverfahren von Biogas- und Windenergievorhaben übertragen. Im Anschluss daran wird überprüft, welche Potentiale insbesondere die Öffentlichkeitsbeteiligung bietet und welche Funktionen sie erfüllen sollte, um die Entstehung von Akzeptanz der Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie deren Entscheidungen nicht zu behindern.

## 6.1 Übergreifende Kritikpunkte

Bezugnehmend auf die Öffentlichkeitsbeteiligung existieren Kritikpunkte die alle Ebenen der Planungs- und Genehmigungsverfahren betreffen. Diese sind unter anderem darauf zurückzuführen, dass sich Bürger, die negative Auswirkungen befürchten, häufig erst auf Genehmigungsebene über ihre Beteiligungsmöglichkeiten informieren und sodann feststellen, dass wichtige Entscheidungen bereits zum Zeitpunkt der Regional- und Bauleitplanung getroffen wurden. Können Bürger ihre Interessen nicht mehr wirksam in den Entscheidungsprozess einbringen, empfinden sie die Planungs- und Genehmigungsverfahren als unfair. Regelmäßig instrumentalisieren sie deshalb die Verfahren, um die Planungs- oder Genehmigungsentscheidungen mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mittel zu verhindern.<sup>662</sup>

Planungs- und Genehmigungsverfahren zeichnen sich jedoch auch durch eine starke Kommunikation zwischen den Behörden und den politischen Instanzen, wie beispielsweise Planungsträger und Gemeinderäte, aber auch durch Kommunikation zwischen den Genehmigungsbehörden und Vorhabenträgern aus. Dadurch wird häufig die Neutralität der Planungs- und Genehmigungsbehörden in Frage gestellt. Den Beteiligten wird unterstellt, die Öffentlichkeit auszugrenzen und die Verfahren werden hinsichtlich ihrer Rechtmäßigkeit in Frage gestellt.<sup>663</sup>

Häufig initiieren kleine Gruppen den aktiven Widerstand im Rahmen von Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen. Ob-

---

<sup>662</sup> Siehe näher *Roßnagel/Ewen/Götz u.a.*, ZNER 2014, 329 (330).

<sup>663</sup> *Appel*, NVwZ 2012, 1361 (1365).

wohl diese Gruppen zahlenmäßig klein sind, besitzen sie über ihr soziales Netzwerk eine enorme Mobilisierungsfähigkeit. Die Praxis zeigt, dass diese Gruppen dazu neigen sich im Zuge des Protests in die Fundamentalopposition zu begeben. Die Bereitschaft, sich pragmatisch mit dem Konfliktgegenstand auseinanderzusetzen oder an einem Kompromiss mitzuarbeiten, ist gering. Vielmehr wird versucht, die eigenen Interessen mit allen Mitteln durchzusetzen.<sup>664</sup> Die folgenden Probleme in Planungs- und Genehmigungsverfahren gelten für diese aktive Gruppe zudem nicht, da die Gruppenmitglieder in der Regel sozial gut gestellte Männer mittleren oder höheren Alters sind, die eine hohe Formalbildung und häufig eine naturwissenschaftlich-technische Ausbildung durchlaufen haben.<sup>665</sup> Letztendlich ist festzustellen, dass Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren kaum alle unterschiedlichen Interessen in Einklang bringen können. Fundamentalgegner werden die Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen sowie die Entscheidungen immer in Frage stellen.

### 6.1.1 Grenzen der Öffentlichkeitbeteiligung

Entscheidungen über Planungs- und Genehmigungsverfahren greifen regelmäßig in die Rechte von Bürgern ein. Diese Entscheidungen werden in dem von der Exekutive und von der Legislative vorgegebenen Grenzen getroffen. Im Fall von Planungs- und Genehmigungsverfahren von dezentralen Energieanlagen sind die Exekutive die Planungsträger und Genehmigungsbehörden. Die Exekutive ist wiederum entweder durch Wahl der Verwaltungsspitzen oder indirekt durch die parlamentarische Ministerverantwortung demokratisch legitimiert. Dieses System verbietet eine echte Mitentscheidungsbefugnis bei Planungs- und Genehmigungsverfahren der Bürger, die kein durch Wahlen vermitteltes Mandat haben, wie beispielsweise Gemeinderatsmitglieder.<sup>666</sup> Häufig entsteht in Planungs- und Genehmigungsverfahren der Eindruck, dass Bürger Mitentscheidungsbefugnisse haben. Dieser Irrtum führt nach Aufklärung häufig zu Frustration und Resignation.<sup>667</sup>

---

<sup>664</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 31; Roßnagel/Ewen/Götz u.a., ZNER 2014, 329 (333).

<sup>665</sup> Marg/Hermann/Hambauer u.a., in: Marg/Geiges/Butzlaff u.a. (Hrsg.), Die neue Macht der Bürger, 2013, 99 ff.; Kunze, Soziologie der Energiewende, 2012, 121; Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 31; Roßnagel/Ewen/Götz u.a., ZNER 2014, 329 (333).

<sup>666</sup> Hien, UPR 2012, 128 (130), Hien, DVBl 2014, 405 (497).

<sup>667</sup> Diese Annahme kann durch die Analyse der Fallbeispiele belegt werden.



Verwaltungen und Behörden sind darüber hinaus zur Entscheidung nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet. Die Entscheidungsbehörde darf sich keiner Einflussnahme aussetzen, die ihr die Entscheidungsfreiheit oder Entscheidungsverantwortung einschränkt oder entzieht.<sup>668</sup> Folglich müssen die Behörden jedermann gegenüber ein gewisses Maß an Distanz und Neutralität wahren.<sup>669</sup>

Ebenso müssen die durch die Öffentlichkeitsbeteiligung gewonnenen Erkenntnisse zwar von den Behörden zur Kenntnis genommen werden. Die Behörde muss jedoch eine eigenständige Entscheidung treffen. So kann sich die Öffentlichkeitsbeteiligung immer nur auf den Entscheidungsprozess, also das Planungs- oder Genehmigungsverfahren beziehen. Der Einfluss der Bürger endet vor der Entscheidung der Behörde.<sup>670</sup> Auch diese Voraussetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung wird im Rahmen von Planungs- und Genehmigungsverfahren häufig nicht eindeutig kommuniziert. Im Zuge dessen entwickeln sich häufig nicht erfüllbare Erwartungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung.

Die kommunale Steuerung von Windenergieanlagen zeigt die Grenzen der Öffentlichkeitsbeteiligung auf. Bürger können sich grundsätzlich auf allen Ebenen von Planungs- und Genehmigungsverfahren einbringen. Die Steuerung der Windenergie ist allerdings auf kommunaler Ebene eingeschränkt, da bereits auf regionalplanerischer und landesplanerischer Ebene Vorgaben gesetzt werden. So können kommunale Planungsträger, Windenergieanlagen auf ihrem Gemeindegebiet zwar weitgehend ablehnen. Sie können diese jedoch nicht voll und ganz ausschließen. Die Bauleitplanung muss der Windenergie substanziell Raum verschaffen.<sup>671</sup>

Somit haben die Bürger keine Möglichkeit auf Ebene der Bauleitplanung alle Flächen für Windenergie im Sinne einer Nulllösung auszuschließen.<sup>672</sup> Aufgrund dessen entstehen Zweifel am gesamten Bauleitplanungsverfahren, da wegweisende Entscheidungen bereits getroffen wurden, ohne dass die Bürger deren Auswirkungen einschätzen konnten. Gleichzeitig wird die Legitimation des Verfahrens in Frage gestellt. Zudem können Bürger Ent-

---

<sup>668</sup> Hierzu BVerwGE 133, 239 (245) = NVwZ 2010, 44 (45); *Hien*, UPR 2012, 128 (130).

<sup>669</sup> *Hien*, UPR 2012, 128 (131).

<sup>670</sup> *Hien*, UPR 2012, 128 (131); *Hien*, DVBl. 2014, 495 (497).

<sup>671</sup> BVerwGE 117, 287 = NVwZ 2003, 733; siehe näher Kap. 5.1.2.3.

<sup>672</sup> Siehe hierzu *Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a.*, Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 12.

scheidungen über Windenergie weniger akzeptieren, soweit sie sich vom Verfahren und den Entscheidungen der Planungsträger ausgeschlossen fühlen.

### 6.1.2 Mangelnde Nachvollziehbarkeit der Verfahren

Die Betrachtung der Beteiligungsregelungen zeigt, dass das nationale Recht verschiedene Arten der Öffentlichkeitsbeteiligung kennt. Die Vorschriften zur Bauleitplanung sehen beispielsweise die Durchführung einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Bei der Erstellung von Regionalplänen sowie der Genehmigung konkreter Vorhaben wird eine solche Beteiligung nicht vorgeschrieben. Ferner führt die Unterscheidung zwischen Nachbarteilbeteiligung, wie beispielsweise in vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, und Jedermann-Beteiligung in förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren häufig zu Missverständnissen auf Seiten der Bürger hinsichtlich ihrer Beteiligungsmöglichkeiten.<sup>673</sup>

Flächen für Biogas- und Windenergievorhaben werden regelmäßig über die Regional- und Bauleitplanung gesteuert. Bereits auf Ebene der Regionalplanung sind Vertreter der Kommunen, Städte und Landkreise in die Planungsprozesse involviert. Auch Bürger können im Zuge der Öffentlichkeitsbeteiligung Stellungnahmen abgeben. In der Regel beteiligen sich auf dieser Ebene wenige Bürger. Ausnahmen bilden Regionen in denen bereits Konflikte um das Thema Windenergie entstanden sind.<sup>674</sup> Bürger, die sich fachlich nicht auskennen, haben zudem große Schwierigkeiten, sich auf der Planungsebene einzubringen, da sie Pläne, Karten und Zeichnungen kaum nachvollziehen können. Ihnen fehlen sinnlich nachvollziehbare Übersetzungen der Planungsideen. Ferner zeichnet sich insbesondere die Regionalplanung durch einen hohen Abstraktionsgrad aus. Wird ein Gebiet für die Windenergienutzung identifiziert, sagt dies noch nichts über die konkreten

<sup>673</sup> Appel, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 35. wissenschaftlichen Fachtagung, 2011, 102; Burgi/Durner, Modernisierung des Verwaltungsverfahrensrechts durch Stärkung des VwVfG, 2012, 160.

<sup>674</sup> So beispielsweise bei der Entwicklung des Teilregionalplans Energie Nordhessen. Hier haben die Bürger aufgrund vorgeschalteter immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren Erfahrungen mit Windenergievorhaben gesammelt und Konflikte wurde ausgetragen. Die Bürger haben hier mehr als 10.000 Stellungnahmen gesammelt und dem Regierungspräsidium Kassel übergeben (HNA vom 27.5.2015, abrufbar unter: <http://www.hna.de/lokales/hofgeismar/kreis-kassel-ort306256/buergerinitiativen-uebergaben-stimmen-gegen-windraeder-5050623.html>, Stand 7/2017).

Flächen aus, auf denen Windenergieanlagen errichtet werden können.<sup>675</sup> Insofern fällt es den Bürgern schwer, überhaupt zu beurteilen, ob zukünftig Windenergieanlagen in der Nähe ihres Wohnorts errichtet werden sollen. Nach Abschluss der Planungsverfahren folgt in der Regel das Genehmigungsverfahren. Wer sich hier im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung beteiligt, versteht häufig nicht, dass durch die Bauleitplanung konkrete Flächen für Biogas- und Windenergievorhaben geschaffen wurden. Zudem müssen sich Bürger, die sich im Verfahren beteiligen mit unzähligen Akten, Plänen und Gutachten auseinandersetzen. Ohne professionelle Hilfe können die Bürger den gesamten Umfang der Unterlagen durcharbeiten.

Ebenso wird bemängelt, dass nicht vermittelt wird, wie mit den Ergebnissen der Öffentlichkeitsbeteiligung umgegangen wird. In einzelnen Verfahren entsteht der Eindruck, dass alle Entscheidungen zugunsten auf ein konkretes Vorhaben erst auf der Genehmigungsebene getroffen werden. Weichenstellende Entscheidungen werden aber beispielsweise bei Windenergieanlagen bereits auf Ebene der Raumordnung getroffen. Auch auf dieser Ebene hat die Öffentlichkeit die Möglichkeit sich zu beteiligen.<sup>676</sup>

Eng mit der Unwissenheit über die unterschiedlichen Verfahrensabläufe, hängt die Verwendung der „Juristensprache“ zusammen. Die juristische Fachsprache umfasst durch ihre Abstraktheit eine große Anzahl unterschiedlichster Sachverhalte und versucht gleichzeitig so genau wie nur möglich für den einzelnen Sachverhalt zu sein.<sup>677</sup> Dadurch verstehen und verwenden die Bürger bestimmte juristische Begriffe anders, als das juristische Fach. Dies kann zu Missverständnissen und Konflikten hinsichtlich der Beteiligungsmöglichkeiten oder Rechte einzelner Personen führen.<sup>678</sup> Schließlich ist zu bemerken, dass auf allen Ebenen der Planungs- und Genehmigungsverfahren von Biogas- und Windenergievorhaben Beteiligungsmöglichkeiten entstehen. Konflikte entstehen jedoch durch die Un-

---

<sup>675</sup> Zum rahmensetzenden Charakter der Regionalplanung siehe Kap. 5.1.1.

<sup>676</sup> *Appel*, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 35. Wissenschaftlichen Fachtagung, 2011, 102; *Ziekow*, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages, 2012, D 63.

<sup>677</sup> Siehe hierzu näher *Stickel*, ZRP 2001, 229; *Leutheuser-Schnarrenberger*, ZRP 2012, 93.

<sup>678</sup> Insbesondere in einem der untersuchten Fallspiele wurde das Wort „Betroffene“ wurde von der Bürgerinitiative in dem Sinne verstanden, dass jeder den das Vorhaben in jeglicher Art und Weise interessiert in seinen Belangen betroffen ist. Siehe näher *Appel*, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 35. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e. V., 2011, 100.

wissenheit der Bürger über die unterschiedlichen Verfahrensabläufe. Zudem erschweren die Form sowie die Sprache der Planungs- und Genehmigungsunterlagen einen für fachfremde Bürger verständlichen Einbezug.

Auch wenn für die Öffentlichkeit auf allen Planungs- und Genehmigungsebenen die Möglichkeit zur Beteiligung besteht, werden der Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung und Bürgerinformation kritisiert. So wird unter anderem die Ausweitung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung auf alle Ebenen eines Planungs- und Genehmigungsverfahrens gefordert, um die Öffentlichkeit frühzeitig zu informieren, denn insbesondere in Zulassungsverfahren entsteht der Eindruck, die Vorhabenträger und die Behörde mauerten sich ein und teilen ihren Informationen der Öffentlichkeit erst zu einem sehr späten Zeitpunkt mit.<sup>679</sup>

### 6.1.3 Paralleler Ablauf von Planungs- und Genehmigungsverfahren

Zwischen der Planung und der konkreten Vorhabenumsetzung liegen häufig mehrere Jahre. So findet beispielsweise auf Ebene der Flächennutzungsplanung eine Öffentlichkeitsbeteiligung statt. Ein damit in Zusammenhang stehendes Vorhaben soll allerdings erst zwei bis drei Jahre nach Genehmigung des Flächennutzungsplans umgesetzt werden. Der Genehmigungsantrag wird also erst zwei bis drei Jahre nach Erlass des Flächennutzungsplans gestellt. Zwischen den einzelnen Planungs- und Genehmigungsverfahrensschritten findet keine kontinuierliche Kommunikation mit der Öffentlichkeit statt. Dies kann Akzeptanzprobleme gegenüber dem Vorhaben erzeugen, da sich die Öffentlichkeit von der Planung oder dem Vorhaben ausgeschlossen oder überrollt fühlt.<sup>680</sup>

Grundsätzlich bauen die Ergebnisse der Regionalplanung, Bauleitplanung und der Genehmigungsverfahren aufeinander auf. Die politischen und rechtlichen Entwicklungen, insbesondere in Baden-Württemberg, haben aber aktuell diese Rangfolge aufgehoben und einen parallelen Ablauf der Planungs- und Genehmigungsverfahren verursacht. Das alte Landesplanungsgesetz aus dem Jahr 2003 sah vor, dass im Regionalplan Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung für Windenergie festgelegt werden konnten, die sogenannte „Schwarz-Weiß-Planung“. Da aufgrund dieser Möglichkeit

---

<sup>679</sup> Appel, NVwZ 2012, 1361 (1364); Dolde, NVwZ 2013, 769 (770); Gurlit, JZ 2012, 833 (839); Schink, ZG 226 (236); Ziekow, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages, 2012, D 62 m.w.N.

<sup>680</sup> Appel, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 35. Wissenschaftlichen Fachtagung, 2011, 106f.; Appel, NVwZ 2012, 1361 (1365).

fast überwiegend Ausschlussgebiete für Windenergieanlagen festgelegt wurden, wurde das Landesplanungsgesetz im Mai 2012 novelliert. Das neue Landesplanungsgesetz sieht vor, dass die Regionalplanung nur noch Vorranggebiete für Windenergie ausweisen darf. Die Festlegung von Ausschlussgebieten auf Regionalplanebene ist somit nicht mehr möglich. Als Folge wurden zum 1. Januar 2013 die bis dahin bestehenden Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung in den Regionalplänen kraft Gesetz aufgelöst.<sup>681</sup> Da die Neuaufstellungsverfahren der Teilregionalpläne mehrere Jahre in Anspruch nehmen, fehlt es derzeit in Baden-Württemberg an einer vorhergehenden Steuerung der Windenergie durch die Regionalplanung.<sup>682</sup>

Wollen die Kommunen Windenergievorhaben aufgrund der fehlenden regionalplanerischen Vorgaben auf ihrem Gemeindegebiet steuern, müssen sie Flächennutzungspläne für die Nutzung der Windenergie aufstellen. Parallel zu den Flächennutzungsplanungsverfahren reichen Vorhabenträger immissionsschutzrechtliche Genehmigungsanträge für konkrete Biogas- oder Windenergievorhaben auf dem Gemeindegebiet ein.<sup>683</sup> Die Vorhabenträger haben, bedingt durch die Veränderungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, ein erhöhtes Interesse daran ihre Vorhaben möglichst schnell umzusetzen.<sup>684</sup> Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Förderung für Strom aus Windenergie kontinuierlich abgesenkt wird. Die Kommunen können die Baugesuche zwar auf Grundlage von § 15 Abs. 3 BauGB zurückstellen, häufig haben sie allerdings in der Erwartung potentieller Pachteinnahmen ein erhöhtes Interesse an der Ansiedlung von Biogas- und Windenergieanlagen auf ihrem Gemeindegebiet.

---

<sup>681</sup> *Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg*, Windenergie in Baden-Württemberg, 2015, 10; *Einig/Zaspel-Heisters*, Informationen zur Raumentwicklung, 2015, 571 (572).

<sup>682</sup> Auch in Hessen findet sich eine ähnliche Situation. Die bestehenden Regionalpläne wurden zwar nicht aufgelöst, trotzdem befinden sich die Teilregionalpläne aufgrund des in den letzten Jahren gestiegenen Bedarfs von Windenergieflächen zum Teil erst in der Aufstellungsphase.

<sup>683</sup> In einem der untersuchten Fallbeispiele befand sich der Flächennutzungsplan während des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens noch in der Aufstellung. *Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a.*, Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 21.

<sup>684</sup> Zu den Veränderungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und die Auswirkungen auf dezentrale Energieanlagen *Wustlich*, NVwZ 2014, 1113; *Lippert/Kindler*, DVBl. 2014, 1235; *Thomas*, DÖV 2016, 376; *Oppen*, in: Greb/Boewe (Hrsg.), Beck OK EEG, 5. Ed. 2016, § 29 Rn. 1 ff.; siehe näher Kap. 1.1.

Der parallele Ablauf der unterschiedlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren erschwert es den Bürgern, die einzelnen Verfahrensabläufe und ihre Beteiligungsmöglichkeiten zu verstehen und sich entsprechend einzubringen. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass insbesondere auf kommunaler Ebene die Flächennutzungsplanverfahren sowie die Genehmigungsverfahren scheinbar vermischt werden. Dies kann bei den Bürgern den Anschein erwecken, Vorhabenträger und kommunale Planungsträger würden „gemeinsame Sache“ machen. Insofern werden das gesamte Verfahren sowie die Unbefangenheit der kommunalen Planungsträger in Frage gestellt.

#### 6.1.4 Beteiligungsparadoxon und Bulldozer-Effekt

Kennt die Öffentlichkeit die Bedeutung und Unterschiede der Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen, wird sie trotzdem häufig erst auf der Vorhabenebene tätig.<sup>685</sup> Dieses Verhalten ist darauf zurückzuführen, dass viele Bürger, aufgrund der Abstraktheit der Pläne und Genehmigungsunterlagen erst bemerken, dass sich ihre Lebenssituation verändert, wenn gerodet, planiert oder gebaut wird.<sup>686</sup> Für die gestuften Planungs- und Genehmigungsverfahren ergibt sich diesbezüglich eine paradoxe Situation, die als Beteiligungsparadox beschrieben wird. Je einflussreicher die Beteiligung, desto abstrakter ist der Verfahrensgegenstand und umso geringer ist die Wahrnehmung der Betroffenheit. Je konkreter ein Vorhaben indessen wird und je stärker die Bürger ihre Betroffenheit bemerken, desto geringer sind die Möglichkeiten auf ein Vorhaben Einfluss zu nehmen.<sup>687</sup>

Problematisch an dieser Situation ist, dass sich die Bürger zu einem Zeitpunkt beteiligen, an dem sie über das Vorhaben und dessen Standort nur noch bei der Frage des „Wie“ und nicht des „Ob“ mitwirken können.<sup>688</sup> Es kommt dann häufig zum Bulldozer-Effekt. Der Bürger nimmt erst Notiz

---

<sup>685</sup> Dieses Verhalten konnte auch in den Fallbeispielen festgestellt werden. Vor dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren fand ein Flächennutzungsplanungsverfahren statt, in dem sich die Öffentlichkeit kaum beteiligte. *Schmid/Zimmer* in: UfU (Hrsg.), Akzeptanz von Windkraftanlagen in Baden-Württemberg, 2012, 46 ff.

<sup>686</sup> *Dolde*, NVwZ 2013, 769 (770); *Gurlit*, JZ 2012, 833 (839); *Roßnagel/Schroeder*, Multimedia im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, 1999, 14.

<sup>687</sup> *Roßnagel/Ewen/Götz u.a.*, ZNER 2014, 329 (332); *Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a.*, Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 22; *König/König*, in: *Weißeno/Buchstein* (Hrsg.), Politisch Handeln, 2012, 64.

<sup>688</sup> *Appel*, NVwZ 2012, 1361 (1365); *Appel*, in: *GfU* (Hrsg.), Dokumentation zur 35. Wissenschaftlichen Fachtagung, 2011, 107.

vom Vorhaben, wenn das Vorhaben umgesetzt wird und die Bulldozer anrücken.<sup>689</sup> Daher wird gefordert, dass die Öffentlichkeit früher beteiligt wird, obwohl sich die Öffentlichkeit bereits auf vorgeschalteten Ebenen hätte beteiligen können.<sup>690</sup> Denn auf allen Planungs- und Genehmigungsebenen ist bereits eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen. Während der Verfahren findet jedoch keine ausreichende Mobilisierung der Öffentlichkeit statt. Auf Ebene der Genehmigungsverfahren entsteht Frustration bei den Bürgern, da sie ihre Beteiligungsmöglichkeiten verpasst haben, da sie von den vorgeschalteten Beteiligungsmöglichkeiten nichts wussten. Die getroffenen Entscheidungen sind für sie nur schwer zu akzeptieren.<sup>691</sup>

### **6.1.5 Durchführungsprobleme in Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren**

Im Rahmen von Planungs- oder Genehmigungsverfahren lassen sich unterschiedliche Planungs- und Vorhabenträgertypen identifizieren. Einige Planungs- und Vorhabenträger wählen in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung die sogenannte „Augen zu und durch“-Methode.<sup>692</sup> Sie halten sich ausschließlich an die rechtlichen Vorgaben und zeigen hinsichtlich weitergehender Beteiligungsmöglichkeiten kein Interesse. Insofern entsteht der Eindruck Planungs- und Vorhabenträger mauern sich gegenüber der Öffentlichkeit ein und die Öffentlichkeitsbeteiligung wird als eine „Pflichtübung“ der Behörden angesehen.<sup>693</sup>

Allerdings verstehen Planungs- und Vorhabenträger immer häufiger die Macht und Wirkung der Öffentlichkeit und führen unterstützend zum formellen Beteiligungsverfahren informelle Beteiligungsformate durch. So bieten sie vielfach abendliche Bürgerveranstaltungen an. Oder die zuständige Planungsbehörde organisiert im Rahmen der Bauleitplanung Informationsveranstaltungen. Hierbei besteht häufig die Gefahr, dass die Planungs- und Vorhabenträger die Situation und ihre eigene Rolle im gesamten Verfahren falsch einschätzen. Bei Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren geht es der Öffentlichkeit schnell um die persönliche Bewertung der Planung oder des Vorhabens. In diesem Zusammenhang wird oft die Frage gestellt, wer gut

---

<sup>689</sup> Dolde, NVwZ, 2013, 769 (771); Wulfforst, DÖV 2011, 581 (582).

<sup>690</sup> Schmid/Zimmer in: UfU (Hrsg.), Akzeptanz von Windkraftanlagen in Baden-Württemberg, 2012, 46.

<sup>691</sup> Appel, NVwZ 2012, 1361 (1365).

<sup>692</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 30.

<sup>693</sup> Schink, ZG 2011, 226 (236); Schink, DVBl. 2011, 1377.

und wer böse ist – meistens werden Planungs- oder Vorhabenträger als böse identifiziert.<sup>694</sup> Leiten diese Personen das Beteiligungsverfahren besteht die Gefahr, dass das gesamte Beteiligungsverfahren von der Öffentlichkeit nicht akzeptiert und boykottiert wird. Häufig übernehmen Bürgermeister der betroffenen Gemeinden, als vertrauenswürdige Dritte, die Beteiligung der Öffentlichkeit. Aber auch ihr Einsatz ist kritisch zu hinterfragen, da sie häufig, aufgrund ihres Amtes zu stark in die Planungs- und Genehmigungsverfahren involviert sind.<sup>695</sup> Ein Beteiligungsverfahren kann zwar mit wohlwollenden Absichten eingeleitet werden, wird das Beteiligungsverfahren allerdings von den „falschen“ Personen initiiert und geleitet, kann dies dazu beitragen, dass die Stimmung in der Bevölkerung kippt.

Auch Behörden können durch fachliches, kühles und abstraktes Auftreten die Stimmung im Rahmen von Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren umschlagen lassen. Ihr Verhalten wird von der Öffentlichkeit häufig als Arroganz und Desinteresse ausgelegt.<sup>696</sup> Auch die Veranstaltungsform entscheidet darüber, ob die Öffentlichkeitsbeteiligung dazu beiträgt, dass Konflikte entstehen.<sup>697</sup> Große Veranstaltungsformate, die Bürgern keine oder nur wenigen Bürgern die Möglichkeit bieten, sich zu äußern, werden schnell von der Öffentlichkeit dahingehend interpretiert, dass die Planungs- oder Vorhabenträger sowie die beteiligten Behörden kein Interesse an den Themen der Bürger haben. Gleichzeitig nutzen Planungs- oder Vorhabengegner diese großen Bühnen, um möglichst viele Gegner auf ihre Seite zu ziehen. Hier besteht die Gefahr, dass es durch die Beteiligung der Öffentlichkeit zu einer Polarisierung und Verschärfung von Meinungen kommt. Schließlich ist festzustellen, dass eine „schlecht“ durchgeführte Öffentlichkeitsbeteiligung Konflikte sogar erst erzeugt oder zu einer Verhärtung von Positionen beitragen kann.<sup>698</sup>

#### 6.1.6 Getarnte Motive

Die Wahrnehmung von dezentralen Energieanlagen in der Öffentlichkeit wird durch zahlreiche Faktoren beeinflusst. So interessieren die Bürger bei

---

<sup>694</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 30.

<sup>695</sup> Roßnagel/Ewen/Götz u.a., ZNER 2014, 329 (333).

<sup>696</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 31.

<sup>697</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 32.

<sup>698</sup> Schink, DVBl. 2011, 1377.



Biogassvorhaben und Planungen Themen rund um die potentiellen Geruchsbelästigungen oder das steigende Verkehrsaufkommen, welches durch den Transport der Biomasse ausgelöst werden kann. Bei Windenergievorhaben und Planungen geht es häufig um Standortfragen, erwartete negative Folgen durch visuelle Veränderungen, Lärmbelästigungen oder auch Natur- und Umweltschutzbelange.<sup>699</sup> Diese Themen werden zum größten Teil bereits in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen behandelt und geprüft.<sup>700</sup>

Daneben wird die Wahrnehmung von dezentralen Energieanlagen aber auch von emotional motivierten Themen beeinflusst. Diese können beispielsweise Befürchtungen sein, dass durch Eingriffe in die Landschaft, die Heimat und damit die als unberührt wahrgenommene Landschaft verändert wird oder dass die eigene Immobilie einen hohen Wertverlust erleidet.<sup>701</sup> Auch Neid gehört zu diesen Emotionen. So können einzelne Grundstückseigentümer von der Errichtung von Biogas- und Windenergieanlagen profitieren, sofern diese auf ihrem Grundstück errichtet werden. Andere Grundstückseigentümer gehen bei der Verteilung von Pachteinnahmen leer aus, müssen jedoch die gesamten Nachteile tragen.<sup>702</sup>

In die rechtlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren können von den Bürgern nur Individualinteressen eingebracht werden, die auf subjektiv-öffentlichen Rechten beruhen. Emotionale Wahrnehmungen, wie beispielsweise die Angst vor dem Verlust der Heimat gehören laut Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht dazu. Das Bundesverfassungsgericht beschäftigte sich mit dieser Thematik im Rahmen der Verfassungsbeschwerde gegen die behördlichen und gerichtlichen Entscheidungen in Zu-

---

<sup>699</sup> Diese Themenauswahl wurde im Rahmen des Forschungsprojekts Dezent Zivil durch Befragungen der Bürger in der Erprobungsregion ermittelt.

<sup>700</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 26.

<sup>701</sup> In mehreren Fallbeispielen bestand die Befürchtung, dass durch die Ansiedlung von Windenergieanlagen die landschaftlichen Eigenschaften des Standortes verloren gehen würden. Nach Ansicht der Bürger verdienen fremde Investoren durch den Verlust der Heimat und des Landschaftsbildes viel Geld. Die wahren Betroffenen Bürger im unmittelbaren Umfeld der Anlagen gehen leer aus und müssen obendrein auch noch den Verlust ihrer Heimat hinnehmen; Hildebrand/Rau/Schweizer-Ries, Informationen zur Raumentwicklung 2012, 491 (493).

<sup>702</sup> Roßnagel/Ewen/Götz u.a., ZNER 2014, 329 (332); Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 26.

sammenhang mit dem Braunkohletagebau Garzweiler.<sup>703</sup> Das Bundesverfassungsgericht stellte klar, dass das Grundgesetz kein eigenständiges Recht auf Heimat „im Sinne des mit dem gewählten Wohnsitz dauerhaft verbundenen städtebaulichen und sozialen Umfelds“<sup>704</sup> gewährleistet. Somit können emotionale Wahrnehmungsaspekte nur schwer Eingang in die juristischen Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen finden.

Ferner befürchten die Eigentümer von Grundstücken und Immobilien immense Wertverluste ihrer Immobilien oder Grundstücke durch die Errichtung dezentraler Energieanlagen in ihrer unmittelbaren Umgebung. Im Vergleich zu anderen Risiken kann sich ein Eigentümer gegen ein solches Risiko nicht versichern. Um sich gegen solche Wertverluste zu schützen, muss das Vorhaben verhindert werden.<sup>705</sup> Die Planungs- und Genehmigungsverfahren sehen allerdings keine Möglichkeit vor, um die Angst vor Immobilienwertverlusten im formellen Planungs- oder Genehmigungsverfahren vorzubringen. Daher werden Konflikte um Immobilienpreisveränderungen häufig maskiert und andere Aspekte, die rechtlich bearbeitet werden können, werden vorgeschoben. Diese emotional aufgeladene Problematik sollte durch die Erstellung von Gutachten und Erläuterungen versachlicht werden. Solche Versuche wurden unter anderem für den Flughafen in Frankfurt am Main unternommen.<sup>706</sup>

Getarnte Beteiligungsmotive entstehen zudem durch die Vermischung älterer Konflikte mit aktuellen Konflikten aus Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen.<sup>707</sup> Hier treten Planungs- oder Pro-

---

<sup>703</sup> BVerfG, Urt. v. 17.12.2013 – 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08 – juris = NVwZ 2014, 211 (225).

<sup>704</sup> BVerfG, Urt. v. 17.12.2013 – 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08, Rn 263 ff. – juris = NVwZ 2014, 211 (225).

<sup>705</sup> *Marg/Hermann/Hambauer u.a.*, in: *Marg/Geiges/Butzlaff u.a. (Hrsg.), Die neue Macht der Bürger*, 2013, 105 ff.; *Roßnagel/Ewen/Götz u.a.*, *Konzept zur Konfliktbewältigung*, 2014, 48.

<sup>706</sup> Siehe näher *Hagedorn*, Gutachten. Analyse von Immobilienpreisänderungen im Umfeld des Flughafens Frankfurt, 2007; *Dehning/Latacz-Lohmann*, ZfU 2017, 1 ff.,

<sup>707</sup> In mehreren Fallbeispielen wurde während der Bearbeitung der aktuellen Konfliktthemen immer wieder der Rückgriff auf in der Vergangenheit zurückliegende Konflikte unternommen. So wurde in einem Fallbeispiel mehrfach auf den Konflikt um die Ansiedlung eines Supermarktes in der Vergangenheit angespielt. In einem anderem Fallbeispiel wurde deutlich, dass sich Bürger einer Ortschaft von der ihr zuständigen Gemeinde abgrenzen, indem sie häufig die Formulierung „die da unten“ verwendeten.

jektgegner auf, deren Ablehnung nicht in der Planung oder dem Vorhaben selbst begründet liegt, sondern sich auf ältere Konflikte zurückführen lassen. So besteht von vornherein eine Ablehnung gegenüber der Planung durch die Kommune oder auch dem Vorhabenträger. Da diese Ablehnung im rechtlichen Verfahren nicht berücksichtigt werden kann, wird versucht die Planungs- oder das Vorhaben mit anderen rechtlichen Mitteln zu verhindern oder zu behindern.<sup>708</sup>

Da die Möglichkeit fehlt, emotionale Themen mit in Planungs- und Genehmigungsverfahren einzubringen, besteht die Gefahr, dass die Bürger ihre eigentlich emotional begründeten Beteiligungsmotive verdecken. Die Bürger bringen sodann andere Motive vor, die im Rahmen der Planungs- und Genehmigungsverfahren berücksichtigt werden können. Sie maskieren somit ihre wahren Motive.

### **6.1.7 NIMBY-Verhalten vs. Verfahrens- und Verteilungsgerechtigkeit**

In der wissenschaftlichen Interpretation von Beteiligungskonflikten wird die Ablehnung von dezentralen Energieanlagen häufig mit dem NIMBY-Verhalten begründet.<sup>709</sup> Dieses Verhalten würde bewirken, dass Bürger dezentrale Energieanlagen nur dann befürworten, wenn sie selbst nicht von ihnen betroffen sind. Bei dieser Annahme handelt es sich um eine Vereinfachung, welche die vielfältigen Gründe für den Protest gegen dezentrale Energieanlagen nicht begründen kann.<sup>710</sup> Gemäß der in den sozial- und Wirtschaftswissenschaften dominierenden Handlungstheorien handeln Betroffene nach rationalen Nutzenkalkülen. Insofern ist verständlich, dass sich Bürger gegen Planungen und Projekte wehren, wenn sie beispielsweise den Wertverlust ihres Eigentums befürchten.<sup>711</sup>

Dezentrale Energieanlagen werden allerdings nicht nur aus eigennützigen Motiven abgelehnt. Häufig steht auch die wahrgenommene Verfahrens-

---

<sup>708</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 27.

<sup>709</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 23; Zimmer/Wesselhöfft, UfU Themen und Informationen, 2/2011, 6 ff.; Jahnke/Liebe/Dobers, ZfU 2015, 367 (368) m.w.N.

<sup>710</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 24; Rau/Walter/Zoellner, Umweltpsychologie 2011, 37 (43).

<sup>711</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 24; Roßnagel/Ewen/Götz u.a., ZNER 2014, 329 (332).

und Verteilungsgerechtigkeit im Mittelpunkt.<sup>712</sup> So kann das Gefühl der ungerechten Behandlung auftreten, wenn Bürger mit dezentralen Energieanlagen in ihrem unmittelbaren Umfeld leben müssen und andere Personen, wie etwa Antragssteller oder Bürger, die ihr Grundstück verpachtet haben, finanziell von einem konkreten Vorhaben profitieren.<sup>713</sup> Konflikte um dezentrale Energieanlagen sind somit nicht ausschließlich mit dem NIMBY-Verhalten zu begründen. Es geht vielmehr darum, wer von einem konkreten Projekt profitiert und wer Nachteile erleidet.

Schließlich ist festzuhalten, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren grundsätzliche Hindernisse enthält, die der Entstehung von Akzeptanz im Weg stehen können. Auch die konkreten Planungs- und Genehmigungsverfahren auf Ebene der Regionalplanung, Bauleitplanung und die Genehmigungsverfahren befeuern häufig die Entstehung von Konflikten rund um dezentrale Energieanlagen. Daher werden im Folgenden die konkreten Verfahren untersucht.

## 6.2 Regionalplanung

Einer der größten Kritikpunkte am Verfahren zur Aufstellung von Regionalplänen befasst sich mit dem Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung. Demnach findet die Öffentlichkeitsbeteiligung zum falschen Zeitpunkt statt. Zum einen befindet sich die Planung zu diesem Zeitpunkt häufig auf einem sehr abstrakten Niveau. Insofern wird es der Öffentlichkeit erschwert, Zielkonkretisierungen und deren Auswirkungen, wie beispielsweise Vorranggebiete für Windenergieanlagen zu begreifen.<sup>714</sup> Zum anderen gelingt es den Planungsbehörden nicht, die Öffentlichkeit bereits auf Ebene der Regionalplanung zu mobilisieren, um Bedenken, wie beispielsweise artenschutzrechtlicher Natur, zu artikulieren. Diese werden häufig erst auf der konkreten Vorhabenebene vorgebracht, auch wenn auf dieser Ebene kein allgemeiner Artenschutz mehr möglich ist.

---

<sup>712</sup> *Rau/Walter/Zoellner*, *Umweltpsychologie* 2011, 37 (41); *Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a.*, *Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft*, 2016, 25; *Roßnagel/Ewen/Götz u.a.*, *ZNER* 2014, 329 (332).

<sup>713</sup> In mehreren Fallbeispielen wurde von den Befragten argumentiert, dass die Eigentümer von Windenergieanlagen finanziell profitieren. Mit dem veränderten Landschaftsbild müssen allerdings die Bürger vor Ort leben, die finanziell nicht profitieren.

<sup>714</sup> *Fehling*, *Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgaben*, 2001, 309; *Ebert/Gnad/Stierand* *RaumPlanung* 1992, 89.

Diese Kritikpunkte lassen sich unter anderem auf bestimmte Abläufe in den Aufstellungsverfahren der Regionalpläne zurückführen. Ist im Rahmen des Aufstellungsverfahrens eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, so sind der Entwurf des Raumordnungsplans sowie der Umweltbericht und weitere zweckdienliche Unterlagen öffentlich auszulegen. Der Ort und der Zeitraum der Auslegung sind mindestens eine Woche vorher öffentlich bekannt zu machen.<sup>715</sup> Die Bekanntmachung erfolgt zwar im Staatsanzeiger, den Tageszeitungen oder im Internet. Die fachfremde Öffentlichkeit kann allerdings häufig nicht einschätzen, welche Bedeutung die Regionalplanung für sie hat. Die Bekanntmachung im Internet spricht zudem einen breiteren Personenkreis an. Bei näherer Betrachtung fällt jedoch auf, dass sich Bürger kaum regelmäßig auf den Internetseiten der Planungsträger informieren. Die Rolle der regionalen Presse spielt deswegen eine übergeordnete Rolle. Aber auch hier ist zu erkennen, dass sich häufig nur wenige Journalisten für die Regionalplanung interessieren.

Ähnliches gilt für die Auslegung des Planentwurfs. In ländlichen Gebieten sind die Bürger häufig nicht bereit längere Fahrwege und Zeitverluste in Kauf zu nehmen, um Einsicht in die Unterlagen zu nehmen, zumal den Bürgern häufig auch nicht bewusst ist, welche Wirkung ihre Stellungnahme hat. In den meisten Bundesländern werden daher die Entwürfe der Regionalpläne sowie die Umweltberichte im Internet veröffentlicht.<sup>716</sup> Aber auch hier stehen Hindernisse der uneingeschränkten Beteiligung der Öffentlichkeit entgegen. Nicht jede Region in Deutschland verfügt über eine ausreichende Breitbandversorgung, um die Pläne und Unterlage in angemessener Zeit herunterzuladen. Zudem dienen die Entwürfe und Unterlagen grundsätzlich der fachlichen Bewertung der Planung. Daher wirken sie häufig für fachfremde Bürger abstrakt und wenig verständlich. Denn im Umgang mit Kartenmaterialien anhand derer erkennbar ist, in welchem Gebiet was geplant wird, sind die meisten Bürger eher ungeübt. Hauptproblem der Regionalplanungsverfahren ist somit, dass die Verfahren zwar den fachlichen Anforderungen entsprechen, die Öffentlichkeit wird jedoch nur schwer mobilisiert. Dies ist unter anderem auf die Darstellungen und Formen der Planungsunterlagen zurückzuführen.

---

<sup>715</sup> Hierzu näher Kap. 5.1.1.3.4.

<sup>716</sup> Hierzu näher Kap. 5.1.1.3.4.

Auch findet auf Ebene der Regionalplanung kein konsequenter Dialog zwischen den betroffenen Gemeinden und der Planungsbehörde statt. So kann es sein, dass die Gemeinde beispielsweise durch Verträge bestimmte Flächen an zukünftige Windkraftbetreiber verpachtet, ohne sich über die Auswirkungen im Klaren zu sein. Dies wiederum kann auf einer späteren Ebene zu Konflikten führen, da mögliche Flächen für Bürgerwindräder bereits vor Genehmigung des Regionalplans an nicht ortsansässige Investoren verpachtet wurden.<sup>717</sup>

### 6.3 Bauleitplanung

Die Bauleitplanung ist Aufgabe der Gemeinden. Zweck der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke auf örtlicher Ebene vorzubereiten und zu leiten.<sup>718</sup> Instrumente zur Regelung der Bauleitplanung sind Flächennutzungspläne und Bebauungspläne. Da die Bauleitplanung die Nutzung der Gemeindeflächen auf örtlicher Ebene einleitet, befindet sie sich auf einem geringeren Abstraktionsniveau als die Raumplanung. Trotzdem kann es für die Öffentlichkeit schwierig sein, sich die zukünftigen visuellen und landschaftsprägenden Auswirkungen einer Konzentrationsfläche für Windenergie vorzustellen.<sup>719</sup>

Einerseits wird, wie auf Ebene der Regionalplanung, auch auf Ebene der Bauleitplanung die Öffentlichkeit trotz der frühzeitigen und formellen Öffentlichkeitsbeteiligung nicht in dem Maße mobilisiert, um den sogenannten „Bulldozer-Effekt“ zu vermeiden.<sup>720</sup> Andererseits wird hervorgehoben, dass die im Recht vorgesehene zweifache Beteiligungsmöglichkeit ausreichend sei, um eine geeignete Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen.<sup>721</sup> Zur Lösung dieser Problematik könnten die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung, um informelle Instrumente ergänzt werden. So können Bürgergutachten und Workshops durchgeführt werden, um die Bauleitplanung aus ihrem abstrakten Niveau zu brechen und um die Öffentlichkeit verständlich

---

<sup>717</sup> In einem Fallbeispiel wurde explizit hervorgehoben, dass während der Regionalplanung keine ausreichende Information der Gemeinden erfolgte.

<sup>718</sup> Siehe näher Kap. 5.1.2.

<sup>719</sup> Ebert/Gnad/Stierand, RaumPlanung 1992, 89.

<sup>720</sup> So geschehen in einem der untersuchten Fallbeispiele. Die Bürger interessierten sich erst für die Bauleitplanung, als die Genehmigungsentscheidungen bereits getroffen wurden.

<sup>721</sup> Hien, UPR 2012, 128 (129).

zu beteiligen. Diese könnten durch das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden legitimiert werden.<sup>722</sup>

### 6.3.1 Einschaltung von Dritten

Im Rahmen der Bauleitplanung besteht die Möglichkeit, dass die Planungsträger Dritte zur Beschleunigung einzelner Verfahrensschritte hinzuziehen können. § 4b S. 2 BauGB ermöglicht zudem ausdrücklich, dass Dritte die Durchführung einer Mediation oder eines anderen Verfahrens der außergerichtlichen Streitbeilegung anleiten können. Zu den anderen außergerichtlichen Verfahren gehören neben Schlichtungen, auch Dialogveranstaltungen, die durch einen Dritten moderiert werden oder auch Runde Tische.<sup>723</sup> Wer Dritter ist, wird im Gesetz nicht näher definiert. Grundsätzlich sind Dritte gegenüber der Gemeinde rechtlich selbständige natürliche oder juristische Personen. So kann die Gemeinde bei der Bauleitplanung zur Erfüllung ihrer Aufgaben privatrechtlich organisierte Gesellschaften oder auch juristische Personen des öffentlichen Rechts hinzuziehen.<sup>724</sup> Hierzu gehören beispielsweise Personen, die im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung moderierend tätig werden.

Obwohl die rechtlichen Verfahrensvorschriften zur Bauleitplanung den Einbezug Dritter ausdrücklich ermöglichen, sprechen sich viele Bürgermeister die Kompetenz zu, in Konfliktfällen im Rahmen von Bürgerinformationsveranstaltungen selbst tätig zu werden und übernehmen die Moderation dieser Bürgerveranstaltungen. Häufig eskalieren auf solchen Veranstaltungen Konflikte rund um die Planung dezentraler Energieanlagen. Denn die Bürgermeister werden von den Bürgern als parteiisch und involviert in die Ausweisung der Flächen für die dezentralen Energieanlagen wahrgenommen. Dadurch ist ein allparteiliches Auftreten der Bürgermeister nicht gewährleistet. Die Bürgermeister können somit aufgrund ihrer Rolle bei der Bauleitplanung nicht dazu beitragen, dass Konflikte konstruktiv bearbeitet werden. Im schlimmsten Fall befeuern sie diese noch und bieten Planungsgegnern ein Argument dafür, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung vom Planungsträger nicht ernst genommen wird.

---

<sup>722</sup> Hien, UPR 2012, 128 (129).

<sup>723</sup> Krautzberger/Wagner, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg u.a. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 108. EL 2013, § 4b Rn. 121.

<sup>724</sup> Krautzberger/Wagner, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg u.a. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 108. EL 2013, § 4b Rn. 31.

### 6.3.2 Befangenheit bei der Flächennutzungsplanung

Bei der Bauleitplanung weisen die Gemeinden im Rahmen ihrer Steuerungsmöglichkeiten regelmäßig Konzentrationszonen für Biogas- oder Windenergievorhaben aus. Aufgrund der politischen Entwicklungen auf Landesebene, wird der Flächennutzungsplanung in Baden-Württemberg eine erhöhte Bedeutung zugesprochen. Denn die Regionalplanung wurde hinsichtlich ihrer Vorgaben zur Windenergie aufgehoben, um die Windenergie im Gemeindegebiet zu steuern, werden bereits bestehende Flächennutzungspläne um Teilflächennutzungspläne zur Windenergie ergänzt oder geändert. Die Gemeinden nutzen hierfür die Möglichkeiten des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB, indem sie Flächen für die Windenergie bereitstellen und dadurch die Windenergienutzung auf allen anderen Flächen des Gemeindegebiets ausschließen.<sup>725</sup>

Gemeinderatsmitgliedern, die über die Flächennutzungsplanung und damit auch über die Ausweisung von Konzentrationszonen entscheiden, wird häufig vorgeworfen sie seien befangen und würden hinsichtlich ihrer persönlichen Vorteile entscheiden. Diese Vorwürfe liegen darin begründet, dass Gemeinderatsmitglieder einerseits persönlich finanziell von der Ansiedelung von Biogas- und Windenergieanlagen profitieren können und andererseits die Interessen bestimmter Bürgergruppen, wie beispielsweise Naturschutzverbände oder Bürgerinitiativen vertreten. Die Gemeindeordnungen der Länder enthalten Vorschriften, wie beispielsweise § 18 GemO BW oder § 25 HGO, die festlegen, wann ein Gemeinderatsmitglied befangen ist. Personen sind grundsätzlich von Entscheidungen auszuschließen, wenn die Entscheidungen ihnen oder ihnen nahestehenden Personen einen unmittelbaren Vor- oder Nachteil bringen können. Dadurch wird auf einen direkt kausalen oder einen nicht direkten, aber doch zwangsläufig zu erwartenden Zusammenhang zwischen Entscheidung und dem Eintritt des Vor- und Nachteils abgestellt.<sup>726</sup>

Während die Anwendung der Befangenheitsvorschriften bei der Aufstellung von Bebauungsplänen grundsätzlich bejaht wird, stellt sich die Frage, ob diese Vorschriften, auch auf Teilflächennutzungspläne mit der Wirkung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB anzuwenden sind. Einerseits wird die Meinung vertreten, dass die Anwendung der Befangenheitsvorschriften auf Flächen-

---

<sup>725</sup> Siehe näher Kap. 5.1.2.3.

<sup>726</sup> Frey/Stiefvater, NVwZ 2014, 249 (250).



nutzungsplanung ausgeschlossen ist. Um eine drohende Beschlussunfähigkeit der Entscheidungsgremien zu verhindern, wäre kein Gemeinderatsmitglied, auch wenn es von der Ausweisung einer Konzentrationszone finanziell profitieren könnte, befangen.<sup>727</sup> Die Ausführungen des OVG Münster<sup>728</sup> bejahen andererseits die Befangenheit der Gemeinderatsmitglieder nur, wenn durch die Aufstellung ein bestehender Flächennutzungsplan geändert und dadurch die Nutzbarkeit ihrer Grundstücke verändert wird.<sup>729</sup> Die Ausweisung von Konzentrationszonen führt zu einer Nutzungsänderung der Grundstücke, da diese nun auch für die Windenergienutzung verpachtet werden könnten. Daneben führt die Ausweisung von Konzentrationszonen bei Grundstücken außerhalb der Konzentrationszone zu negativen Auswirkungen für alle anderen Gemeinderatsmitglieder, da sie ihre Grundstücke nicht an potentielle Vorhabenträger verpachten oder verkaufen können oder selbst für Windenergie nutzen können. Dadurch wären quasi alle Gemeinderatsmitglieder, die ein Grundstück besitzen, befangen und der Gemeinderat wäre mit großer Wahrscheinlichkeit beschlussunfähig.<sup>730</sup>

Aus diesem Grund muss für die Fallkonstellation, die sich aufgrund von § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB ergibt, eine weitere Lösung herangezogen werden. Gemeinderatsmitglieder, deren Grundstücke in potentiellen Konzentrationszonen liegen, können zukünftig unter anderem finanzielle Zuwendungen entweder durch die Nutzung, die Verpachtung oder den Verkauf des Grundstücks erhalten. Dies stellt einen Vorteil dar, der geeignet ist, die Uneigennützigkeit des Gemeinderatsmitgliedes zu erschüttern. Somit sind Eigentümer von Grundstücken, die in den potentiellen Konzentrationszonen liegen befangen im Sinne kommunalrechtlicher Befangenheitsvorschriften. Auch andere dingliche Nutzungsberechtigte, wie beispielsweise Pächter, können durch die Ausweisung von Konzentrationszonen Vor- oder Nachteile erfahren. Tritt die Windenergienutzung in Konkurrenz mit der bisherigen Nutzung des Grundstücks als land- oder forstwirtschaftliche Fläche, besteht ein erhöhtes Interesse des Pächters die Ausweisung der betroffenen

---

<sup>727</sup> Frey/Stiefvater, NVwZ 2014, 249 (251); Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg u.a. (Hrsg.), BauGB, 108. EL 2013, § 2 Rn. 83; Finkeldei, in: Koppitz/Schwarting/Finkeldei (Hrsg.), Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis, 2000, Rn. 2.

<sup>728</sup> OVG Münster, NJW 1979, 2632 = DVBl. 1980, 68 (70); Frey/Stiefvater, NVwZ 2014, 249 (251).

<sup>729</sup> Frey/Stiefvater, NVwZ 2014, 249 (251).

<sup>730</sup> Frey/Stiefvater, NVwZ 2014, 249 (251); Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg u.a. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 108. EL 2013, § 2 Rn. 83.

Fläche als Konzentrationszone, mit dem Ziel das bestehende Pachtverhältnis zu sichern, zu verhindern. In diesem Fall beeinflusst das persönliche Interesse gegebenenfalls die Entscheidung des Gemeinderatsmitgliedes und die Vorschriften zur Befangenheit sind anzuwenden.<sup>731</sup>

Befindet sich das Grundstück eines Gemeinderatsmitgliedes außerhalb der Konzentrationszone, ist anhand der harten und weichen Tabukriterien bei der Auswahl der Konzentrationszone zu entscheiden, ob eine Befangenheit vorliegt. Wurde das Grundstück aufgrund harter Tabukriterien von der Windenergienutzung ausgeschlossen, ist eine Befangenheit des Eigentümers zu verneinen, da der Eigentümer in keinem Fall Vorteile durch die Windenergienutzung erfahren könnte.<sup>732</sup> Anders stellt sich die Situation dar, wenn über die Grundstücksfläche im Rahmen der Abwägung entschieden wird. Hier muss im Einzelfall entschieden werden, ob durch die Festlegung der Konzentrationszone der Grundstückseigentümer eine Befangenheit des Gemeinderatsmitglieds entsteht.<sup>733</sup> Eigentümer und sonstige dingliche Nutzungsberechtigte können somit durch die Ausweisung von Flächen für Windenergie im Sinne des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB Vor- oder Nachteile erfahren. Insofern können die betroffenen Gemeinderatsmitglieder bei der Entscheidung über die potentiellen Flächen befangen sein. Aus diesem Grund sind sie von der Entscheidung auszuschließen.

Neben dem Vorwurf, dass nicht nur Gemeinderatsmitglieder, die einen direkten finanziellen Nutzen durch die Ansiedlung von Windenergieanlagen erfahren können, wird in der Öffentlichkeit häufig auch die Rolle von Mitgliedern einer Bürgerinitiative oder eines Interessenverbandes hinsichtlich ihrer Befangenheit hinterfragt. In diesen Fällen liegt jedoch kein Grund zur Befangenheit vor, da die einzelnen Gemeinderatsmitglieder kein individuelles Sonderinteresse an der Entscheidung haben, sondern sogenannte Gruppeninteresse aufweisen.<sup>734</sup> Schließlich besteht die Möglichkeit, dass bei der Entscheidung über die Ansiedlung von dezentralen Energieanlagen einzelne Gemeinderatsmitglieder befangen sein können. Liegt eine solche Befangenheit vor, ist sie bereits heute über die Regelungen der Gemeindeordnungen abgedeckt.

---

<sup>731</sup> Frey/Stiefvater, NVwZ 2014, 249 (253); OVG Koblenz, Urt. v. 24.6.2009 – 2 A 10098/09 – juris = LKRZ 2009, 43.

<sup>732</sup> Frey/Stiefvater, NVwZ 2014, 249 (253).

<sup>733</sup> Frey/Stiefvater, NVwZ 2014, 249 (254).

<sup>734</sup> Frey/Stiefvater, NVwZ 2014, 249 (255).

### 6.3.3 Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung

§ 3 Abs. 1 BauGB schreibt die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit vor. Die Öffentlichkeit soll möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Frage kommen, unterrichtet werden. Der Sinn und Zweck der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung liegt darin, dass die Bürger Kenntnis über die Planung erlangen und bereits in einem solch frühen Stadium Gelegenheit zur Diskussion erhalten. In der Praxis stellen die Planungsträger der Öffentlichkeit im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung häufig bereits ausformulierte und abgeschlossene Vorentwürfe zur Verfügung.<sup>735</sup> Die Bürger fühlen sich von den Planungsträgern übergangen und befürchten, dass ihre Meinungen und Anregungen keinen Eingang in die Planung finden werden. Häufig entwickelt sich Frustration auf Seiten der Bürger, da sie die gesamte Öffentlichkeitsbeteiligung und das gesamte Planungsverfahren als Alibiveranstaltung betrachten. Wichtige Entscheidungen sind zu diesem Zeitpunkt bereits ohne die Beteiligung der Öffentlichkeit getroffen worden.

Daneben besteht die Gefahr, dass Planungsträger die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung unterlassen. § 214 Abs. 1 Nr. 2 BauGB bestimmt, welche Vorschriften der Öffentlichkeitsbeteiligung für die Rechtswirksamkeit eines Flächennutzungsplan mitunter zu beachten sind. Verletzt der Planungsträger die aufgeführten Verfahrens- und Formvorschriften, ist ein Flächennutzungsplan mitunter rechtsunwirksam. Ausdrücklich werden in § 214 Abs. 1 Nr. 2 BauGB die Vorgaben zur Auslegung und Bekanntmachung genannt. Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung wird hier explizit nicht genannt. Somit besteht die Gefahr, dass Planungsträger der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung nicht die Aufmerksamkeit zukommen lassen, um die Öffentlichkeit frühzeitig und umfassend zu beteiligen, da ein Unterlassen keine Fehlerfolgen hervorrufen würde.

### 6.3.4 Interkommunale Kooperation bei der Flächennutzungsplanung

Wollen Kommunen eine planerische Steuerung der dezentralen Energieanlagen durch die Flächennutzungsplanung vornehmen, bietet sich ein Blick über die Gemeindegrenzen hinweg an, da benachbarte Gemeinden häufig vor ähnlichen Herausforderungen stehen oder weil dezentrale Energieanlagen an Grenzen errichtet werden können, die wiederum andere Gemeinden

---

<sup>735</sup> Schmidt-Eichstaedt, BauR 2013, 1381.

betreffen. Regelmäßig kooperieren Kommunen im Rahmen der Aufstellungsverfahren nicht miteinander. Die benachbarten Gemeinden werden lediglich im Rahmen des Aufstellungsverfahrens beteiligt.<sup>736</sup> Hierbei handelt es sich weniger um eine Zusammenarbeit der Gemeinden als um eine Information über die städtebauliche Entwicklung sowie dem Einräumen einer Rechtsschutzposition.<sup>737</sup> Insbesondere die Aufstellungsverfahren und die am Ende stehende Ausweisungen von Flächen für Biogas- und Windenergieanlagen weisen ein erhöhtes Konfliktpotential auf.

Neben den Standortkommunen sind regelmäßig auch Nachbarkommunen von den olfaktorischen und visuellen Auswirkungen von Biogas- und Windenergieanlagen betroffen. Gleichzeitig können Gemeinden von der Errichtung und dem Betrieb von Biogas- und Windenergieanlagen profitieren, indem sie Pachteinnahmen erzielen, Grundstücke verkaufen oder selbst dezentrale Energieanlagen im Geltungsbereich des Flächennutzungsplans errichten. Die Nachbargemeinde, die zwar von den olfaktorischen und visuellen Auswirkungen in gleicher Weise wie die Standortkommune betroffen ist, profitiert hingegen nicht von der Errichtung und dem Betrieb der Anlagen. Die Entwicklungen der Nachbargemeinde werden häufig von Gemeinderatsmitgliedern und Bürgermeistern der Gemeinde aufgegriffen, die durch die Planungen benachteiligt wird, und mit Hilfe der lokalen Presse öffentlich gemacht. Dadurch werden auch Bürger auf die Problematik aufmerksam und fühlen sich im Extremfall von den Entscheidungen der Nachbargemeinde hintergangen und verraten. Häufig vertreten die Entscheidungsträger in derartigen Situationen den Standpunkt, dass auf Seiten der jeweiligen Nachbargemeinde keine Möglichkeit und kein Wille zur Kooperation bestünde. Es entstehen somit Konflikte zwischen benachbarten Gemeinden, die sich auch auf die Bürger der Gemeinden auswirken und dadurch das Aufstellungsverfahren der Flächennutzungspläne beeinflussen.

Probleme entstehen zudem, wenn sich eine Gemeinde für eine Steuerung der dezentralen Energieanlagen entscheidet, um die Auswirkungen für die

---

<sup>736</sup> Bei einem untersuchten Fallbeispiel kooperierten die politischen Entscheidungsträger nicht miteinander. Die beteiligten Gemeinden warfen sich immer wieder mangelnde Kooperationsbereitschaft vor. Zudem frustrierte die Situation die Bürger der betroffenen Gemeinden, da zwei Windparks in unmittelbarer Ortsnähe errichtet werden sollten.

<sup>737</sup> Schwarz, ZfBR-Beil. 2012, 83 (84).

Bürger so gering wie möglich zu halten. Die Nachbargemeinde sieht von dieser Möglichkeit ab und die dezentralen Energieanlagen werden an der unmittelbaren Grenze zur planenden Gemeinde errichtet, die eigentlich die Errichtung dezentraler Energieanlagen durch die Flächennutzungsplanung steuern wollte. Eine solche Tatsache löst bei den Bürgern Frustrationsgefühle aus. Sie stellen die Entscheidung in Frage und bezweifeln den korrekten Ablauf des Planaufstellungsverfahrens.<sup>738</sup> Gemeinderäte und Bürgermeister teilen der Öffentlichkeit häufig mit, dass keine ausreichende Möglichkeit zur interkommunalen Kooperation bestand.

Das Baugesetzbuch ermöglicht unterschiedliche Formen der interkommunalen Kooperation, wenn es um die Zusammenarbeit bei Steuerung von Flächen für dezentrale Energieanlagen geht. Nach § 204 Abs. 1 S. 1 BauGB sollen benachbarte Gemeinden einen gemeinsamen Flächennutzungsplan aufstellen, wenn ihre städtebauliche Entwicklung wesentlich durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt werden. Die Anwendungsvoraussetzungen sind vor dem Hintergrund einer übergemeindlichen Steuerung der dezentralen Energieanlagen gegeben, wenn das Planungsziel auf eine gerechte Verteilung von Konzentrationsflächen für die Windenergie oder die Bereitstellung von Flächen zum Ausgleich der Eingriffe in Natur und Landschaft abstellt.<sup>739</sup> Hervorzuheben ist, dass § 204 Abs. 1 BauGB eine Sollvorschrift ist, die eine sachgerechte, die nachbarlichen Zusammenhänge berücksichtigende Bauleitplanung auch dann gewährleisten soll, wenn die durch „die zwischengemeindlichen Verflechtungen bewirkte Spannungslage durch Abstimmung selbstständiger Flächennutzungspläne nicht mehr überwunden werden kann.“<sup>740</sup> Die Pflicht zur Aufstellung kann grundsätzlich von der höheren Verwaltungsbehörde, wie beispielsweise den Regierungspräsidien durchgesetzt werden. In der Praxis war dies bisher kaum der Fall, da die rechtlichen Voraussetzungen des § 204 BauGB an weitgehend unbestimmte Rechtsbegriffe geknüpft sind und Verstöße daher

---

<sup>738</sup> In einem der untersuchten Fallbeispiele war die Frustration der Bürger feststellbar, nachdem sie begriffen, dass die Windenergieanlagen, die sie am meisten visuell beeinträchtigen in der Nachbargemeinde errichten werden. Diese Gemeinde entschied sich gegen die Aufstellung eines Flächennutzungsplans zu Steuerung der Windenergie.

<sup>739</sup> Schwarz, ZfBR-Beil. 2012, 83 (84); Söfker, ZfBR 2013, 13 (18).

<sup>740</sup> Hornmann, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), BeckOK BauGB, 37. Ed. 2017, § 204 Rn. 23.

schwer belegbar sind.<sup>741</sup> Zudem können Gemeinden Vereinbarungen für räumliche und sachliche Teilbereiche treffen. Diese sind gegenüber einem gemeinsamen Flächennutzungsplan das mildere, die kommunale Planungshoheit weniger einschränkende, Mittel.<sup>742</sup>

Daneben besteht nach § 204 Abs. 1 S. 4 BauGB die Möglichkeit, dass Kommunen eine Vereinbarung über gemeinsame Darstellungen im Flächennutzungsplan treffen. Zur Steuerung können die Gemeinden beispielsweise eine Sonderbaufläche mit der Zweckbestimmung Biogas- oder Windenergienutzung vereinbaren. Eine solche Darstellung bietet sich insbesondere an, wenn sich ein Gebiet für dezentrale Energieanlagen über das Gebiet zweier Gemeinden erstreckt.<sup>743</sup> Einen weitergehenden Ansatz bilden Vereinbarungen über die gemeinsame Darstellung von Flächen mit der Wirkung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB.<sup>744</sup> Voraussetzung für die Vereinbarung mit der Wirkung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB ist ein gemeinsames planerisches Konzept zur Steuerung der dezentralen Energieanlagen, dass das Gebiet aller beteiligten Gemeinden umfasst. Zudem muss die Vereinbarung im Rahmen eines Flächennutzungsplans in jeder der beteiligten Gemeinden umgesetzt werden.<sup>745</sup> Dies kann durch einen städtebaulichen Vertrag im Sinne des § 11 Abs. 4 BauGB erfolgen.<sup>746</sup>

Schließlich ist festzustellen, dass bereits Möglichkeiten zur interkommunalen Kooperation existieren. Sie werden in der Praxis im Rahmen der Flächennutzungsplanung häufig nicht genutzt. Dadurch entstehen vermeidbare Konflikte zwischen den Gemeinden. Diese übertragen sich auf die Bürger und diese können die Verfahren und Entscheidungen der Flächennutzungsplanungen nicht akzeptieren.

## 6.4 Immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren

Grundsätzlich wird am immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren kritisiert, dass in diesem reagiert, aber nicht agiert wird. Dieses reaktive

<sup>741</sup> Hornmann, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), BeckOK BauGB, 37. Ed. 2017, § 204 Rn. 25.

<sup>742</sup> Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 204 Rn. 7.

<sup>743</sup> Schwarz, ZfBR-Beil. 2012, 83 (85).

<sup>744</sup> Schwarz, ZfBR-Beil. 2012, 83 (85) mit Verweis auf OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.11.2003 – 8 A 10814/03 – juris, Rn 31.

<sup>745</sup> Philipp, in: Schlichter/Stich (Hrsg.), BauGB, 6. EL 12/2005, § 204 Rn. 21. Schwarz, ZfBR-Beil. 2012, 83 (85).

<sup>746</sup> Schwarz, ZfBR-Beil. 2012, 83 (85).

Verhalten wird insbesondere bei Betrachtung der Öffentlichkeitsbeteiligung deutlich.<sup>747</sup> Sie dient der Findung durch das Vorhaben verletzter oder beeinträchtigter Interessen und nicht der Herstellung von Akzeptanz und Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit. Es geht bei der Öffentlichkeitsbeteiligung um ein bereits geplantes Vorhaben und seine Genehmigungsfähigkeit. Weder der Standort, noch die Dimensionierung sind Bestandteile des Beteiligungsverfahrens. Dies führt dazu, dass sich beim Einwender das Gefühl der „Ohnmacht“ ausbreitet, welches wiederum der Akzeptanz gegenüber der behördlichen Entscheidung im Weg stehen kann.<sup>748</sup>

Überdies steht der Transparenz immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren im Weg, dass die Kommunikation über Vorhabenentscheidungen teilweise „desaströse“<sup>749</sup> Ausmaße annimmt. So meiden Vorhabenträger häufig die Kommunikation mit der Öffentlichkeit oder beginnen mit dem Kommunikationsprozessen erst dann, wenn Konflikte entstanden sind.<sup>750</sup>

Insbesondere im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren entstehen durch die Verwendung der juristischen Fachsprache Missverständnisse. So werden die Begriffe<sup>751</sup> „Anhörung“ und „Erörterung“ häufig synonym verwendet, obwohl sie unterschiedliche Bedeutungen haben.<sup>752</sup> Darüber hinaus entstehen Missverständnisse und Konflikte dadurch, dass die Öffentlichkeit keine Kenntnisse über die einzelnen immissionsschutzrechtlichen Verfahrensabläufe hat. So wird beispielsweise im vereinfachten Genehmigungsverfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung erwartet, obwohl

---

<sup>747</sup> Diese These wurde von den Befragten während eines Interviews aufgestellt und fand ihren Ursprung darin, dass im untersuchten Fallbeispiel die Vorhabenträger erst in den öffentlichen Dialog mit der Öffentlichkeit traten, nachdem Konflikte bereits entstanden.

<sup>748</sup> Schink, ZG 2011, 239.

<sup>749</sup> Schink, DVBl. 2011, 1377 (1379).

<sup>750</sup> Schink, DVBl. 2011, 1377 (1379).

<sup>751</sup> Zu den Begriffen „Anhörung“ und „Erörterung“ siehe Kap. 5.2.2.2.1.2 und Kap. 5.2.1.5.4.

<sup>752</sup> Appel, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 35. wissenschaftlichen Fachtagung, 2011, 100. Auch in einem untersuchten Fallbeispiel verstand die Bürgerinitiative unter dem Wort „Betroffener“ etwas anderes im Vergleich zum rechtswissenschaftlichen Verständnis.

diese ausdrücklich ausgeschlossen ist.<sup>753</sup> Dies steht in engem Zusammenhang mit der Aussage der Öffentlichkeit, dass zu wenig und zu späte Beteiligungsmöglichkeiten bestehen. Die Bürger kennen den Ablauf der unterschiedlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren nicht und realisieren häufig erst im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, dass wegweisende Entscheidungen bereits während der Regionalplanung und Bauleitplanung getroffen wurden. Sie fühlen sich häufig von den Entscheidungen übergangen und fordern mehr Öffentlichkeitsbeteiligungsmöglichkeiten, obwohl auf allen Ebenen die Öffentlichkeit regelmäßig beteiligt wird.

Um die Planungen von Vorhaben zu optimieren, Transparenz zu schaffen und um demzufolge die Akzeptanz von Genehmigungsentscheidungen zu fördern, hat die Bundesregierung durch § 25 Abs. 3 VwVfG die Möglichkeiten einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung eingeführt.<sup>754</sup> Die Öffentlichkeit soll dadurch möglichst frühzeitig über das Vorhaben informiert werden. Problematisch ist jedoch, dass aus dem Wortlaut des § 25 Abs. 3 VwVfG und seiner landesrechtlichen Umsetzungen kein genauer Zeitpunkt für die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung zu entnehmen ist. Zudem wird bemängelt, dass keine Pflicht zur Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung besteht.<sup>755</sup> Die zuständige Genehmigungsbehörde wirkt lediglich auf die Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung hin. Fraglich ist zudem, welche Vorhaben genau von der Hinwirkungspflicht des § 25 Abs. 3 VwVfG umfasst werden sollen. Der Wortlaut der Vorschrift gibt vor, dass es sich um Vorhaben handeln soll die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf eine größere Anzahl von Dritten haben können. Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung soll zwar die Entwicklung von Transparenz und damit auch die Akzeptanz von Genehmigungsentscheidungen fördern. Dennoch ergeben sich Fragen in der praktischen Ausführung der Vorschrift. Diese Fragen führen zu Verunsicherungen hinsichtlich der Anwendung und die

---

<sup>753</sup> In einem Fallbeispiel forderten Bürger die Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung und erklärten das Genehmigungsverfahren für rechtswidrig, da sie fälschlicherweise die Annahme vertraten, es handele sich um ein förmliches immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung.

<sup>754</sup> BT-Drs. 17/9666, 1; Brennecke, DVBl. 2016, 329; Stender-Vorwachs, Nds.VBl. 2015, 153 (154); Schmitz/Prell, NVwZ 2013, 745 (747) m.w.N., näher siehe Kap. 5.2.1.3.

<sup>755</sup> Prell, apf 2012, 321 (323); Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 10 ff.



Vorhabenträger verzichten gegebenenfalls auf die Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung.

Die immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren unterscheiden sich abhängig von der Ausgestaltung des Vorhabens, wie beispielsweise dem Ablauf der Verfahren oder den Anforderungen an den Umfang und den Inhalt der Antragsunterlagen. Für dezentrale Energieanlagen werden regelmäßig vereinfachte immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren oder förmliche immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren mit oder ohne Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt. Daher beziehen sich die in den folgenden Kapiteln dargestellten Abschnitte auf diese Verfahrensarten.

#### **6.4.1 Fehlende Öffentlichkeitsbeteiligung im vereinfachten Genehmigungsverfahren**

Das vereinfachte immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren findet regelmäßig ohne eine Öffentlichkeitsbeteiligung statt. Daher besteht seitens des Vorhabenträgers keine Pflicht zur Kommunikation mit der Öffentlichkeit. Die Öffentlichkeit erfährt vom Biogas- oder Windenergievorhaben regelmäßig nur dann, wenn sie im Rahmen der Nachbar- oder Drittbeteiligung zum Verfahren hinzugezogen werden. Dadurch entsteht die Gefahr, dass die Bürger im wahrsten Sinne erst dann vom Vorhaben Kenntnis erlangen, wenn die Bagger anrollen – der sogenannte Bulldozer-Effekt. Die Bürger können sowohl das Verfahren als auch die Entscheidung am Ende des Verfahrens nicht transparent nachvollziehen.<sup>756</sup>

Während des vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens kommunizieren hauptsächlich die Genehmigungsbehörde und der Antragssteller miteinander. Die Öffentlichkeit ist weitestgehend von dieser Kommunikation ausgeschlossen und somit dem Antragssteller und der Genehmigungsbehörde informationell unterlegen.<sup>757</sup> Dies hat zur Folge, dass die Bürger befürchten, die Genehmigungsbehörde und der Antragssteller arbeiten gemeinsam gegen die Öffentlichkeit und am Ende des Verfahrens stehen rechtswidrige Entscheidungen. Diese Annahme wird zudem durch die Tatsache gestützt, dass der Genehmigungsantrag von Mitarbei-

---

<sup>756</sup> In den untersuchten Fallbeispielen bemängelten die Befragten mehrfach die Intransparenz der vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren.

<sup>757</sup> Appel, NVwZ 2012, 1361 (135); Ziekow, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages, 2012, D 62.

tern geprüft wird, die meistens nicht in den Standortgemeinden der Biogas- und Windenergieanlagen leben und wohnen. Dadurch wird den Behördenmitarbeitern fehlende Empathie unterstellt und die Bereitschaft, die Biogas- oder Windenergievorhaben zu verhindern, in Frage gestellt. Die Bürger verstehen häufig nicht, dass die Prüfung eines Genehmigungsantrages einem rechtlich vorgegebenen Rahmen folgt und unterstellen daher der Genehmigungsbehörde enge Zusammenarbeit mit dem Antragssteller.

Obwohl grundsätzlich keine Öffentlichkeitsbeteiligung im vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren vorgesehen ist, können sich Bürger auf Grundlage des Umweltinformationsrechts Zugang zu den Umweltinformationen des Genehmigungsvorhabens beschaffen.<sup>758</sup> Dieser Zugang muss von der Genehmigungsbehörde für solche Informationen gewährt werden, bei denen öffentliche Belange, der Datenschutz, Urheberrecht oder der Geheimhaltungsschutz nicht entgegenstehen.<sup>759</sup> Die Umweltinformationsgesetze der Länder sehen überdies vor, dass die informationspflichtigen Stellen die Öffentlichkeit in einem angemessenem Umfang aktiv und systematisch über Umweltinformationen unterrichten. In den untersuchten Fallbeispielen konnte beobachtet werden, dass bei den beteiligten Behörden Unsicherheit hinsichtlich der Frage, inwieweit die Genehmigungsbehörde die Öffentlichkeit „aktiv“ unterrichten darf, bestehen. Zudem wurde aufgrund der Kapazitäten der Genehmigungsbehörden die Möglichkeiten der aktiven Umweltinformation in Frage gestellt.

Nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens, stellt die Genehmigungsbehörde dem Antragssteller den Genehmigungsbescheid zu. Da dieser nicht veröffentlicht wird, stellen die Bürger die Entscheidung regelmäßig in Frage. Sie fühlen sich von der Genehmigungsbehörde übergangen und stellen zum Teil den verwaltungsrechtlichen Ablauf von Genehmigungsverfahren in Frage.<sup>760</sup> Schließlich ist festzustellen, dass aufgrund der fehlenden Öffentlichkeitsbeteiligung in vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren die Transparenz des Verfahrens sowie die Richtigkeit der Genehmigungsentscheidung in Frage gestellt werden. Auch werden in

---

<sup>758</sup> Hierzu näher Kap. 5.2.1.6.

<sup>759</sup> Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 19 Rn. 23; Czjaka, in: Feldhaus (Hrsg.), 9. BImSchV, 2007, § 24 Rn. 5.

<sup>760</sup> Bei einem untersuchten Fallbeispiel zweifelten die Bürger die Entscheidung der Genehmigungsbehörde so stark an, dass sie in Betracht zogen eine Petition beim baden-württembergischen Landtag einzureichen.

der Praxis nicht alle Möglichkeiten seitens der Genehmigungsbehörden ausgeschöpft, um die Öffentlichkeit aktiv zu informieren.

#### **6.4.2 Das förmliche Genehmigungsverfahren**

Im Gegensatz zum vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren ist im förmlichen Genehmigungsverfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Je nachdem, ob für das Vorhaben eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist, werden an das Genehmigungsverfahren weiterführende Anforderungen gestellt.<sup>761</sup> Kritikpunkte hinsichtlich der Beteiligung der Öffentlichkeit lassen sich auf allen Ebenen der Verfahren feststellen, daher werden die einzelnen Verfahrensschritte im Folgenden untersucht.

##### **6.4.2.1 Fehlende Öffentlichkeit bei Vorbesprechungen**

Vor der Antragsstellung findet zwischen dem Vorhabenträger und der Genehmigungsbehörde eine Vorberatung hinsichtlich der beizubringenden Antragsunterlagen und dem Verfahrensablauf statt.<sup>762</sup> Die Öffentlichkeit hat in der Regel keine Kenntnis über die Vorberatung und nimmt somit auch nicht an ihr teil. Erfahren Bürger im Laufe des weiteren Verfahrens, dass eine solche Vorbesprechung unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfand, fühlen sie sich häufig von der Genehmigungsbehörde und dem Vorhabenträger übergangen. Bei ihnen entsteht der Eindruck, dass die Genehmigungsbehörde „gemeinsame Sache“ mit dem Vorhabenträger macht.<sup>763</sup>

Auf Antrag des Trägers des UVP-pflichtigen Vorhabens oder wenn es die Genehmigungsbehörde für zweckmäßig hält, wird die Genehmigungsbehörde gemäß § 2a der 9. BImSchV beratend tätig. Die Genehmigungsbehörde gibt dem Vorhabenträger sodann die Gelegenheit zur Besprechung über Art und Umfang der Genehmigungsunterlagen sowie Gegenstand, Umfang und Methode der Umweltverträglichkeitsprüfung. An der Besprechung nehmen die im Genehmigungsverfahren zu beteiligenden Behörden teil. Auch Sachverständige und Dritte können gemäß Absatz 3 zur Besprechung hinzugezogen werden. Der Einbezug liegt im pflichtgemäßen Ermessen der

---

<sup>761</sup> Siehe näher Kap. 5.2.1.

<sup>762</sup> Siehe näher Kap. 5.2.1.2.

<sup>763</sup> *Appel*, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 35. Wissenschaftlichen Fachtagung, 2011, 103; *Schink*, ZG 2011, 226 (236); *Ziekow*, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages, Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages (Hrsg.), 2012, D 62.

Genehmigungsbehörde.<sup>764</sup> In der Praxis findet ein Einbezug von Dritten, im Sinne von Bürgern der Standortortkommunen der dezentralen Energieanlagen, überwiegend nicht statt. Die Genehmigungsbehörde und der Vorhabenträger entscheiden somit ohne Einbezug der Öffentlichkeit über den Gegenstand, den Umfang und die Methode der Umweltverträglichkeitsprüfung. Diese Themen werden allerdings häufig von Bürgern im Laufe des weiteren Verfahrens in Frage gestellt und für die Begründung eines intransparenten Verfahrens genutzt.<sup>765</sup> So werfen Bürger der Genehmigungsbehörde häufig vor, keine ausreichenden Untersuchungen in Bezug auf artenschutzrechtliche oder auch wasserrechtliche Fragestellungen durchzuführen. Die Bürger werden häufig selber aktiv und legen der Genehmigungsbehörde eigens erstellte oder in Auftrag gegebene Gutachten vor, mit denen belegt werden soll, dass die vom Vorhabenträger vorgelegten Untersuchungen nicht ausreichend seien. Die Festlegung auf einen gemeinsamen Untersuchungsrahmen im Vorfeld des Genehmigungsverfahrens, kann gegebenenfalls derartige Eskalation während des Genehmigungsverfahrens vermeiden. Grundsätzlich besteht bereits die Möglichkeit, Konflikten rund um den Untersuchungsgegenstand der Umweltverträglichkeitsprüfung entgegen zu wirken, indem die Öffentlichkeit bereits frühzeitig zur Unterrichtung und Besprechung hingezogen wird.

#### 6.4.2.2 Ungenügende Bekanntmachung des Vorhabens

Hat der Antragssteller alle geforderten Antragsunterlagen beigebracht, gibt die Genehmigungsbehörde das Vorhaben öffentlich im amtlichen Veröffentlichungsblatt sowie im Internet oder den örtlichen Tageszeitungen bekannt.<sup>766</sup> Die Bekanntmachung enthält den Hinweis darauf, wann und wo der Genehmigungsantrag ausgelegt wird und dass Einwendungen erhoben werden können. Die Bekanntmachung muss im Internet „unschwer“<sup>767</sup> auffindbar sein. Zusätzlich soll sie die Öffentlichkeit motivieren, Einwendungen zu erheben, anstatt sie abzuschrecken.<sup>768</sup>

<sup>764</sup> Näher siehe Kap. 5.2.1; *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 78. EL 2015, § 2a 9. BImSchV Rn. 6 ff.

<sup>765</sup> *Schink*, ZG 2011, 226 (238).

<sup>766</sup> Näher siehe Kap. 5.2.1.5.1.

<sup>767</sup> *Jarass*, BImSchG, 2015, § 10 Rn. 60a.

<sup>768</sup> *Roßnagel/Hentschel*, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 245; Lange, DVBl. 1975, 134.

Problematisch ist, dass die Bürger häufig erst von einem genehmigungsbedürftigen Vorhaben erfahren, wenn die Beteiligungsmöglichkeiten verstrichen sind oder wenn das Vorhaben bereits realisiert wird. Sie verpassen somit die öffentliche Bekanntmachung und die weiteren Verfahrensschritte. Die Bekanntmachung eines Biogas- oder Windenergievorhabens im Internet soll der Öffentlichkeit grundsätzlich Zugang zu Informationen erleichtern. Hinderlich ist jedoch, dass die Öffentlichkeit aktiv nach Bekanntmachungen der zuständigen Genehmigungsbehörde im Internet suchen muss, um von möglichen Verfahren Kenntnis zu erlangen.<sup>769</sup> Einen solchen Aufwand betreiben viele Bürger regelmäßig nicht. Informieren sich Bürger ungeachtet davon über die immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsvorhaben in ihrer Region, sind sie häufig von der fachlichen Darstellung der Bekanntmachung überfordert. So enthalten diese in Zusammenhang mit der Genehmigung von Windenergieanlagen keine für die fachfremde Öffentlichkeit verständliche Darstellung des Vorhabens. Häufig werden beim Standort ausschließlich die Flurstücknummern der Gemeindegemarkungen angegeben. Fachfremde Bürger können hieraus nur schwer ersehen, ob sie vom Vorhaben betroffen sind und welche Auswirkungen das Vorhaben auf sie haben wird. Erfahren die Bürger zu spät vom Vorhaben, fühlen sie sich übergangen und unfair beteiligt. Im schlimmsten Fall versuchen sie das Vorhaben mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln zu verhindern.

Der öffentlichen Bekanntmachung muss somit im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren eine besondere Bedeutung beigemessen werden, um die Öffentlichkeit bereits während des Genehmigungsverfahrens verständlich zu informieren. Zu bedenken ist jedoch, dass auch die Öffentlichkeit in der Verantwortung steht, ein gewisses Maß an Eigeninitiative aufzubringen, um sich an den Genehmigungsverfahren zu beteiligen. Die Bekanntmachung kann die Öffentlichkeit nur erreichen, wenn sich diese für Veränderungen in ihrer Standortgemeinde interessiert und Bereitschaft zeigt, sich im Rahmen der rechtlichen Verfahren zu beteiligen.

#### **6.4.2.3 Auslegung des Genehmigungsantrags**

Nachdem auf das Vorhaben in der Bekanntmachung hingewiesen wurde, erfolgt die Auslegung der Antragsunterlagen. Ausgelegt werden der Genehmigungsantrag sowie die weiteren vorgelegten Unterlagen mit Aus-

---

<sup>769</sup> Zur Bekanntmachung im Planfeststellungsverfahren siehe ähnlich *Fehling*, *Bucerus* *Law Journal* 2012, 92 (96).

nahme der Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse. Der Genehmigungsantrag und die weiteren Unterlagen werden bei der Genehmigungsbehörde und in der Nähe des Vorhabenstandorts ausgelegt. Bei UVP-pflichtigen Vorhaben werden die Unterlagen auch in Gemeinden ausgelegt, auf die das Vorhaben Auswirkungen haben kann. Die Einsichtnahme ist in der Regel während der Geschäftszeiten der auslegenden Behörde möglich.<sup>770</sup>

Berufstätige Bürger haben regelmäßig Schwierigkeiten die Einsichtnahme zeitlich zu organisieren, da sie häufig während der Geschäftszeiten der Genehmigungsbehörde arbeiten müssen. Finden Bürger doch den Weg in die Genehmigungsbehörde oder zu den anderen Auslegungsorten, sehen sie sich häufig mit einer Vielzahl von Aktenordnern konfrontiert. Um alle Unterlagen einzusehen, muss ein hoher Zeitaufwand betrieben werden, zu welchem die Bürger häufig nicht in der Lage oder bereit sind. Zudem verstehen fachfremde Bürger selten oder nicht in vollem Umfang den gesamten Inhalt des Genehmigungsantrags.<sup>771</sup> Eine Ausnahme hiervon bildet die Kurzbeschreibung nach § 4 Abs. 3 der 9. BImSchV. Die Auslegungspraxis der Genehmigungsbehörden wird daher als nicht mehr zeitgemäß erachtet.<sup>772</sup> Zweckmäßig wäre es, die Antragsunterlagen für die Dauer der Auslegungsfrist ins Internet einzustellen. In einigen Genehmigungsverfahren wird dies bereits heute schon praktiziert.<sup>773</sup> Fraglich ist jedoch, ob jeder Bürger auch Zugang zu den im Internet veröffentlichten Antragsunterlagen hat. Denn dezentrale Energieanlagen sollen regelmäßig in ländlichen Regionen errichtet werden, in denen der Breitbandausbau noch nicht so fortgeschritten ist, dass ein barrierefreier Zugang zu den Antragsunterlagen gewährleistet werden kann.

Durch die Auslegung der Antragsunterlagen und weiterer Unterlagen kann sich die Öffentlichkeit über das genehmigungspflichtige Vorhaben informieren. Gleichzeitig bietet die Auslegung die Gefahr, dass die Öffentlichkeit die Rahmenbedingungen, wie beispielsweise Dauer, Ort und Form dahingehend interpretieren, dass seitens der Genehmigungsbehörde und des Antragsstellers versucht wird, die Öffentlichkeit vom Verfahren auszuschlie-

---

<sup>770</sup> Siehe näher Kap. 5.2.1.5.2.

<sup>771</sup> Gaentzsch, in: Dolde/Hansmann/Paetow u.a. (Hrsg.), FS für Dieter Sellner, 2010, 219 (233 ff.); Schink, ZG 2011, 226 (240).

<sup>772</sup> Dolde, NVwZ 2013, 770 (774).

<sup>773</sup> Dolde, NVwZ 2013, 770 (774).

ßen. Sie bietet somit ein erhöhtes Konfliktpotential für den weiteren Verlauf des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens.

#### **6.4.2.4 Jetzt-oder-Nie Einstellung beim Erheben von Einwendungen**

Das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren zeichnet sich durch seine präkludierende Wirkung aus. Diese bewirkt, dass während der Auslegung der Antragsunterlagen und einer daran anschließenden Zwei-Wochen-Frist Einwendungen von jedermann gegen das Vorhaben erhoben werden können. Mit Ablauf dieser Frist sind Einwendungen ausgeschlossen und Drittbetroffene, die keine Einwendungen vorgebracht haben, können die erteilte Genehmigung dann nicht mehr mit Rechtsmitteln angreifen.<sup>774</sup> Diese Wirkung kann eine „Jetzt-oder-Nie“ Haltung seitens der Öffentlichkeit hervorrufen. So können vorgeschobene Gründe gefunden werden, um später mit Rechtsmitteln gegen die Genehmigung vorzugehen zu können.<sup>775</sup>

#### **6.4.2.5 Erörterungstermin**

Nach Ablauf der Auslegungs- und Einwendungsfrist kann die Genehmigungsbehörde einen Erörterungstermin einberufen.<sup>776</sup> Dadurch, dass am Erörterungstermin die Genehmigungsbehörde, der Antragssteller sowie die Öffentlichkeit teilnehmen, treffen auch die unterschiedlichsten Position und Meinungen aufeinander. Der Erörterungstermin weist somit ein erhöhtes Konfliktpotential auf. Grundsätzlich dient der Erörterungstermin der Information und Tatsachenermittlung der Genehmigungsbehörde. So kann die Genehmigungsbehörde bei komplexen Genehmigungsvorhaben durch den Erörterungstermin gegebenenfalls neue Erkenntnisse gewinnen, die für die Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit von Bedeutung sein können.<sup>777</sup> Gleichzeitig wird die Öffentlichkeit durch den Erörterungstermin über einzelne Punkte des Vorhabens informiert und kann sich zu den im Vorfeld abgegebenen Einwendungen persönlich äußern. Dies erweitert die für die Genehmigungsentscheidung bedeutsamen Faktoren zur Feststellung der Genehmigungsfähigkeit und dient damit der Interessenvertretung der Öffentlichkeit sowie der Verbesserung subjektivrechtlicher Positionen. Der Erörterungstermin stellt dadurch ein Mittel zur Vermeidung von Rechtsverletzungen dar und fördert die Transparenz der behördlichen Entschei-

---

<sup>774</sup> Näher siehe Kap. 5.2.1.5.3.

<sup>775</sup> *Appel*, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 35. Wissenschaftlichen Fachtagung, 2011, 93.

<sup>776</sup> Sie näher Kap. 5.2.1.5.4.

<sup>777</sup> *Guckelberger*, DÖV 2006, 97 (99 f.); *Riese/Dieckmann*, DVBl. 2010, 1343 (1345).

dungsfindung.<sup>778</sup> Ferner wird im Erörterungstermin ein Mittel gesehen, um die Akzeptanz gegenüber der später folgenden behördlichen Entscheidung zu stärken.<sup>779</sup> In der Praxis werden die beschriebenen Funktionen in der Regel jedoch nur teilweise oder auch gar nicht erreicht.<sup>780</sup>

Im förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren entscheidet die Genehmigungsbehörde im Einzelfall, ob ein Erörterungstermin durchgeführt werden soll oder nicht. Die Entscheidung ergeht nach Ablauf der Einwendungsfrist und wurde zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren im Jahr 2007 eingeführt. Die Ermessensausübung in Bezug auf den Erörterungstermin führt zu unterschiedlichen Annahmen und Unsicherheiten hinsichtlich seiner Durchführung. So wird einerseits argumentiert, dass der Erörterungstermin immer stattfinden sollte, auch wenn keine Einwendungen erhoben oder diese zurückgezogen wurden. Denn er kann eine informative und konfliktregulierende Rolle in den Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen übernehmen, wenn während ihm strittige Themen erörtert werden.<sup>781</sup> Andererseits wird vertreten, dass aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung auf den Erörterungstermin verzichtet werden kann. Denn in Anbetracht der Struktur des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens und der am Ende stehenden gebundenen Entscheidung der Genehmigungsbehörde entfaltet der Erörterungstermin mit Blick auf den Antragssteller keine verfahrensfördernde Wirkung.<sup>782</sup> Wurden Einwendungen fristgerecht erhoben, sollten sie im Hinblick auf die Transparenz und Informationswirkung des Verfahrens in jedem Fall erörtert werden. Das Unterlassen des Erörterungstermins, kann bei der Öffentlichkeit das Gefühl bestärken die Genehmigungsbehörde und der Antragssteller würde „gemeinsame Sache“ in Bezug auf das Genehmigungsvorhaben machen. Dadurch wird das gesamte Verfahren in Frage gestellt und der Protest der

---

<sup>778</sup> Guckelberger, DÖV 2006, 97 (99).

<sup>779</sup> BT-Drs. 15/4646, 30; Guckelberger, DÖV 2006, 97 (99); Riese/Dieckmann, DVBl. 2010, 1343 (1345).

<sup>780</sup> Näher siehe Guckelberger, DÖV 2006, 97 ff; Dippel, NVwZ 2010, 145 ff.

<sup>781</sup> Storost, in: Ule/Laubinger, BImSchG, 2007, § 10 Rn. G3; Ziekow, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages, 2012, D 62.

<sup>782</sup> Ziekow, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages, 2012, D 62; Dippel, NVwZ 2010, 145 (152), ähnlich Guckelberger, DÖV 2006, 97 (101).



Bürger gegen das Vorhaben und das Genehmigungsverfahren wächst immer stärker. Auf den Erörterungstermin sollte daher nur in den in § 16 Abs. 1 der 9. BImSchV genannten Gründen verzichtet werden.

Weiterhin wird vorgeschlagen den Erörterungstermin nur noch für Teile der Öffentlichkeit zu öffnen. Der Erörterungstermin könnte ausschließlich mit Umwelt- und Naturschutzverbänden durchgeführt werden, um einen fachlichen Austausch zwischen der Öffentlichkeit und der Genehmigungsbehörde zu garantieren. Alternativ könnten die erhobenen Einwendungen ausschließlich mit den Einwendern besprochen werden. In beiden Fällen wird ein Teil der Öffentlichkeit vom Erörterungstermin ausgeschlossen. Dies betrifft Teile der Öffentlichkeit, die keine Einwendungen erhoben haben. Jeder Ausschluss birgt die Gefahr, dass die Transparenz und Rechtmäßigkeit des Genehmigungsverfahrens von den Ausgeschlossenen in Frage gestellt wird. Somit wirken die Vorschläge zwar auf den ersten Blick verfahrensbeschleunigend. Auf den zweiten Blick kann eine solche Handhabung Konflikte erst befeuern und das gesamte Verfahren in Frage stellen.

Die Öffentlichkeit nimmt den Erörterungstermin häufig als Alibiveranstaltung wahr. Der Erörterungstermin findet zu einem Zeitpunkt im Genehmigungsverfahren statt, zu dem Veränderungen des Vorhabens seitens des Antragsstellers aufgrund der fortgeschrittenen Planung immer weniger wahrscheinlich erscheinen.<sup>783</sup> Diese Wahrnehmung führt zu Konflikten. Als Konsequenz werden an den Erörterungstermin Anforderungen einer Streitbeilegung gestellt.<sup>784</sup> Dies ist jedoch nicht seine Funktion. Er dient vielmehr der Tatsachenermittlung seitens der Behörde. Die Erörterung kritischer Fragen, kann allerdings als Nebeneffekt Rechtsstreitigkeiten vermeiden.<sup>785</sup>

Gegner und Befürworter eines Vorhabens stehen sich beim Erörterungstermin häufig unversöhnlich gegenüber. Ein Ausgleich von Meinungen ist zu diesem Zeitpunkt nicht mehr zu erreichen. Der Erörterungstermin wird als „Kampfarena“ genutzt, um mit allen rechtlich zu Verfügung stehenden Mitteln gegen das Vorhaben anzukämpfen.<sup>786</sup> Hierbei gerät der einzelne Einwender, der seine persönliche Betroffenheit artikulieren möchte, häufig aus dem Blick. Für ihn kann der Eindruck entstehen, er habe keine Möglichkeit

---

<sup>783</sup> Guckelberger, DÖV 2006, 97 (101).

<sup>784</sup> Schink, DVBl. 2011, 1377 (1382).

<sup>785</sup> Riese/Dieckmann, DVBl. 2010, 1343 (1345).

<sup>786</sup> Gaentzsch, in: Dolde/Hansmann/Paetow u.a. (Hrsg.), FS für Dieter Sellner, 2010, 219 (233); Schink, ZG 2011, 226 (240).

seine Einwendungen mit der zuständigen Behörde zu erörtern.<sup>787</sup> Die Erwartungen, die die Teilnehmer des Erörterungstermins an diesen stellen, weichen häufig stark voneinander ab. Die Genehmigungsbehörde nutzt den Erörterungstermin, um die formulierten Einwendungen zu erörtern. Die Bürger wollen den Erörterungstermin nutzen, um ihre Meinung zum Bio-gas- oder Windenergievorhaben allgemein zu äußern. Zugleich wollen sie den Erörterungstermin als Plattform nutzen, um über Themen zu sprechen, die im rechtlichen Genehmigungsverfahren grundsätzlich nicht behandelt werden, wie beispielsweise die Angst vor Wertverlusten ihrer Immobilien oder die Angst vor dem Verlust der heimatlichen Landschaft. Die Teilnehmer gehen somit mit unterschiedlichen Erwartungen in den Erörterungstermin. Dies kann insbesondere zu Konflikten führen, wenn der Verhandlungsleiter nicht von Beginn an deutlich macht, welchen Zweck den Erörterungstermin erfüllt. Zudem fühlen sich Bürger von der Genehmigungsbehörde nicht ernst genommen, wenn ihre Anliegen nicht besprochen werden. Ferner werden Einwender kaum die zeitliche Möglichkeit haben, über Wochen, wie es bei Großvorhaben der Fall sein kann, am Erörterungstermin persönlich teilzunehmen. Auch wenn der Einwender weiß, wann sein Belang zeitlich behandelt wird, kann er noch nicht sicher sein, eine Wortmeldung zu artikulieren. Denn Wortmeldungen im Erörterungstermin lassen sich von der Verhandlungsleitung kaum steuern, sodass ein Einwender möglicherweise vergeblich zum Erörterungstermin erscheint. Auch diese aus der Vergangenheit gezogenen Erfahrungen unterstützen die Tatsache, dass in der Öffentlichkeit Gefühle der Machtlosigkeit und des „Überfahren Werdens“ entstehen.<sup>788</sup> Abschließend ist festzustellen, dass sowohl die Organisation als auch der Ablauf des Erörterungstermins kritisiert werden. Der Erörterungstermin wird von der Genehmigungsbehörde organisiert und durchgeführt. Der Ablauf und Zweck des Erörterungstermins sind für fachliche Laien nicht immer ersichtlich. Dies kann dazu führen, dass sich die Öffentlichkeit in der Annahme bestärkt fühlt, Genehmigungsbehörde und Antragssteller würden zusammenarbeiten und die Neutralität der Genehmigungsbehörde würde nicht gewahrt werden.

---

<sup>787</sup> Gaentzsch, in: Dolde/Hansmann/Paetow u.a. (Hrsg.), FS für Dieter Sellner, 2010, 219 (233 ff.); Schink, ZG 2011, 226 (240).

<sup>788</sup> Schink, ZG 2011, 226 (241).

#### 6.4.2.6 Realisierung des Vorhabens

Nachdem das Genehmigungsverfahren beendet wurde, beginnt die Realisierung des Vorhabens. In dieser Phase findet keine Öffentlichkeitsbeteiligung mehr statt. Diese Phase bedingt häufig, dass Konflikte erst jetzt aufbrechen. Dies hängt mit dem sogenannten „Bulldozer-Effekt“ zusammen. Der Öffentlichkeit wird ein Vorhaben erst bewusst, wenn der Vorhabenträger mit seinen Arbeiten beginnt.<sup>789</sup> Entstanden bereits während des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens Konflikte, die nicht ausgetragen wurden, treten diese Konflikte auch während der Realisierung des Vorhabens auf. Bürger werfen beispielsweise dem Vorhabenträger vor, die Biogasanlagen größer als immissionsschutzrechtlich genehmigt zu errichten oder die Baustelle für die Windenergieanlagen wird manipuliert.<sup>790</sup>

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sowohl das vereinfachte als auch das förmliche immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren Verfahrensschritte aufweisen, die Verbesserungspotential hinsichtlich der Beteiligung der Öffentlichkeit aufweisen. Zu klären ist schließlich, welche Hindernisse Baugenehmigungsverfahren im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung aufweisen.

### 6.5 Baugenehmigungsverfahren

In Baugenehmigungsverfahren findet keine Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne des § 10 Abs. 3 ff. BImSchG statt. Da es sich regelmäßig um kleinere Vorhaben handelt, wie beispielsweise Gebäude oder Stallungen, geht der Gesetzgeber davon aus, dass der Bauherr die betroffenen Nachbarn oder Angrenzer selbst über die bevorstehenden Baumaßnahmen in Kenntnis setzt.<sup>791</sup> Bei kleineren Bauvorhaben stellte diese Handhabung bisher keine Probleme dar. Soll jedoch eine Biogasanlage errichtet werden, besteht die Gefahr, dass sich Widerstände gegen das Vorhaben seitens der Öffentlichkeit entwickeln. Dies hängt unter anderem mit der Darstellung von Biogasanlagen in den Medien zusammen.<sup>792</sup> In Fällen, in denen die Gefahr besteht,

---

<sup>789</sup> Ziekow, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages, 2012, D 62.

<sup>790</sup> In einem der untersuchten Fallbeispiele wurde während der Realisationsphase die Baustelle des Windenergievorhabens mutwillig beschädigt.

<sup>791</sup> Siehe näher Kap. 5.2.2.1.3.

<sup>792</sup> Zur negativen Darstellung von Biogasanlagen siehe beispielhaft <http://www.biogasanlagen-versus-anwohner.de/index.php/initiativen-mit-weiblick.html>, Stand 7/2017.

dass die Öffentlichkeit durch die Informationen der Medien einen falschen Eindruck von der geplanten Biogasanlage gewinnt, würde sich eine Beteiligung der Öffentlichkeit anbieten. Der Bauherr könnte Irrtümer über die Größe und auch die Sicherheit der Biogasanlagen durch Darstellungen und Erläuterungen beseitigen.

Die Einführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder lässt Fragen hinsichtlich des Anwendungsbereiches der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung auf bauaufsichtliche Genehmigungsverfahren entstehen. So stellt sich unter anderem die Frage, ob die Baugenehmigungsbehörde im Rahmen von Baugenehmigungsverfahren auf die Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung hinwirken sollte. Das Bundesland Nordrhein-Westfalen hat durch die Ergänzung des § 74 BauO NRW klargestellt, dass die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung keine Anwendung auf das Baugenehmigungsverfahren findet. In allen anderen Bundesländern bleibt die praktische Umsetzbarkeit der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung fraglich. Die Baugenehmigungsbehörde erfährt häufig erst von einem Bauvorhaben, wenn der Bauherr den Genehmigungsantrag bei der Bauaufsichtsbehörde einreicht. Zu diesem Zeitpunkt sind bereits alle wichtigen Entscheidungen vom Bauherr getroffen worden und eine frühe Information der Öffentlichkeit scheint ausgeschlossen. Trotzdem sollte die Baugenehmigungsbehörde auf die Durchführung hinwirken, wenn absehbar ist, dass das Bauvorhaben ein erhöhtes Konfliktpotential in sich birgt. Dieses ist bei Biogasanlagen in jedem Fall zu bejahen.

Schließlich muss nicht immer eine Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen eines Baugenehmigungsverfahrens durchgeführt werden. Zeichnet sich jedoch ab, dass sich in der Öffentlichkeit Irrtümer und Unsicherheiten über ein Bauvorhaben entstehen, sollte eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden, um Konflikte nicht unnötig zu befeuern. Zudem sollte die Baugenehmigungsbehörde bei Vorhaben, die ein erhöhtes Konfliktpotential aufweisen, auf die Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung hinwirken.

## **6.6 Konstruktive Konfliktaustragung zum Abbau von Hindernissen**

Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen sind zwar rechtlich akzeptabel. Die Verfahren sowie die Entscheidungen werden

allerdings häufig von der Öffentlichkeit nicht akzeptiert.<sup>793</sup> Die vorausgehende Untersuchung zeigt, dass die rechtlich vorgegebenen Planungs- und Genehmigungsverfahren Potentiale aufweisen, um kein Hindernis für die Entwicklung von Akzeptanz in und nach Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen zu bilden. Fraglich ist, wie die dargestellten Hindernisse abgebaut werden können.

In der Literatur, Gesetzgebung sowie in der Durchführungspraxis werden die unterschiedlichsten Vorschläge vorgestellt und umgesetzt, um die Hürde für die Entstehung von Akzeptanz in Planungs- und Genehmigungsverfahren abzubauen.<sup>794</sup> Eine Abschaffung oder Verringerung der Hürden kann nur erreicht werden, wenn Konflikte konstruktiv ausgetragen werden. Konfliktaustragung meint in diesem Zusammenhang nicht, dass erst ein Konflikt entstehen muss, damit eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wird. Vielmehr soll die Öffentlichkeit in Planungs- und Genehmigungsverfahren frühzeitig dazu ermuntert werden, sich überhaupt am Verfahren zu beteiligen. Entstehen Konflikte mit der Öffentlichkeit in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen sollen unter Zuhilfenahme von externen Dritten die Konflikte betreut und ausgetragen werden. Ziel ist es, durch eine konstruktive Konfliktbearbeitung die Bürger aktiv zu beteiligen und alle Verfahrensbeteiligten, ernst zu nehmen und fair zu behandeln. Im deutschen Sprachgebrauch ist etwas als „konstruktiv“ zu verstehen, wenn es dem sinnvollen Aufbau oder fördernd dient.<sup>795</sup> Im Rahmen von Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen soll die konstruktive Konfliktaustragung die Entstehung von Akzep-

---

<sup>793</sup> Näher siehe Kap. 2.3.

<sup>794</sup> So ist beispielsweise in Baden-Württemberg im Jahr 2015 zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung das Umweltverwaltungsgesetz-BW in Kraft getreten. Die juristische sowie sozialwissenschaftliche Literatur beschäftigt sich insbesondere seit den Konflikten zum Umbau des Stuttgarter Hauptbahnhofs verstärkt mit der Frage, welchen Beitrag die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren leisten kann. Siehe *Durner*, ZUR 2011, 354; *Knauff*, DÖV 2012, 1; *Waechter*, in: VVDStRL 72, 499 ff.; *Ziekow*, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages, 2012, Teil D; *Renn*, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 35. Wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V., 2011, 129 ff.; mit Bezug zur Energiewende siehe *Blum/Kühne/Kühnau*, Natur und Landschaft 2014, 243; *Renn/Köck/Schweizer u.a.*, ZUR 2014, 281 m.w.N.

<sup>795</sup> Definition aus Duden online, Beitrag zu „konstruktiv“, abrufbar unter: <http://www.duden.de/rechtschreibung/konstruktiv>, Stand 7/2017.

tanz fördern und somit indirekt auf einer höheren Ebene einen Beitrag zur Umsetzung der Energiewende leisten.

Um eine konstruktive Konfliktaustragung im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen zu etablieren, bleibt fraglich, welche Anforderungen, in Form von Voraussetzungen und Maßnahmen, an die konstruktive Konfliktaustragung und damit auch die Öffentlichkeitsbeteiligung zu stellen sind. Voraussetzungen sind Vorbedingungen die erfüllt sein müssen damit etwas anderes ermöglicht wird.<sup>796</sup> Es handelt sich somit um grundlegende Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit eine konstruktive Konfliktaustragung gewährleistet werden kann. Maßnahmen sind hingegen konkrete Handlungen oder Regelungen die etwas bewirken sollen. Darunter fallen beispielsweise Bürgerinformations- und Diskussionsveranstaltungen, die im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden. Maßnahmen können durch konkrete rechtliche Vorschriften vorgeschrieben werden oder aufgrund der Eigeninitiative des Planungs- oder Vorhabenträgers durchgeführt werden.

Um Konflikte konstruktiv auszutragen, sind vor allem Kontrolle und Transparenz wichtige Voraussetzungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen. Kontrolle ist in diesem Zusammenhang eng mit der Transparenz verknüpft. Denn Transparenz kann sich sowohl auf die Nachvollziehbarkeit des prozessualen Ablaufs eines Planungs- oder Genehmigungsverfahrens als auch auf die inhaltliche Begründung des Ergebnisses eines solchen Prozesses beziehen.<sup>797</sup> Dadurch kann die Öffentlichkeit das behördliche Handeln kontrollieren und Rechtsverstöße früh aufzeigen. Kontrolle bietet somit der Öffentlichkeit die Möglichkeit, in gewisser Art und Weise Einfluss auf das Verfahren zu nehmen. Diese Einflussnahme schließt jedoch nicht aus, dass die Kontrolle der Öffentlichkeit in der Eröffnung des Rechtswegs endet. Die Kontrolle durch die Öffentlichkeit kann dadurch dazu beitragen, dass die Selbstkontrolle der Verwaltung gesteigert wird.<sup>798</sup> Planungs- und Genehmi-

---

<sup>796</sup> Definition aus Duden online, Beitrag zu „Voraussetzung“, abrufbar unter: <http://www.duden.de/rechtschreibung/Voraussetzung>, Stand 7/2017.

<sup>797</sup> Haug, Die Verwaltung 2014, 221 (238).

<sup>798</sup> Kurz, Juristische Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung und Genehmigung umweltrelevanter Großvorhaben, Speyerer Forschungsberichte 104, 1992, 40.

gungsverfahren müssen somit kontrollierbar und transparent für die Öffentlichkeit gestaltet werden.

Eine weitere wichtige Voraussetzung für die Durchführung von Maßnahmen zur Beteiligung der Öffentlichkeit ist, dass sich die Planungs- und Vorhabenträger darüber im Klaren sind, dass die wahrgenommenen Auswirkungen von dezentralen Energieanlagen seitens der Öffentlichkeit sehr heterogen sind. Oftmals überwiegt eine emotional subjektive Abschätzung einzelner Auswirkungen, wie beispielsweise die Angst vor Geruchsbelästigungen oder die Veränderung des Landschaftsbildes. Dies trifft insbesondere zu, wenn Personen in ländliche Regionen gezogen sind, um dem Lärm und dem Stress der Großstadt zu entfliehen und sich nun an ihrem Wohnort von Planungen und Vorhaben bedroht sehen, die diese Idylle zerstören könnten. Solche Bürger sind grundsätzlich schwer anzusprechen und demzufolge muss sich vor Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung bewusst gemacht werden, dass nicht die gesamte Öffentlichkeit durch Beteiligungsverfahren erreicht werden kann.<sup>799</sup>

Unabhängig davon, welche Maßnahmen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden, muss die Öffentlichkeitsbeteiligung über ein klares Mandat verfügen. Folglich muss vor der Durchführung einer Beteiligungsmaßnahme der Öffentlichkeit sowie den Planungs- und Vorhabenträgern vermittelt werden, welches Ziel mit der Öffentlichkeitsbeteiligung verfolgt werden soll, auf welcher rechtlichen Grundlage die Beteiligungsmaßnahmen durchgeführt werden, welche Möglichkeiten der Einflussnahme die Öffentlichkeit besitzt und wie mit den Ergebnissen des Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens umgegangen wird. Infolgedessen wird Transparenz erzeugt und die möglichen Frustrationsrisiken werden minimiert.<sup>800</sup>

Grundvoraussetzungen für die Durchführung von Maßnahmen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung sind zudem die finanzielle Umsetzbarkeit sowie ihre Rechtskonformität. Maßnahmen, die eine Planung oder ein konkretes Vorhaben aufgrund ihrer finanziellen Anforderungen unwirtschaftlich und somit nicht durchführbar machen, können nicht dazu beitragen, dass Konflikte konstruktiv ausgetragen werden. Damit Konflikte überhaupt

---

<sup>799</sup> *Walter/Krauter/Schwenzer*, ET 2011, 47 (48).

<sup>800</sup> *Renn*, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 35. Wissenschaftlichen Fachtagung, 2011, 159; bezugnehmend auf Mitentscheidungen *Renn/Köck/Schweizer*, NVwZ 2014, 281 (285).

ausgetragen werden können, müssen sie erst einmal entstehen. Es muss somit ein konfliktauslösendes Ereignis geben. Dieses können Planungen und Genehmigungen von dezentralen Energieanlagen sein. Zudem müssen die Maßnahmen mit der rechtlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, mit den Grundrechten der Betroffenen und Antragssteller sowie anderen einfachgesetzlichen Vorschriften übereinstimmen.

Die Voraussetzungen und Maßnahmen stehen in einem Verhältnis zueinander, indem sie sich gegenseitig bedingen. So kann Transparenz nur hergestellt werden, wenn die Öffentlichkeit durch die Bereitstellung von Informationen informiert ist. Informationen können wiederum nur bereitgestellt werden, wenn für die Öffentlichkeit überhaupt nachvollziehen kann, was ein Planungs- oder Genehmigungsverfahren ist und welche Rolle die Gemeinde oder die Genehmigungsbehörden in diesen Verfahren spielen. Damit die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen eine konstruktive Konfliktaustragung ermöglicht, ist pro Planungs- oder Genehmigungsverfahren nicht nur eine Maßnahme anzuwenden. Vielmehr können die Maßnahmen nur im Zusammenspiel ihre Wirkung entfalten. Es bietet sich deswegen an, vor einem konkreten Planungs- und Genehmigungsverfahren zu prüfen, welche Maßnahmen aufgrund der vorliegenden individuellen Gegebenheiten eingesetzt werden sollten. Schließlich werden die konkreten Maßnahmen im Rahmen der rechtspolitischen Vorschläge für die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen im 7. Kapitel ausführlich dargestellt und hinsichtlich ihrer rechtlichen Machbarkeit untersucht.



## 7 RECHTSPOLITISCHE VORSCHLÄGE ZUR FORTENTWICKLUNG DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG

Die Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen sind zwar rechtlich akzeptabel, dennoch verhindern sie nicht, dass die Verfahren regelmäßig von diversen Konflikten begleitet werden.<sup>801</sup> Gleichzeitig bieten die Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen etliche Beteiligungsmöglichkeiten. Daher sind in den Vorschriften zu den konkreten Planungs- und Genehmigungsverfahren lediglich einzelne Änderungen und Erweiterungen notwendig, um eine konstruktive Konfliktaustragung im Rahmen der Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen zu ermöglichen.<sup>802</sup> Bei der Auswahl der Vorschläge zur Änderung und Erweiterung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen, konnte auf das vom Forschungsprojekt Dezent Zivil entwickelte Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung zurückgegriffen werden.<sup>803</sup>

Das vorliegende Kapitel untersucht die Vorschläge des Konzepts hinsichtlich ihrer rechtlichen Umsetzbarkeit. Für den Fall, dass rechtliche Vorgaben für die Umsetzung des Konzepts fehlen, enthält das Kapitel konkrete Vorschläge zur rechtlichen Umsetzung. Diese behandeln unter anderem die Nutzung informeller Beteiligungsinstrumente in formellen Planungs- und Genehmigungsverfahren, die Durchführung einer Umfeld- und Konfliktanalyse, die Einführung einer Zentralen Stelle zur Begleitung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, die Einführung von Bürgervertrauenspersonen sowie den Einsatz von Visualisierungs- und Simulationsmaßnahmen. Daneben beinhaltet das Kapitel rechtspolitische Vorschläge zu den einzelnen Planungs- und Genehmigungsverfahren, die einen Beitrag zu einer konstruktiven Konfliktaustragung während der Genehmigungsverfahren leisten können. Hierfür wird jeweils eine Unterscheidung zwischen der Raumplanung, Bauleitplanung sowie dem immissionsschutzrechtlichen und baurechtlichen Genehmigungsverfahren vorgenommen.

---

<sup>801</sup> Siehe ausführlich Kap. 6.

<sup>802</sup> Zum Begriff „konstruktive Konfliktaustragung“ siehe Kap. 6.6.

<sup>803</sup> Siehe ausführlich *Roßnagel/Ewen/Götz u.a.*, Konzept zur Konfliktbewältigung, 2014; *Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a.*, Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 82 ff.

## 7.1 Informelle Beteiligungsinstrumente als Ergänzung zum formellen Verfahren

Informelle Beteiligungsinstrumente können einen Beitrag zur konstruktiven Konfliktaustragung in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen leisten. Deliberative und dialogorientierte Verfahren bieten der Öffentlichkeit die Möglichkeit, an der Entscheidungsvorbereitung mitzuwirken, ohne dass das Entscheidungsmonopol der Planungs- oder Genehmigungsbehörde in Frage gestellt wird. Zudem sind sie flexibel und schnell in bestimmten Situationen einsetzbar.<sup>804</sup> Planungs- und Genehmigungsverfahren werden in der öffentlichen Debatte häufig durch die Planungs- oder Vorhabengegner dominiert. Der größte Teil der Öffentlichkeit wird infolgedessen in ihrer Meinungsbildung beeinflusst. Ziel informeller Beteiligungsformate sollte es deswegen sein, der „schweigenden Masse“ durch eine konstruktive Öffentlichkeitsbeteiligung die Möglichkeit zu geben, ihre eigene Meinung zur Planung oder zum Vorhaben zu entwickeln.<sup>805</sup>

Eine vertrauensfördernde und konstruktive Beteiligung der Öffentlichkeit kann sowohl auf Planungs- als auch auf Genehmigungsebene etwa in Form von partizipativen Gruppendiskussionen oder Planungszellen erfolgen.<sup>806</sup> Voraussetzung ist, dass bereits vor Durchführung dieser Verfahren allen Beteiligten erläutert wurde, wie mit den Ergebnissen des Beteiligungsverfahrens umgegangen wird.<sup>807</sup> In den partizipativen Gruppendiskussionen und Bürgerwerkstätten können auf Planungsebene beispielsweise Tabukriterien für die Standortfindung von Vorranggebieten auf regionalplanerischer Ebene und von Konzentrationszonen auf Ebene der Bauleitplanung diskutiert werden. Ist die Ausarbeitung der Teilregional- oder Teilflächen-nutzungspläne noch nicht fortgeschritten, sind die Freiheitsgerade für Änderungen der Pläne noch groß und somit auch die Einflussmöglichkeiten der Öffentlichkeit.<sup>808</sup> Zudem lernen die teilnehmenden Bürger den Ablauf von Planungsverfahren kennen und können nachvollziehen, welche rechtli-

---

<sup>804</sup> Siehe näher Kap. 3.3.3.

<sup>805</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 110 ff.

<sup>806</sup> Siehe näher Kap. 3.3.4.

<sup>807</sup> Nanz, in: Kiderlen/Metzner (Hrsg.), Demokratie, Bd. 32, 2013, 138; Itten/Mono, in: BWE (Hrsg.), Bürger und Windenergie, 2015, 2.

<sup>808</sup> Siehe näher Kap. 5.1.1.1.

chen Anforderungen bei der Planung zu beachten sind. Dies legt den Grundstein dafür, dass sich die Bürger im späteren Planungsverfahren nicht übergangen fühlen. Darüber hinaus werden bereits frühzeitig Kontakte zwischen der Planungsbehörde und den Bürgern geknüpft, die das gegenseitige Vertrauen der Akteure zu stärken vermögen.<sup>809</sup>

Auch in Genehmigungsverfahren können partizipative Gruppendiskussionen zum Einsatz kommen.<sup>810</sup> Neben dem Ablauf des Genehmigungsverfahrens, können hier auch Themen diskutiert werden, die im rechtlichen Verfahren nicht bearbeitet werden, wie beispielsweise die Wirkung der Biogas- oder Windenergieanlage auf die Anwohner, die Landschaft und die Region.<sup>811</sup> Von Vorteil ist zudem, dass die Gespräche aufgrund der geringen Gruppengrößen in geschützten, nicht für die gesamte Öffentlichkeit zugänglichen Räumen stattfinden und auch die Bürger zur Wort kommen können, die ihre Bedenken in großen Veranstaltungsformaten nicht geäußert hätten.

Entstehen trotzdem Konflikte in den laufenden Planungs- und Genehmigungsverfahren, sollten zur konstruktiven Konfliktaustragung Verfahren wie Mediationen oder Runde Tische durchgeführt werden. Ihr Einsatz eignet sich besonders dann, wenn Konflikte zu bestimmten Themen oder Fragestellungen während der Planungs- und Genehmigungsverfahren entstehen, wie beispielsweise der Betrieb von Biogas- und Windenergieanlagen während der Nacht oder an Sonn- und Feiertagen. Die Teilnehmer können sich über die Konfliktthemen austauschen. Zu beachten ist, dass die Planungs- und Genehmigungsbehörden vor Beginn der Verfahren darlegen müssen, wie mit den Ergebnissen der Mediation umgegangen wird.<sup>812</sup>

Häufig bestimmen fachlich-sachliche Konfliktthemen, wie ein erhöhtes Verkehrsaufkommen in der Region durch Biogasanlagen oder der Infraschall, der von Windenergieanlagen ausgeht, die öffentliche Debatte über die Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen. Hier bietet sich der Einsatz von Expertenanhörungen an, um die Themen für die

---

<sup>809</sup> Roßnagel/Ewen/Birzle-Harder u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 96.

<sup>810</sup> Siehe näher Kap. 3.3.4.3.

<sup>811</sup> Roßnagel/Ewen/Birzle-Harder u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 144.

<sup>812</sup> Siehe Roßnagel/Ewen/Birzle-Harder u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 131, 145; siehe näher Kap. 3.3.4.1.

fachfremde Öffentlichkeit verständlich darzustellen und um die Fragen der Öffentlichkeit diesbezüglich zu diskutieren. Um zu verhindern, dass das Format der Expertenanhörung durch Planungs- oder Vorhabengegner in Frage gestellt wird, können Pro- und Contra-Experten eingeladen werden.<sup>813</sup> Schließlich eignen sich informelle Beteiligungsformate, um die Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen hinsichtlich einer konstruktiven Konfliktaustragung zu unterstützen. Die rechtlichen Regelungen zu Planungs- und Genehmigungsverfahren sehen mit Ausnahme des § 4b BauGB keine ausdrückliche Anwendung informeller Beteiligungsinstrumente während der Verfahren vor. Daher stellt sich die Frage, ob die Verfahren de lege lata während laufenden Planungs- und Genehmigungsverfahren zum Einsatz kommen dürfen.

### 7.1.1 Anwendungsmöglichkeiten in Planungsverfahren

Für die Bauleitplanung bestimmt § 4b BauGB, dass die Gemeinde, als Trägerin der Bauleitplanung, einem Dritten die Durchführung einer Mediation oder eines anderen Verfahrens der außergerichtlichen Konfliktbeilegung übertragen kann. Diese ausdrückliche Möglichkeit wurde im Rahmen der BauGB-Novelle im Jahr 2013 in das Baugesetzbuch eingefügt und sollte die Anwendung von Konfliktlösungsverfahren in der Praxis fördern.<sup>814</sup> Informelle Beteiligungsformate sind grundsätzlich Konfliktlösungsverfahren, da sie entweder der Entstehung von Konflikten konstruktiv entgegenwirken oder im Falle von Konflikten eine konstruktive Austragung ermöglichen. Sie fallen somit in den Anwendungsbereich des § 4b BauGB. Auch wenn im Wortlaut der Vorschrift ausdrücklich nur Mediationsverfahren genannt werden, umfasst die Vorschrift auch andere Verfahren, die eine Konfliktlösung anstreben.<sup>815</sup> Hierzu gehören auch informelle Beteiligungsinstrumente. Folglich ermöglicht das Baugesetzbuch die Durchführung informeller Beteiligungsinstrumente im Rahmen der Bauleitplanung.

Zu klären ist, ob informelle Beteiligungsinstrumente auch während der Aufstellungsverfahren von Regionalplänen durchgeführt werden dürfen.

---

<sup>813</sup> *Roßnagel/Ewen/Birzle-Harder u.a.*, Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 144.

<sup>814</sup> *Grigoleit/Uechtritz*, in: *Spannowsky/Uechtritz* (Hrsg.), BeckOK BauGB, 37. Ed, 2017, § 4b Rn. 8.1; *Krautzberger/Stüer*, DVBl. 2013, 805 (809).

<sup>815</sup> *Krautzberger/Wagner*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg u.a.* (Hrsg.), Baugesetzbuch, 108. EL 2013, § 4b Rn. 46; *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr* (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 4b Rn. 2.

Weder das Raumordnungsgesetz noch die landesrechtlichen Vorschriften ermöglichen explizit die Durchführung informeller Beteiligungsinstrumente in Aufstellungsverfahren von Regionalplänen. In Aufstellungsverfahren von Regionalplänen kann die Durchführung informeller Beteiligungsformate einen Beitrag dazu leisten, die Öffentlichkeit in einer verständlichen Art und Weise frühzeitig über die Planungen zu informieren. Zudem erweitert der Dialog zwischen Behörde und Öffentlichkeit die Informationsbasis des Planungsträgers. Die erweiterte Informationsbasis trägt dazu bei, dass der Planungsträger im Rahmen der Abwägung die für die Planung relevanten Belange berücksichtigt.

Zu beachten ist, dass sich informelle Beteiligungsinstrumente durch ihre Freiwilligkeit auszeichnen.<sup>816</sup> Alle Beteiligten erklären sich bereit, am informellen Beteiligungsverfahren teilzunehmen. Daher macht die Durchführung einer informellen Dialogveranstaltung kaum Sinn, wenn die Planungsträger selber nicht bereit sind Informationen über das Vorhaben Preis zu geben oder sich gegen die Durchführung aktiv wehren. Die Eigenschaft der Freiwilligkeit schließt grundsätzlich aus, dass informelle Beteiligungsinstrumente durchgeführt werden, wenn sich der Planungsträger gegenüber der Durchführung solcher Instrumente verschließt.

### **7.1.2 Grenzen und Kostenübernahme in Planungsverfahren**

Grundsätzlich ist zu beachten, dass informelle Beteiligungsinstrumente, keine Instrumente sind, die der Öffentlichkeit eine Mitentscheidung am Ausgang der Planungs- und Genehmigungsverfahren ermöglichen. Denn die Öffentlichkeitsbeteiligung findet ihre Grenze dort wo Entscheidungen der Planungs- und Genehmigungsbehörden getroffen werden.<sup>817</sup> Dies gilt auch für informelle Beteiligungsinstrumente und deren Ergebnisse. In Planungsverfahren, wie Regional- und Bauleitplanungsverfahren muss die Planungsbehörde sicherstellen, dass eine ergebnisoffene Abwägung möglich bleibt.<sup>818</sup> Insofern sind die Ergebnisse informeller Beteiligungsformate zwar geeignet den Informationsstand der Planungs- und Genehmigungsbehörde zu erweitern. Sie können die Entscheidung jedoch nicht ersetzen. Die

---

<sup>816</sup> *El Bureiasi*, DVP 2013, 424 (425).

<sup>817</sup> *Hien*, UPR 2012, 128 (131); *El Bureiasi*, DVP 2013, 424 (425); siehe näher Kap. 6.1.1.

<sup>818</sup> BVerwG, Urt. v. 3.3.2011 – 9 A 8.10, jurist Rn. 24 = NVwZ 2011, 1256 (1258); *Durinke/Durinke*, KommJur 2016, 241 (245); *Seibert-Fohr*, VerwArch 2013, 311 (325).

Ergebnisse informeller Beteiligungsinstrumente können daher nur Empfehlungscharakter haben.<sup>819</sup>

Für Planungsverfahren gilt zudem das Verbot der planerischen Vorwegbindung. Dieses besagt, dass sich eine Planungsbehörde keiner Einflussnahme aussetzen darf, die ihre Freiheit zur eigenen planerischen Entscheidung einschränkt oder nimmt. Dadurch darf die Planungsbehörde den Abwägungsvorgang nicht durch ein bloßes Aushandeln, der zu beachtenden Belange ersetzen.<sup>820</sup> Das Verbot konkretisiert die rechtsstaatlichen Grenzen, die im Hinblick auf die Abwägung gezogen werden.<sup>821</sup> Wenngleich im Raumordnungsgesetz und Baugesetzbuch nicht ausdrücklich auf das Verbot der Vorwegbindung hingewiesen wird, verlangt dieses auch für die Planungen und somit die Regional- und Bauleitplanung Beachtung. Das Verbot der Vorwegbindung ist eine Ausprägung des verfassungsrechtlich fundierten Rechtsstaatsprinzips, daher ist es auch im Raumordnungsrecht anzuwenden.<sup>822</sup> Informelle Beteiligungsformate müssen somit so ausgestaltet sein, dass sie keine Vorwegbindung der Planungsbehörde erzeugen. Dies kann dadurch erreicht werden, dass die Ergebnisse ausdrücklich in Form von nicht bindenden Empfehlungen verfasst werden.

Fraglich ist zudem, wer die Kosten für die Durchführung informeller Beteiligungsinstrumente trägt. Die Planungsträger und Gemeindeverbände sind häufig nicht mit den finanziellen Mitteln ausgestattet, um informelle Beteiligungsinstrumente in beliebiger Menge und finanzieller Höhe durchführen lassen zu können. Zudem sind Verwaltungen dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet.<sup>823</sup> Daher sollten beim Einsatz informeller Beteiligungsinstrumente die voraussichtlichen Kosten betrachtet werden. Grundsätzlich sollten die Kosten informeller Beteiligungsinstrumente auf Ebene der Regional- und Bauleitplanung von den Planungsträgern übernommen werden. Zum einen können die informellen Beteiligungsinstrumente die Wissensbasis für die anstehenden Abwägungsent-

<sup>819</sup> *Durinke/Durinke*, KommJur 2016, 241 (245); *El Bureiasi*, DVP 2013, 424 (425).

<sup>820</sup> *Durinke/Durinke*, KommJur 2016, 241 (246); BverwG, Urteil v. 3.3.2011 – 9 A 8/10, juris Rn. 24 = NVwZ 2011, 1256 (1258); zur Bauleitplanung siehe BVerwGE 45, 309 (319) = BVerwG, NJW 1975, 70 (73).

<sup>821</sup> *Spannowsky*, ZfBR 2010, 429 (431); *Durinke/Durinke*, KommJur 2016, 241 (246); *Dirnberger*, in: *Spannowsky/Uechtritz* (Hrsg.), BeckOK BauGB, 37. Ed. 2015, § 1 Rn. 140.

<sup>822</sup> *Spannowsky*, ZfBR 2010, 429 (431).

<sup>823</sup> Siehe beispielsweise § 92 Abs. 2 HGO oder auch § 77 Abs. 2 GemO BW

scheidungen erweitern. Zum anderen können Probleme und Fragen zu etwa naturschutzrechtlichen Themen innerhalb der Planaufstellungsverfahren behandelt werden. Hierdurch können aufwendige gerichtliche Auseinandersetzungen im Anschluss an die Verfahren verhindert werden. Informelle Beteiligungsinstrumente können somit einen Beitrag dazu leisten, den Kosten- und Zeitaufwand im und nach dem Aufstellungsverfahren zu verringern. Hinsichtlich der entstehenden Kosten besteht die Möglichkeit, dass eine Zentrale Stelle auf Landesebene, die Träger der Regionalplanung sowie die Gemeinden bei der Bauleitplanung sowohl finanziell als auch fachlich unterstützt.<sup>824</sup>

### 7.1.3 Anwendungsmöglichkeiten in Genehmigungsverfahren

Für Genehmigungsbehörden gibt es in Verwaltungsverfahren grundsätzlich keine Begrenzung auf bestimmte Handlungsformen bei der Durchführung ihrer Pflichten. Jedoch steht den Behörden keine unbegrenzte Wahlfreiheit zu. Soweit die Verfahren formalisiert sind, muss die Genehmigungsbehörde den gezogenen Ordnungsrahmen einhalten. Innerhalb dieses Ordnungsrahmens und den Grenzen des materiellen Rechts steht der Genehmigungsbehörde jedoch Wahlfreiheit zu.<sup>825</sup>

Vor Beginn eines Verwaltungsverfahrens oder nach Abschluss des Verfahrens Bedarf der Einsatz von informellen Beteiligungsinstrumenten keiner expliziten Rechtsgrundlage.<sup>826</sup> Das Bundesverwaltungsgericht entschied für den Ausbau einer Bundesautobahn, dass grundsätzlich keine Bedenken bestehen, einem Planfeststellungsverfahren ein informelles Beteiligungsverfahren vorzuschalten, um eine Empfehlung für die Planung zu erarbeiten, die auf breite Akzeptanz in der Öffentlichkeit stoßen kann.<sup>827</sup> Eine Anwendung auf immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren bei denen eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wird, ist auch im Hinblick auf die Einführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung denkbar. Die Öffentlichkeit soll frühzeitig über das geplante Vorhaben informiert werden. Hierfür sieht beispielsweise die Richtlinie VDI 7000 die Durchführung informel-

---

<sup>824</sup> Zur Zentralen Stelle siehe Kap. 7.3.

<sup>825</sup> *Durinke/Durinke*, KommJur 2016, 241 (245); *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 2014, § 9 Rn. 182.

<sup>826</sup> *Ziekow*, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen zum 69. Deutschen Juristentag, 2012, D 88; BVerwGE 139, 150 ff. = NVwZ 2011, 1256 (1258); *Durinke/Durinke*, KommJur 2016, 241 (245).

<sup>827</sup> BVerwGE 139, 150 ff. = NVwZ 2011, 1256 (1258).

ler Dialogverfahren vor.<sup>828</sup> Auch nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens sieht die Richtlinie VDI 7000 die Beteiligung der Öffentlichkeit durch informelle Verfahren, wie beispielsweise Anwohnerdialoge, vor.<sup>829</sup>

Während der Genehmigungsverfahren kann die Durchführung informeller Beteiligungsinstrumente auf den Amtsermittlungsgrundsatz nach § 24 VwVfG sowie das der Genehmigungsbehörde zustehende Verfahrensermessen nach § 10 VwVfG gestützt werden.<sup>830</sup> Nach § 10 VwVfG ist ein Verwaltungsverfahren nicht an bestimmte Formen gebunden, soweit keine besonderen Vorschriften für die Form des Verwaltungsverfahrens bestehen. Sowohl das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren als auch das Baugenehmigungsverfahren geben vor, wie die Beteiligung der Öffentlichkeit oder der Nachbarn zu vollziehen ist.

Informelle Beteiligungsformate ändern grundsätzlich nichts an diesem Ablauf. Sie ergänzen die formellen Verfahren. Daher spricht nichts gegen eine Anwendung informeller Beteiligungsinstrumente während der Verfahren. Zu beachten ist jedoch, dass die rechtlichen Vorgaben, wie beispielsweise Vorgaben zum zeitlichen Ablauf der Verfahren durch die informellen Beteiligungsinstrumente nicht verletzt werden dürfen. Auch der Amtsermittlungsgrundsatz nach § 24 VwVfG findet in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, Baugenehmigungsverfahren sowie Planungsverfahren Anwendung.<sup>831</sup> Demnach besteht die Pflicht der Genehmigungsbehörde den Sachverhalt von Amts wegen aufzuklären.<sup>832</sup> Informelle Beteiligungsinstrumente können zur Aufklärung des Sachverhalts beitragen, indem die zuständige Behörde ihre Wissensbasis hinsichtlich der zu treffenden Entscheidung verbessert. Somit besteht sowohl in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren als auch in Baugenehmigungsverfahren

<sup>828</sup> VDI 7000, 29; Brennecke, DVBl. 2016, 329 (334).

<sup>829</sup> VDI 7000, 49; Brennecke, DVBl. 2016, 329 (334 ff.).

<sup>830</sup> Ziekow, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen zum 69. Deutschen Juristentag, 2012, D 88; Durinke/Durinke, KommJur 2016, 241 (245); Frey, VBIBW 2013, 417 (419 ff.).

<sup>831</sup> Für das Immissionsschutzrecht siehe Jarass, BImSchG, 2015, § 10 Rn. 44; für die Anwendung des Amtsermittlungsgrundsatzes in der Regionalplanung siehe BVerwG v. 18.1.2011 – 7 B/19/10 – juris Rn. 23 = NVwZ 2011, 812 (814); allgemein siehe Kallerhoff, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 2014, § 24 Rn. 1 ff.

<sup>832</sup> Kallerhoff, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 2014, § 24 Rn. 1; Schwarz, in: Fehling/Kastner/Störmer (Hrsg.), Verwaltungsrecht, 2016, § 24 Rn. 1.



ren als auch in Aufstellungsverfahren der Regionalplanung die Möglichkeit informelle Beteiligungsinstrumente anzuwenden.

#### **7.1.4 Grenzen und Kostenübernahme in Genehmigungsverfahren**

Die Mitwirkungsmöglichkeit im Rahmen informeller Beteiligungsinstrumente findet ihre Grenzen in Genehmigungsverfahren mit einer gebundenen Entscheidung dort, wo die Genehmigungsbehörde von ihrer rechtlich vorgeschriebenen Prüfpflicht abweicht und ohne rechtliche Grundlage das Ergebnis des informellen Beteiligungsprozesses in ihre Entscheidung mit einbezieht.<sup>833</sup> Zudem ist fraglich, ob Antragssteller verpflichtet werden dürfen, informelle Beteiligungsinstrumente durchzuführen.

Grundsätzlich ist zu beachten, dass informelle Beteiligungsinstrumente freiwillige und ergänzende Instrumente zum Genehmigungsverfahren sind. Ihre Durchführung macht nur dann Sinn, wenn auch der Antragssteller den Nutzen und die Vorteile der informellen Beteiligungsinstrumente erkennt und sich bereit erklärt, die Durchführung solcher Instrumente zu unterstützen. Eine Verpflichtung zur Durchführung informeller Beteiligungsinstrumente ist somit nicht vorgesehen. Somit stellt die Durchführung informeller Beteiligungsinstrumente keinen Eingriff in die Rechte des Antragsstellers dar. Die Durchführung informeller Beteiligungsinstrumente beruhen somit ausschließlich auf der Bereitschaft und Freiwilligkeit aller Beteiligten. Die Genehmigungsbehörden sollten allerdings auf die Durchführung informeller Beteiligungsinstrumente hinwirken. Eine solche Hinwirkungspflicht stärkt das Bewusstsein der Antragssteller als auch der Öffentlichkeit für die Möglichkeit informelle Beteiligungsinstrumente in Genehmigungsverfahren einzusetzen.<sup>834</sup>

Informelle Beteiligungsinstrumente verursachen Kosten. Fraglich ist, wer die Kosten für die Durchführung informeller Beteiligungsinstrumente übernehmen sollte. Genehmigungsbehörden verfügen regelmäßig nicht über ausreichende finanzielle Möglichkeiten, um die informellen Beteiligungsinstrumente durchführen zu können. Sie werden somit nicht in der Lage sein informelle Beteiligungsinstrumente durchführen zu können. Möglicherweise könnten die Mehrkosten, die im Rahmen informeller Beteiligungsinstrumente anfallen, vom Antragssteller getragen werden. Die Über-

---

<sup>833</sup> *Durinke/Durinke*, KommJur 2016, 241 (245).

<sup>834</sup> Beispielhaft kann in diesem Zusammenhang die Hinwirkungspflicht des § 25 Abs. 3 VwVfG benannt werden.

tragung der Kosten für die informellen Beteiligungsinstrumente würde den Antragssteller belasten.

Fraglich ist, ob dem Antragssteller erhöhte Kosten zugemutet werden dürfen. Die Durchführung der informellen Beteiligungsinstrumente beruht auf Freiwilligkeit. Allerdings sollte der Antragssteller ein Interesse an der Durchführung solcher Verfahren haben. Sie können einen Beitrag dazu leisten, dass die Anwohner im Anschluss an das Genehmigungsverfahren weniger gerichtliche Verfahren einleiten. Denn kritische Themen zum Naturschutz- oder Artenschutz können bereits während der informellen Beteiligungsverfahren behandelt werden. Überdies kann der Antragssteller einen Beitrag dazuleisten, dass er und sein Vorhaben in der Gemeinde und von den Bürgern akzeptiert werden. Hierdurch könnten mitunter Vandalismustaten auf den Baustellen verhindert werden. Ferner ist zu beachten, dass es sich bei Biogas- und Windenergievorhaben um Projekte handelt, die ein Investitionsvolumen von mehreren Millionen Euro haben können. Hierbei ist zu beachten, dass die Kosten informeller Beteiligungsinstrumente das Gesamtinvestitionsvolumen nicht unverhältnismäßig erhöhen würden. Da es sich bei informellen Beteiligungsinstrumenten um ein freiwilliges Angebot handelt und im Normalfall die Investitionskosten nicht wesentlich erhöhen, sollten die Kosten vom Antragssteller übernommen werden. Anzumerken ist überdies, dass auch die Zentrale Stelle<sup>835</sup> den Antragssteller durch die Bereitstellung von fachlichem Know-How und bei der Organisation von informellen Beteiligungsinstrumenten unterstützen könnte. Hierdurch können die Kosten eingespart werden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen grundsätzlich durch informelle Beteiligungsinstrumente ergänzt werden dürfen. Zu beachten sind die rechtlichen Grenzen der informellen Beteiligungsinstrumente, wenn es um den Einbezug der Ergebnisse in die behördlichen Entscheidungen im Rahmen der Planungs- und Genehmigungsverfahren geht. Hieraus ergibt sich, dass die Genehmigungsbehörden auf die Durchführung informeller Beteiligungsinstrumente hinwirken dürfen, sofern die rechtlichen Grenzen dieser beachtet werden.

---

<sup>835</sup> Siehe näher Kap. 7.3.

## 7.2 Durchführung einer Umfeld- und Konfliktanalyse

Die Reaktionen der Öffentlichkeit auf Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen werden durch unterschiedliche soziale und wirtschaftliche Situationen vor Ort geprägt und beeinflusst. Jedes Verfahren bringt neue Konflikte, Akteure und auch Sachfragen mit sich und nicht jedes Beteiligungsinstrument eignet sich zur Anwendung in jedem Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen.<sup>836</sup> Damit die Öffentlichkeitsbeteiligung einen Beitrag zu einer konstruktiven Konfliktaustragung leisten kann, sind die Gegebenheiten vor Ort bei der Auswahl der verschiedenen informellen Beteiligungsinstrumente zu beachten. Erfolgt die Auswahl der Beteiligungsinstrumente nach eingehender Untersuchung der Gegebenheiten vor Ort, kann die Öffentlichkeit wirkungsvoller und gewinnbringender beteiligt werden.

Das Bundesland Baden-Württemberg hat durch die Einführung des sogenannten Beteiligungsscopings in die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung eine Vorreiterrolle in Bezug auf die Auswahl der Beteiligungsinstrumente eingenommen. Das Beteiligungsscopings soll, sofern das Land als Vorhabenträger auftritt, für Raumordnungs- oder Planfeststellungsverfahren einen gemeinsamen Beteiligungsfahrplan erarbeiten. Überdies sollen die Ziele der informellen und formellen Öffentlichkeitsbeteiligung sowie der Gestaltungsspielraum der Bürger klar definiert und die Grenzen der Öffentlichkeitsbeteiligung den Bürgern vermittelt werden.<sup>837</sup> Der Ablauf des Beteiligungsscopings wird in der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung nicht vorgegeben. Der Leitfaden für eine neue Planungskultur enthält konkretisierende Leitfragen zur Entwicklung des Beteiligungsfahrplans. Diese beziehen sich unter anderem auf die betroffenen Akteure oder potentielle Konfliktthemen, die im Zuge des Planungsverfahrens auftreten können.<sup>838</sup> Für die Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen entfaltet die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung

---

<sup>836</sup> Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Leitfaden für eine neue Planungskultur, 2014, 39.

<sup>837</sup> Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Leitfaden für eine neue Planungskultur, 2014, 39.

<sup>838</sup> Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Leitfaden für eine neue Planungskultur, 2014, 42.

gung<sup>839</sup> und das darin vorgeschriebene Beteiligungsscopings keine Wirkung. Das Beteiligungsscopings bezieht sich nur auf Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren. Um eine Anwendung auf Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen zu gewährleisten, sollte das Beteiligungsscopings in seiner jetzigen Form einerseits bundesweit und andererseits auf dezentrale Energieanlagen ausgeweitet werden.

Im Rahmen des Forschungsvorhabens Dezent Zivil wurden Teile des baden-württembergischen Beteiligungsscopings in den Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen in der Region Schopfheim erprobt.<sup>840</sup> Die Umfeldanalyse ermittelte die relevanten konfliktären Themen. Zudem gab sie Aufschluss darüber, welche Konfliktintensität, beispielsweise aufgrund älterer Konflikte in den betroffenen Gemeinden oder Regionen, zu erwarten ist.<sup>841</sup> In Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen sollte auf jeder Ebene eine solche Umfeld- und Konfliktanalyse durchgeführt werden, um zu bestimmen, welche Beteiligungsmaßnahmen ergriffen werden sollen. Im Zuge der Regionalplanung kann die Umfeldanalyse gemeinsam durch die Regionalplanungsträger und die Kommunen initiiert und gesteuert werden. Bei der Flächennutzungsplanung kann die Umfeld- und Konfliktanalyse gemeinsam von den Kommunen mit Unterstützung der Regionalplanung durchgeführt werden. Sind bereits Vorhabenträger für konkrete Genehmigungsvorhaben bekannt, sollten auch diese hinzugezogen werden.

Auf Genehmigungsebene sollte die Umfeld- und Konfliktanalyse von der Genehmigungsbehörde, der Standortkommune sowie dem Vorhabenträger gemeinsam erarbeitet werden. Auf allen Ebenen soll die Zentrale Stelle<sup>842</sup> die jeweiligen Akteure bei der Erstellung der Umfeld- und Konfliktanalyse unterstützen.<sup>843</sup> Da es sich bei der Umfeld- und Konfliktanalyse um ein neues Instrument handelt, das im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung in

---

<sup>839</sup> Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung) vom 17.12.2013, GABl. 2014, 22.

<sup>840</sup> Roßnagel/Ewen/Birzle-Harder u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 142 ff.; sie näher Kap. 1.3.

<sup>841</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 91 ff.

<sup>842</sup> Zur Zentralen Stelle siehe Kap. 7.3.

<sup>843</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 92.

Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen durchgeführt werden soll, gibt es bisher keine rechtlichen Regelungen für sie. Um die Umfeld- und Konfliktanalyse in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen aktiv zu etablieren, bedarf es der Änderung und Erweiterung der einschlägigen Vorschriften zu den Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen. Diese werden im weiteren Verlauf untersucht und dargestellt.

### **7.2.1 Die Umfeld- und Konfliktanalyse bei der Regionalplanung**

Auf Ebene der Regionalplanung verpassen die Bürger häufig die Möglichkeit sich zu beteiligen. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass den Bürgern die Bedeutung der Regionalplanung nicht bewusst ist oder sie vom Aufstellungsverfahren kaum Kenntnis nehmen.<sup>844</sup> Informelle Beteiligungsinstrumente bieten die Möglichkeit, die Öffentlichkeit passgenau und frühzeitig über die Regionalplanung zu informieren.<sup>845</sup> Zudem bietet sich die Ebene der Regionalplanung an, um zusammen mit den Bürgern im Rahmen von Planungswerkstätten oder partizipativen Gruppendiskussionen, die Regionalplanung zu entwickeln, zu ändern oder fortzuschreiben.<sup>846</sup> Zu beachten ist außerdem, dass von Planungen zu dezentralen Energieanlagen häufig nicht der gesamte Planungsraum betroffen ist.

Umfeld- und Konfliktanalysen bilden einen wichtigen Pfeiler der informellen Beteiligung auf Ebene der Regionalplanung und sollten im Vorfeld der Aufstellungs-, Änderungs- oder Fortschreibungsverfahren von dezentralen Energieanlagen durchgeführt werden. Die Aufstellungs- und Änderungsverfahren von Regionalplänen werden hauptsächlich in den landesrechtlichen Vorschriften der Landesplanungsgesetze geregelt. Die Umfeld- und Konfliktanalyse soll im Vorfeld dieser Verfahren durchgeführt werden. Daher sollte in die Vorschrift über den Ablauf des Planungsverfahrens ein weiterer Absatz eingefügt werden, der die Umfeld- und Konfliktanalyse ermöglicht. In Hessen würde eine solche Erweiterung § 6 HLPG und in Baden-Württemberg § 12 LPIG BW betreffen. In beiden Fällen sollte der Absatz 1 der Vorschrift um einen Absatz 1a ergänzt werden. Dieser Absatz könnte wie folgt formuliert werden:

*Absatz 1a Landesplanungsgesetze:*

---

<sup>844</sup> Siehe näher Kap. 6.2.

<sup>845</sup> Siehe näher Kap. 7.1.

<sup>846</sup> Siehe näher Kap. 7.1.

*(1a) Die Regionalverbände<sup>847</sup> können zusammen mit den von der Regionalplanung betroffenen Kommunen vor der Aufstellung, Änderung oder Fortschreibung von Regionalplänen eine Umfeld- und Konfliktanalyse durchführen. Hierbei prüfen die Regionalverbände, ob eine zusätzliche Beteiligung der Öffentlichkeit neben den gesetzlich vorgesehenen Beteiligungsformen zweckmäßig ist und welche Beteiligungsformen eingesetzt werden können.*

Damit sich die Planungsbehörde einen umfassenden Überblick über potentielle Konfliktthemen vor Ort verschaffen kann, können die betroffenen Kommunen zur Umfeld- und Konfliktanalyse hinzugezogen werden. Sie verfügen zum Teil über detailliertes Wissen über die betroffenen Regionen und kennen potentielle Konfliktthemen. Die Zentrale Stelle kann die Planungsbehörde bei der Umfeld- und Konfliktanalyse unterstützen. Diese Unterstützung kann zum einen durch die Erstellung von Handlungsleitfäden erfolgen. Zum anderen kann die Zentrale Stelle die Planungsbehörde durch persönliche Beratungen bei der Durchführung einer Umfeld- und Konfliktanalyse unterstützen. Hierdurch können die Kosten der Umfeld- und Konfliktanalyse so gering wie möglich gehalten werden. Die Planungsbehörde sollte somit in der Lage sein, eine Umfeld- und Konfliktanalyse durchzuführen.

Schließlich könnte auf Ebene der Regionalplanung die Umfeld- und Konfliktanalyse zum Einsatz kommen. Sie kann den Behörden dabei behilflich sein, die Öffentlichkeit durch die sorgfältige Auswahl der Beteiligungsinstrumente bereits frühzeitig zu mobilisieren. Folglich kann verhindert werden, dass die Öffentlichkeit erst auf Genehmigungsebene tätig wird.

### **7.2.2 Die Umfeld- und Konfliktanalyse bei der Bauleitplanung**

Die Ebene der Bauleitplanung bildet von der rechtlichen Konzeption her die Schnittstelle zwischen der Planungsebene und der Genehmigungsebene.<sup>848</sup> Häufig treten auf dieser Ebene bereits Vorhabenträger auf, die beispielsweise mit der Gemeinde über bestimmte Flächen in Verhandlung treten. Verpasst die Gemeinde den Zeitpunkt, die Öffentlichkeit frühzeitig in diese sensiblen und zukunftsweisenden Gesprächen mit einzubeziehen, kann die

---

<sup>847</sup> Im Fall von Hessen müsste die Formulierung angepasst werden. Hier sollten die, für die Regionalplanung verantwortlichen, obersten Landesplanungsbehörden die Umfeld- und Konfliktanalyse durchführen.

<sup>848</sup> Eine Ausnahme bildet hiervon Baden-Württemberg. Aufgrund der Aufhebung der Regionalpläne laufen die Regionalplanungs- und Genehmigungsverfahren häufig parallel ab; siehe näher Kap. 5.1.1.2.1 i.V.m. Kap. 6.1.3.

Stimmung auf Seite der Bürger zum gesamten Planungs- und Genehmigungsverfahren kippen. Die Bürger unterstellen der Gemeinde und den potentiellen Vorhabenträgern, dass diese Entscheidungen zu Lasten der Bürger treffen. Solche Vermutungen sind häufig auf ältere Konflikte im Gemeindegebiet zurückzuführen. Daher sollte vor jedem Bauleitplanungsverfahren eine Umfeld- und Konfliktanalyse durchgeführt werden. Dementsprechend können Chancen und Gefahren der informellen Beteiligung ermittelt und ein Beteiligungsfahrplan erstellt werden.

Bisher sehen Vorschriften, des für die Bauleitplanung einschlägigen Baugesetzbuches keine Umfeld- und Konfliktanalyse vor. Die Einführung der Umfeld- und Konfliktanalyse könnte in § 3 BauGB in Form eines neuen Absatzes 1a erfolgen. § 3 BauGB enthält Vorgaben zum Ablauf der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Bauleitplanung. Die Vorschrift könnte wie folgt ausgestaltet sein:

*§ 3 Abs. 1a (neu) BauGB:*

*(1a) Hat die Gemeinde Anhaltspunkte für einen Konflikt zu Themen der Bauleitplanung, kann vor der Aufstellung von Bauleitplänen eine Umfeld- und Konfliktanalyse durchgeführt werden. Hierbei prüft die Gemeinde, ob eine zusätzliche Beteiligung der Öffentlichkeit ergänzend zu den gesetzlich vorgegebenen Beteiligungsformen zweckmäßig ist und welche Beteiligungsformen eingesetzt werden können.*

Die Vorschrift unterstützt ausdrücklich die Durchführung informeller Beteiligungsinstrumente. Auf Ebene der Bauleitplanung können die Bürger und die Gemeinde gemeinsam Themen erarbeiten und diskutieren, die zwar häufig im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren auftauchen, aber aufgrund der zeitlichen und thematischen Begrenzung der Verfahren keinen Platz finden. Ähnlich wie auch auf Ebene der Regionalplanung, kann die Zentrale Stelle die Gemeinde bei der Umfeld- und Konfliktanalyse unterstützen und dadurch einen Beitrag leisten, dass die Kosten für die Gemeinde so gering wie möglich gehalten werden. Schließlich ist festzustellen, dass der informellen Beteiligung in allen Bauleitplanungsverfahren eine bedeutende Rolle zugesprochen werden kann.

### **7.2.3 Die Umfeld- und Konfliktanalyse in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren**

Im Vorfeld eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens sollte eine Umfeld- und Konfliktanalyse in Zusammenarbeit mit den Vorhabenträgern und den durch das Vorhaben voraussichtlich betroffenen

Standortkommunen durchgeführt werden. Zudem sollte die Zentrale Stelle die Genehmigungsbehörde und den Vorhabenträger bei der Umfeld- und Konfliktanalyse unterstützen.<sup>849</sup> Durch die Umfeld- und Konfliktanalyse und deren Verankerung im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren kann die Rolle informeller Beteiligungsinstrumente im Verfahren hervorgehoben werden. Gleichzeitig können die Genehmigungsbehörde und der Vorhabenträger besser einschätzen, wie die Bürger auf die Genehmigungsbehörde selber und auch auf das Genehmigungsverfahren reagieren werden. Die Genehmigungsbehörde kann beispielsweise besser abschätzen, ob einzelne Bürger oder Bürgerinitiativen die Arbeit der Genehmigungsbehörde durch vermehrte Anfragen auf Grundlage des Umweltinformationsrechts beeinflussen werden. Die Umfeld- und Konfliktanalyse kann somit dazu beitragen, dass sich die Genehmigungsbehörde und der Vorhabenträger gezielt auf das Genehmigungsverfahren vorbereiten und gegebenenfalls eigenständig Informations- und Gesprächsangebote anbieten, etwa zum Ablauf eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens.

Die Umfeld- und Konfliktanalyse sollte vor der Antragsstellung erfolgen. Grund dafür ist, dass die Genehmigungsbehörde nach Einreichung der vollständigen Antragsunterlagen innerhalb eines vorgegebenen zeitlichen Rahmens die Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens prüfen muss.<sup>850</sup> Für eine Umfeld- und Konfliktanalyse bleibt gegebenenfalls keine Zeit mehr. Die Umfeld- und Konfliktanalyse sollte daher so früh wie möglich durchgeführt werden. § 2 Abs. 1 der 9. BImSchV enthält bereits die Vorgabe, dass die Genehmigungsbehörde die Anforderungen an die Antragsunterlagen sowie den zeitlichen Ablauf des Genehmigungsverfahrens mit dem Vorhabenträger bespricht, sobald dieser die Genehmigungsbehörde vom Vorhaben unterrichtet.<sup>851</sup> In der Phase vor der Antragsstellung kann zusätzlich die Umfeld- und Konfliktanalyse durchgeführt werden. Aus diesem Grund sollte die Durchführung der Umfeld- und Konfliktanalyse in § 2 der 9. BImSchV vorgesehen werden. Die Vorschrift soll zudem unabhängig davon gelten, ob es sich um ein förmliches oder vereinfachtes immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren handelt. Alle immissionsschutzrechtlichen Verfahrensarten können von der Durchführung informeller Beteiligungsin-

---

<sup>849</sup> Zur Zentralen Stelle siehe näher Kap. 7.3.

<sup>850</sup> Siehe näher Kap. 5.2.1.9.

<sup>851</sup> Siehe näher Kap. 5.2.1.2.



strumente profitieren, unabhängig davon, ob eine formelle Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wird oder nicht. So kann der Erörterungstermin durch informelle Beteiligungsinstrumente ergänzt und gleichzeitig entlastet werden. Auch im vereinfachten Genehmigungsverfahren kann die Öffentlichkeit verständlich über den Verfahrensablauf informiert werden. Überzogene Erwartungen hinsichtlich einer zu erwartenden Öffentlichkeitsbeteiligung kann mithin entgegengewirkt werden. § 2 der 9. BImSchV eignet sich somit grundsätzlich, um auf die Durchführung der Umfeld- und Konfliktanalyse hinzuweisen. Die Regelung könnte wie folgt ausgestaltet sein:

§ 2 Abs. 3 (neu) der 9. BImSchV:

*(3) Die Genehmigungsbehörde kann unmittelbar nach Kenntnisnahme über ein geplantes Vorhaben nach Abs. 1 S. 1 eine Umfeld- und Konfliktanalyse durchführen. Hierbei prüft die Genehmigungsbehörde, ob eine Beteiligung der Öffentlichkeit ergänzend zu den gesetzlich vorgegebenen Beteiligungsformen zweckmäßig ist und welche Beteiligungsformen eingesetzt werden können. Sollte eine zusätzliche Beteiligung zum Genehmigungsverfahren durchgeführt werden, wirkt sie darauf hin, dass der Vorhabenträger diese durchführt.*

Kommt die Genehmigungsbehörde auf Grundlage der Umfeld- und Konfliktanalyse zu dem Ergebnis, dass informelle Beteiligungsformate ergänzend zum Genehmigungsverfahren durchgeführt werden sollten, soll sie wie bei der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung auf deren Durchführung hinwirken.<sup>852</sup>

Eine Pflicht zur Durchführung informeller Beteiligungsinstrumente würde zum einen den Verfahrenscharakter vereinfachter immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren ändern, indem für sie nun auch ein Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren durchgeführt werden müsste. Zum anderen widerspräche die Verpflichtung zur Durchführung informeller Beteiligungsinstrumente dem grundsätzlichen Verständnis dieser Instrumente.<sup>853</sup> Diese beruhen grundsätzlich auf Freiwilligkeit. Folglich müssen die Teilnehmer der Durchführung zustimmen und ihre Teilnahme kann nicht erzwungen werden. Schließlich ist festzustellen, dass die Vorschrift nicht nur auf die Genehmigungsverfahren von dezentralen Energieanlagen beschränkt sein soll. Von der Durchführung können sowohl die Vorhabenträger als auch die Genehmigungsbehörde in anderen immissionsschutzrecht-

---

<sup>852</sup> Zur Hinwirkungspflicht siehe näher siehe Kap. 5.2.1.3.

<sup>853</sup> Siehe näher Kap. 7.1.

lichen Genehmigungsverfahren profitieren. Zudem sind die Kosten einer solche Analyse abschätzbar.<sup>854</sup> Handelt es sich beispielsweise um ein Vorhaben, bei dem ein Interesse der Öffentlichkeit schnell ausgeschlossen werden kann, wird auch die Umfeld- und Konfliktanalyse schnell durchgeführt werden können.

#### **7.2.4 Die Umfeld- und Konfliktanalyse in Baugenehmigungsverfahren**

In der Regel werden Baugenehmigungsverfahren vor der Errichtung baulicher Anlagen durchgeführt. Die Vorhaben reichen von einer Hausgarage bis hin zu den baulichen Einrichtungen einer Biogasanlage. Nicht in allen Verfahren wird das Interesse der Öffentlichkeit geweckt. In diesen Verfahren ist der Bedarf nach informellen Beteiligungsinstrumenten regelmäßig gering. Dennoch sollten auch im Vorfeld von Baugenehmigungsverfahren Umfeld- und Konfliktanalysen durchgeführt werden. Sie können im Falle eines erhöhten Interesses der Öffentlichkeit, wie beispielsweise bei Biogasvorhaben, der Entwicklung von Konflikten entgegenwirken. Bei der Prüfung der Anforderungen an den Ablauf und die Durchführung der Umfeld- und Konfliktanalyse kann auf die Ergebnisse zum immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren verwiesen werden. Auch das Baugenehmigungsverfahren ist ein Genehmigungsverfahren bei dem der Bauherr, eine Anlage errichten möchte, die Auswirkungen auf die Öffentlichkeit haben kann.<sup>855</sup>

Der Ablauf von Baugenehmigungsverfahren richtet sich grundsätzlich nach den landesrechtlichen Vorgaben. Der Ablauf von Baugenehmigungsverfahren wird folglich in den Landesbauordnungen der Länder geregelt. In diese sollten die Vorgabe zur Durchführung einer Umfeld- und Konfliktanalyse eingefügt werden. Diese könnte wie folgt ausgestaltet sein:

*Landesbauordnungen:*

*Die Baurechtsbehörde kann unmittelbar nach Kenntnisnahme über ein geplantes Vorhaben eine Umfeld- und Konfliktanalyse durchführen. Hierbei prüft sie, ob eine zusätzliche Beteiligung der Öffentlichkeit ergänzend zu den gesetzlich vorgegebenen Beteiligungsformen zweckmäßig ist und welche Beteiligungsformen eingesetzt werden können. Sollte eine zusätzliche Beteiligung durchgeführt werden, wirkt die Baurechtsbehörde darauf hin, dass der Bauherr diese durchführt.*

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass in Baugenehmigungsverfahren die Notwendigkeit informeller Beteiligungsinstrumente regelmäßig verneint

---

<sup>854</sup> Zur Kostenübernahme siehe Kap. 7.1.4.

<sup>855</sup> Siehe näher Kap. 7.2.3.

werden kann. In den wenigen Verfahren, in denen ein erhöhtes Interesse der Öffentlichkeit besteht, können durch eine Umfeld- und Konfliktanalyse informelle Beteiligungsinstrumente identifiziert werden. Im Zuge dessen können Hindernisse zur Entwicklung von Akzeptanz optimal abgebaut werden.

### **7.2.5 Zusammenfassendes Ergebnis**

Die Umfeld- und Konfliktanalyse kann einen wichtigen Beitrag zur optimalen Auswahl informeller Beteiligungsinstrumente in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen leisten. Insbesondere auf der Planungsebene kann die Umfeld- und Konfliktanalyse bewirken, dass ergänzend zum formellen Verfahren informelle Beteiligungsinstrumente hinzugezogen werden, die die Öffentlichkeit frühzeitig und verständlich über die möglichen Auswirkungen der Planung informieren. Auf der Ebene der Regional- und Bauleitplanung werden bisher keine Umfeld- und Konfliktanalysen durchgeführt. Für die stetige Anwendung der Umfeld- und Konfliktanalyse sollten auf Ebene der Regionalplanung die landesrechtlichen Vorgaben in den Landesplanungsgesetzen geändert werden. Für die Einführung der Umfeld- und Konfliktanalyse in der Bauleitplanung ist eine Änderung des Baugesetzbuches notwendig.

Auch im Vorfeld eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens kann die Umfeld- und Konfliktanalyse sowohl der Genehmigungsbehörde als auch dem Vorhabenträger Auskunft darüber geben, welche Herausforderungen sich bezüglich der Öffentlichkeitsbeteiligung ergeben können. Die Umfeld- und Konfliktanalyse sollte vor Beginn des Verfahrens erfolgen. Daher bietet sich ein Einbezug über § 2 der 9. BImSchV an. Zusätzlich wirkt die Genehmigungsbehörde je nach Ergebnis der Analyse auf die Durchführung informeller Beteiligungsinstrumente hin. Schließlich ist festzustellen, dass die Umfeld- und Konfliktanalyse auch im Baugenehmigungsverfahren unterstützen kann. Die Umfeld- und Konfliktanalyse kann über die Landesbauordnungen etabliert werden. Um die Umfeld- und Konfliktanalyse zu vereinfachen sollte auf die Ergebnisse der unterschiedlichen Planungs- und Genehmigungsstufen zurückgegriffen werden. Die Zentrale Stelle kann hierbei behilflich sein.<sup>856</sup>

---

<sup>856</sup> Zur Zentralen Stelle siehe Kap. 7.3.

### 7.3 Der Aufbau und die Aufgaben einer Zentralen Stelle

Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen sind häufig durch widerstreitende Interessen und Emotionen aufgeladen. Daher ist es wichtig, dass in diesen Verfahren Professionalität und Allparteilichkeit für eine konstruktive Konfliktaustragung hergestellt werden.<sup>857</sup> Die Kommunikation in emotionalisierten und eskalierten Konflikten bedarf einer professionellen Vorbereitung und Durchführung sowie des Einsatzes von Akteuren, die bei den verschiedenen Konfliktparteien als glaubwürdig und allparteilich gelten. Vertreter der Planungs- und Genehmigungsbehörden oder Vorhabenträger erfüllen diese Bedingung meist nicht, da sie zu sehr in die Verfahren involviert sind und daher als parteiisch wahrgenommen werden.<sup>858</sup> Professionalität und Allparteilichkeit können durch eine Zentrale Stelle auf Ebene der Landesregierungen sichergestellt werden. Die Zentrale Stelle begleitet Planungs- und Genehmigungsverfahren und schreitet im Fall von Konflikten ein, um die Planungs- und Genehmigungsbehörden zu unterstützen und stellt diesen Informationen zu den Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen sowie zu spezifischen Fachfragen zur Verfügung. Hierfür wird die Zentrale Stelle vom Bundesland beauftragt und mit finanziellen Mitteln ausgestattet.<sup>859</sup> Zu klären ist, wie eine solche Zentrale Stelle ausgestaltet sein soll und welche Aufgaben sie erfüllen soll.

Die Bundesländer Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Hessen haben im Hinblick auf die gestiegenen Konflikte rund um das Thema erneuerbare Energien reagiert und Foren sowie Kompetenzzentren eingerichtet, die die Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen begleiten. Zudem hat die Bundesregierung auf Grundlage des Erneuerbare-Energien-Gesetzes die Clearingstelle EEG eingerichtet. Diese bearbeitet Konflikte die im Rahmen der Umsetzung des Gesetzes zum Ausbau erneuerbarer Energien entstehen. Überlegungen hinsichtlich der Ausgestaltung der Zentralen Stelle können sich an diesen Foren, Kompetenzzentren

---

<sup>857</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 83.

<sup>858</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 83; Roßnagel/Ewen/Götz u.a., Konzept zur Konfliktbewältigung, 2014, 6.

<sup>859</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 269.

und Stellen orientiert werden. Die Ausgestaltungsmerkmale Institutionen werden daher im Hinblick auf positiv zu bewertende und kritisch einzuschätzende Aspekte untersucht, um Empfehlungen für die Ausgestaltung einer Zentralen Stellen zu entwickeln.

### 7.3.1 Kompetenzzentren Energie Baden-Württemberg

Bei den vier Regierungspräsidien in Baden-Württemberg wurden Kompetenzzentren eingerichtet, die die Städte, Gemeinden, Planungsträger, Vorhabenträger und Bürgerinitiativen in planungsrechtlichen und genehmigungsrechtlichen Fragen bei der Umsetzung der Energiewende beraten. Zudem vermitteln sie zwischen den verschiedenen Fachbereichen in den Regierungspräsidien, den beteiligten Ministerien und Behörden.<sup>860</sup> Gemäß § 11 Abs. 4 KSG BW<sup>861</sup> sollen die unteren Verwaltungsbehörden und Baurechtsbehörden bei Zulassungsvorhaben für dezentrale Energieanlagen mit Bedeutung für die Allgemeinheit auch die Regierungspräsidien beteiligen. Konkret nennt § 11 Abs. 4 a) und c) KSG BW Vorhaben bei denen Windenergieanlagen mit einer Höhe von mehr als 50 m errichtet werden sollen und Biogasanlagen für die ein immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren durchgeführt werden muss. Durch die Einbindung in die Regierungspräsidien haben die Kompetenzzentren einen guten Überblick über die konkreten Konfliktsituationen vor Ort und können sich in konkrete Genehmigungsverfahren einbringen.

Problematisch ist, dass die Ressourcenausstattung der Kompetenzzentren gering ist. Jeweils zwei bis fünf Mitarbeiter je Regierungspräsidium bilden das Kompetenzzentrum Energie. Diese finanzielle und personelle Ausstattung ist darauf zurückzuführen, dass sie ihren aktuellen Schwerpunkt in der behördeninternen Arbeit haben. Überdies konzentrieren sich die Kompetenzzentren auf fachliche Fragen, eine spezifische Konfliktlösungskompetenz liegt nicht vor.<sup>862</sup> Zudem kann ihnen in Konfliktfällen Parteilichkeit vorgeworfen werden, da sie aufgrund ihrer Einbindung in die Regierungspräsidien auch die Interessen der Landesregierung beachten müssen und

---

<sup>860</sup> Siehe beispielhaft <https://rp.baden-wuerttemberg.de/rps/Abt2/Ref21/ZentrumEnergie/Seiten/default.aspx>, Stand 7/2017.

<sup>861</sup> Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg vom 23.7.2013 (KSG BW) (GBl. 2013, 229).

<sup>862</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 85; Roßnagel/Ewen/Götz u.a., Konzept zur Konfliktbewältigung, 2014, 7.

somit nie ganz unvoreingenommen Planungs- und Genehmigungsverfahren unterstützen können.

### 7.3.2 EnergieDialog.NRW

Die EnergieAgentur.NRW ist eine vom Land Nordrhein-Westfalen finanzierte Gesellschaft, die im Rahmen einer Public Private Partnership aufgrund eines Geschäftsbesorgungsvertrag von einer Betreibergesellschaft geführt wird.<sup>863</sup> Um Konflikte vor Ort begleiten zu können, übernimmt eine eigene Abteilung der Energieagentur, der EnergieDialog.NRW, die Beratung der Kommunen, Unternehmen und Bürgern. Dafür steht der EnergieDialog.NRW für Beratungsgespräche wie etwa zum Rechtsrahmen oder spezifischen Fachfragen zur Verfügung. Zudem bietet der EnergieDialog.NRW professionelle Moderationen an, welche die öffentliche Kommunikation bei Planungen und konkreten Genehmigungsvorhaben unterstützen. In Konfliktfällen steht der EnergieDialog.NRW den Akteuren mit Kompetenzen im Bereich von Streitbeilegungsverfahren zur Verfügung. Gleichzeitig bietet der EnergieDialog.NRW eine Plattform an, auf der sich die Öffentlichkeit über Windenergievorhaben informieren kann.<sup>864</sup>

Positiv zu bewerten ist, dass es sich um eine eigenständige Institution handelt, die auch in Konfliktfällen mit professioneller Expertise bereit steht. Zudem bietet der EnergieDialog im Sinne einer konstruktiven Konfliktaustragung bereits vor der Entstehung von Konflikten Informationen zu Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energien an. Überdies zeichnet sich der Dialog durch fachliches Wissen rund um Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie finanzielle Bürgerbeteiligungen aus. Negativ zu bewerten ist, dass der EnergieDialog.NRW nur auf Nachfrage tätig wird und nicht von sich aus präventiv mögliche Konfliktsituation bearbeitet.<sup>865</sup>

### 7.3.3 Bürgerforum Energieland Hessen

Als Teil der Hessen Agentur wurde das Bürgerforum Energieland Hessen eingerichtet. Das Forum unterstützt Kommunen beim Austausch mit Bür-

---

<sup>863</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 86; Roßnagel/Ewen/Götz u.a., Konzept zur Konfliktbewältigung, 2014, 8.

<sup>864</sup> Siehe näher zum Winddialog NRW, <http://winddialog.nrw.de/>, Stand 7/2017.

<sup>865</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 86; Roßnagel/Ewen/Götz u.a., Konzept zur Konfliktbewältigung, 2014, 8.

gern rund um Themen der lokalen Planung zur Nutzung erneuerbarer Energien sowie zu kommunalen Energiekonzepten.<sup>866</sup> Die Hessen Agentur ist eine Dienstleistungsgesellschaft, die zu 100% vom Land Hessen getragen wird und nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen arbeitet.<sup>867</sup> Über das Bürgerforum Energieland Hessen bietet die Hessen Agentur den Kommunen professionelle Dienstleister für die Beratung, den Dialog und die Konfliktklärung im Zusammenhang mit der Umsetzung der Energiewende an.<sup>868</sup>

Diese Dienstleister beraten die Lokalpolitik und vor allem die Bürgermeister (Coaching) moderieren öffentliche Veranstaltungen und bieten im Konfliktfall auch spezielle Formen der Konfliktmoderation an. Das Bürgerforum unterstützt Kommunen in Hessen dabei, dass Bürgerdialoge auf die Kommunen und die spezifischen Situationen zugeschnitten werden. Zudem werden Konflikte mithilfe von professionellen Moderationen oder Mediationen konstruktiv ausgetragen. Dadurch wird die Öffentlichkeit transparent und frühzeitig in Planungs- und Genehmigungsverfahren eingebunden.<sup>869</sup> Das Bürgerforum stellt ein breites Angebot unterschiedlicher kommunikativer Formate für Konfliktprävention und Konfliktklärung durch Profis für Kommunen zur Verfügung. Aufgrund der Finanzierung des Bürgerforums durch das Land entstand ein flächendeckendes Angebot. Hinderlich für die Erfüllung der Aufgaben des Bürgerforums könnte sein, dass dieses nur aktiv wird, wenn sein Tätigwerden ausdrücklich nachgefragt wird. Vertritt eine Kommune die Ansicht, Konflikte in Eigenregie lösen zu können, erfolgt keine Intervention.<sup>870</sup>

### 7.3.4 Clearingstelle EEG

Die Clearingstelle EEG klärt Streitigkeiten und Anwendungsfragen im Bereich des Erneuerbare-Energien-Gesetzes. Hierzu bietet sie verschiedene

---

<sup>866</sup> Bürgerforum Energieland Hessen, [http://www.energieland.hessen.de/buergerforum\\_energie](http://www.energieland.hessen.de/buergerforum_energie), Stand 7/2017.

<sup>867</sup> Hessen Agentur, [https://www.hessen-agentur.de/dynasite.cfm?dssid=448&dsmid=16044#dstitle\\_101396](https://www.hessen-agentur.de/dynasite.cfm?dssid=448&dsmid=16044#dstitle_101396), Stand 7/2017.

<sup>868</sup> Roßnagel/Ewen/Birzle-Harder u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 87; Roßnagel/Ewen/Götz u.a., Konzept zur Konfliktbewältigung, 2014, 9.

<sup>869</sup> Roßnagel/Ewen/Birzle-Harder u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 88; Roßnagel/Ewen/Götz u.a., Konzept zur Konfliktbewältigung, 2014, 9.

<sup>870</sup> Roßnagel/Ewen/Götz u.a., Konzept zur Konfliktbewältigung, 2014, 9.

Verfahren für die Beteiligten, vornehmlich Anlagenbetreiber und Netzbetreiber, an. Die Clearingstelle EEG wurde im Jahr 2007 durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit auf Grundlage des Erneuerbaren-Energien-Gesetzes errichtet und wird nunmehr durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie betrieben. Der Auftrag der Clearingstelle EEG ergibt sich aus § 81 Abs. 2 EEG. Überdies bezeichnet sich die Clearingstelle EEG selber als eine neutrale und unabhängige Einrichtung zur Klärung von Streitigkeiten und Anwendungsfragen des Erneuerbaren-Energien-Gesetzes.<sup>871</sup>

Hervorzuheben ist, dass die Clearingstelle EEG zwar auf Grundlage eines Gesetzes eingerichtet wurde und vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie finanziert wird. Sie wirbt allerdings damit, dass sie Neutralität und Allparteilichkeit gewährleistet. Da die Clearingstelle EEG ist gegenüber den Vorgaben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie ist nicht weisungsgebunden, sondern von zu allen in Erneuerbare-Energien-Gesetz verfassten Aufgaben verpflichtet ist. Zudem wird sie von einer privatwirtschaftlichen Gesellschaft getragen wird.<sup>872</sup>

Negativ zu bewerten ist, dass die Clearingstelle EEG nur tätig wird, sofern sich Konfliktparteien oder Parteien eines drohenden Konfliktes mit der Bitte nach der Findung einer für alle Beteiligten akzeptablen Lösung an die Clearingstelle wenden. Die Clearingstelle EEG spielt die Rolle einer neutralen Moderatorin im Gespräch zwischen den Beteiligten. Sie informiert somit nicht im Vorfeld von Streitigkeiten und gibt Hinweise zur Konfliktvermeidung in mit dem Erneuerbaren-Energien-Gesetz zusammenhängenden Sachverhalten.

### **7.3.5 Aufgaben der Zentralen Stelle**

Die beispielhaft vorgestellten Kompetenzzentren, Foren und Stellen verfügen über unterschiedlich positive und negative Ausgestaltungsmerkmale. Keine ist jedoch für die Unterstützung in der Konfliktbewältigung ausreichend vorbereitet. Daher sollte eine Zentrale Stelle auf Ebene der Bundesländer neu etabliert werden. Bestehende Ressourcen sollten hierfür genutzt werden und in die neu geschaffene Zentrale Stelle übertragen werden. Um

---

<sup>871</sup> Clearingstelle EEG, <https://www.clearingstelle-eege.de/>, Stand 7/2017.

<sup>872</sup> *Findeisen/Sommerfeldt*, in: Reshöft/Schäfermeier (Hrsg.), EEG, 2014, § 57 Rn. 16; *Tüngler*, in: Frenz/Müggenborg/Cosack u.a.(Hrsg.), EEG, 2013, § 57 Rn. 16.



eine konstruktive Konfliktaustragung zu gewährleisten, sollte die Zentrale Stelle die im Folgenden dargestellten Aufgaben erfüllen.

Die Zentrale Stelle sollte den Akteuren zur konstruktiven Konfliktaustragung nicht nur im Fall eines Konflikts unterstützend zur Seite stehen, sondern früher ansetzen und glaubwürdige und verständliche Informationen bereitstellen. Diese Informationen beziehen sich zum einen auf den Ablauf von Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen. Zum anderen soll die Zentrale Stelle Fachfragen, wie beispielsweise zu Themen wie das Verkehrsaufkommen bei Biogasanlagen oder Infraschall bei Windenergieanlagen zur Verfügung stellen. Daneben trainiert und schult die Zentrale Stelle Behördenmitarbeiter, damit diese Konfliktsituationen erkennen und im Konfliktfall wissen, welche Maßnahmen einzuleiten sind. Treten Konflikte in den Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen auf, sollte die Zentrale Stelle auf die Durchführung von Streitbeilegungsverfahren hinwirken.<sup>873</sup> Damit die Zentrale Stelle schnell und flexibel arbeiten kann, sollte sie so ausgestaltet sein, dass die Mitarbeiter nicht alle Mediationen und Streitbeilegungsverfahren selbst durchführen. Vielmehr sollte die Zentrale Stelle über ein Budget für die Entsendung von professionellen Dienstleistern im Bereich Kommunikation, Konfliktklärung und Beratung verfügen.<sup>874</sup>

Aufgrund ihrer Kompetenzen kennt die Zentrale Stelle die unterschiedlichen Beteiligungsinstrumente und kann im Anwendungsfall das für die Situation passendste Format vorschlagen. Daher sollte die Zentrale Stelle bei der Umfeld- und Konfliktanalyse von den Planungs- und Genehmigungsbehörden hinzugezogen werden.<sup>875</sup> Damit auch Bürgervertrauenspersonen<sup>876</sup> in den Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energie-

---

<sup>873</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 90; Roßnagel/Ewen/Götz u.a., Konzept zur Konfliktbewältigung, 2014, 10.

<sup>874</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 90; Roßnagel/Ewen/Götz u.a., Konzept zur Konfliktbewältigung, 2014, 10.

<sup>875</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 90; Roßnagel/Ewen/Götz u.a., Konzept zur Konfliktbewältigung, 2014, 10; zur Umfeld- und Konfliktanalyse siehe Kap. 7.2.

<sup>876</sup> Zu den Bürgervertrauenspersonen siehe näher Kap. 7.4.

anlagen etabliert werden, soll die Zentrale Stelle die Einführung dieses Instruments unterstützen.<sup>877</sup>

Um die Allparteilichkeit der Zentralen Stelle sicherzustellen, sollte sie mit einem Beirat gesellschaftlicher Gruppen ausgestaltet werden. Dazu können beispielsweise Vertreter der Umwelt- und Naturschutzverbände, Vertreter der Industrie und des Handels sowie Vertreter der Politik, wie beispielsweise Landräte oder Vertreter der Regionalpräsidien, gehören.<sup>878</sup> Damit die Planungs- und Genehmigungsbehörden mit der Zentralen Stelle zusammen arbeiten und von den Erfahrungen der Zentralen Stelle profitieren, muss die Verpflichtung bestehen, dass die Planungs- und Genehmigungsbehörden mit der Zentralen Stelle frühzeitig zusammenarbeiten.<sup>879</sup> Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass eine Zentrale Stelle auf Landesebene die professionelle und konstruktive Konfliktaustragung in Planungs- und Genehmigungsverfahren durch die Unterstützung der Planungs- und Genehmigungsbehörden begünstigt.

### 7.3.6 Rechtsfragen zur Zentralen Stelle

Die Zentrale Stelle soll Planungs- und Genehmigungsbehörden, Vorhabenträger und die Öffentlichkeit im Hinblick auf die konstruktive Konfliktaustragung bei Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen unterstützen. Bisher ist unbestimmt, wie eine Zentrale Stelle organisiert sein soll, um die beschriebenen Aufgaben zu erfüllen. Daher werden im Folgenden mögliche Organisations- und Rechtsformen für eine Zentrale Stelle dargestellt und hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit untersucht. Damit die Zentrale Stelle die Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen unterstützen kann, muss sie zunächst von diesen Verfahren Kenntnis erlangen. Bisher wurde nicht geklärt, wie der Einbezug der Zentralen Stelle rechtlich geregelt werden kann. Zudem verfügt die Zentrale Stelle insbesondere über Kompetenzen im Bereich informeller Beteiligungsinstrumente. Sie soll auf den Einsatz dieser Instrumente hinwirken.

---

<sup>877</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 89; Roßnagel/Ewen/Götz u.a., Konzept zur Konfliktbewältigung, 2014, 10; zu Bürgervertrauenspersonen siehe Kap. 7.4.

<sup>878</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 90; Roßnagel/Ewen/Götz u.a., Konzept zur Konfliktbewältigung, 2014, 10.

<sup>879</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 90; Roßnagel/Ewen/Götz u.a., Konzept zur Konfliktbewältigung, 2014, 10.

### **7.3.6.1 Organisations- und Rechtsform der Zentralen Stelle**

Bei der organisatorischen Ausgestaltung einer Zentralen Stelle stellt sich die Frage, welche Rechtsform für die Zentrale Stelle gewählt werden sollte, damit sie die ihr zugesprochen Aufgaben bestmöglich erfüllen kann. Einerseits könnte die Zentrale Stelle in Form einer Verwaltungseinheit eingerichtet werden. Aus Gründen der Allparteilichkeit und Flexibilität könnte die Zentrale Stelle andererseits als eine eigenständige Gesellschaft gegründet werden. Potentielle Organisations- und Rechtsformen der Zentralen Stelle werden daher im Folgenden dargestellt und diskutiert.

#### **7.3.6.1.1 Die Zentrale Stelle als Teil einer Verwaltungseinheit**

Häufig sind staatliche Institutionen wie beispielsweise Behörden in Konflikte um den Ausbau dezentraler Energieanlagen involviert. Ihnen wird häufig Parteilichkeit vorgeworfen oder sie rücken durch planerische Maßnahmen beispielsweise auf Ebene der Regionalplanung durch Ausweisung von Vorranggebieten für Windenergie selbst in das Zentrum des Konflikts. Schreitet die Zentrale Stelle in solchen Fällen ein, muss die Zentrale Stelle professionell und allparteilich auftreten. Ob die Zentrale Stelle Allparteilichkeit vermitteln kann, wenn sie selber Teil der betroffenen Verwaltung ist, wie beispielsweise die Regionalverbände bleibt fraglich.

Eine innerhalb einer Behörde organisierte Zentrale Stelle, beispielsweise auf Ministerienebene wäre zudem an landespolitische oder regionalpolitische Vorgaben gebunden. So wurde in Baden-Württemberg der Ausbau der Windenergie als politisches Ziel verfasst.<sup>880</sup> Bei Einschreiten der Zentralen Stelle in Konfliktfällen oder bei Bereitstellung von Informationen könnte der Vorwurf erwachsen, dass die Zentrale Stelle die Ziele der Landesregierung verfolge und somit keine unabhängigen Informationen bereitstelle. Darüber hinaus wäre die Zentrale Stelle im Falle einer Angliederung an eine Planungs- oder Genehmigungsbehörde weisungsgebunden gegenüber den Vorgaben der verantwortlichen Leitung. Sie könnte somit nicht immer frei über ihr Tätigwerden sowie organisatorische Fragen entscheiden.

Die Zentrale Stelle als Teil einer Verwaltungseinheit einzurichten, ist somit nicht geeignet, um einen Beitrag zur konstruktiven Konfliktaustragung in

---

<sup>880</sup> So soll bis zum Jahr 2020 der Anteil der Windkraft an der Stromversorgung 10 % betragen. Dafür ist ausdrücklich der Ausbau der Windkraft notwendig, siehe dazu <https://um.baden-wuerttemberg.de/de/energie/erneuerbare-energien/windenergie/entwicklung-des-windenergieausbaus/>, Stand 7/2017.

Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen zu leisten.

### 7.3.6.1.2 Die Zentrale Stelle als juristische Person des öffentlichen Rechts

Es besteht die Möglichkeit die Zentrale Stelle als eine juristische Person des öffentlichen Rechts zu gestalten. Juristische Personen des öffentlichen Rechts können öffentliche Anstalten, Körperschaften und Stiftungen sein. Sie sind rechtsfähige Verwaltungseinheiten, die als Träger der Selbstverwaltung oder der mittelbaren Staatsverwaltung aus dem unmittelbaren Instanzenzug der Staatsverwaltung herausgenommen sind.<sup>881</sup>

Öffentliche Anstalten sind Teil der mittelbaren Staatsverwaltung. Das bedeutet, dass der Staat seine Verwaltungsaufgaben nicht selbst, durch eigene Behörden, erfüllt, sondern rechtlich selbstständigen Organisationen die Aufgaben zur Erledigung überträgt oder überlässt.<sup>882</sup> Unterschieden werden kann zwischen nichtrechtsfähigen Anstalten, wie beispielsweise Schulen und Krankenhäusern, rechtsfähigen Anstalten, wie beispielsweise Kommunale Unternehmen, und teilrechtsfähigen Anstalten, wie beispielsweise dem Deutschen Wetterdienst.<sup>883</sup>

Öffentlich-rechtliche Körperschaften sind mitgliedschaftlich organisierte rechtsfähige Verbände des öffentlichen Rechts. Sie übernehmen staatliche Aufgaben mit hoheitlichen Mitteln unter staatlicher Aufsicht. Beispiele sind Gebietskörperschaften oder Zweckgemeinschaften wie beispielsweise Handelskammern.<sup>884</sup>

Die dritte Form der juristischen Person des öffentlichen Rechts sind Stiftungen des öffentlichen Rechts. Es handelt sich um rechtsfähige Organisationen zur Verwaltung eines von einem Stifter zweckgebunden übergebenen Bestands an Vermögenswerten. Stiftungen des öffentlichen Rechts werden durch einen Hoheitsakt erlassen und dienen öffentlichen Aufgaben. Zudem unterliegen sie der staatlichen Aufsicht und verfügen über Hoheitsrechte.<sup>885</sup>

---

<sup>881</sup> Weick, in: Staudinger (Begr.), BGB – Neubearbeitung 2005, Einleitung § 21 BGB Rn 20; Schöpflin, in: Bamberger/Roth (Hrsg.), BeckOK BGB, 43. Ed. 2017, § 21 BGB Rn. 4 ff.

<sup>882</sup> Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2011, § 23 Rn. 1; Sodann/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 2016, § 60 Rn. 27.

<sup>883</sup> Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2011, § 23 Rn. 48; Sodann/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 2016, § 60 Rn. 27.

<sup>884</sup> Weick, in: Staudinger (Begr.), BGB – Neubearbeitung, 2005, Einleitung § 21 BGB Rn 20; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2011, § 23 Rn. 37.

<sup>885</sup> Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2011, § 23 Rn. 55; Backert, in: Bamberger/Roth (Hrsg.), BeckOK BGB, 42. Ed 2017, § 80 Rn. 21.

Wie an den vorgestellten Beispielen zu erkennen ist, handelt es sich bei den dargestellten juristischen Personen des öffentlichen Rechts um Organisationen, die eine gewisse Größe aufweisen. Dieses Ausgestaltungsmerkmal würde ein schnelles und flexibles Eingreifen der Zentralen Stelle behindern. Überdies können die vorgestellten Ausgestaltungsformen ausschließlich die ihnen gesetzlich zugeordneten Verwaltungsaufgaben erfüllen.<sup>886</sup> In Konfliktfällen oder bei der Information könnte eine starre Aufgabenfestlegung die Ziele der Zentralen Stelle verzögern oder behindern. Es handelt sich somit bei den öffentlich-rechtlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten einer Zentrale Stelle um Organisationsformen, die den Zielen der Zentralen Stelle entgegen laufen könnten. Allerdings könnte die Zentrale Stelle möglicherweise im Sinne einer juristischen Person des Privatrechts organisiert werden.

#### **7.3.6.1.3 Die Zentrale Stelle als juristische Person des Privatrechts**

Juristische Personen sind Personenvereinigungen oder rechtlich verselbstständigte Zusammenfassungen von Vermögenswerten, denen die Rechtsordnung eigene Rechtsfähigkeit zuerkennt.<sup>887</sup> Juristische Personen des Privatrechts sind beispielsweise Vereine oder Kapitalgesellschaften. Die Übertragung von Verwaltungsaufgaben oder Aufgaben auf eine juristische Person des Privatrechts, deren Erfüllung finanziell durch die Verwaltung getragen wird, kann mehrere Vorteile mit sich bringen. Das Privatrecht ermöglicht teilweise eine flexiblere Gestaltung hinsichtlich des Personalwesens. Ferner bietet die Gründung einer privatwirtschaftlichen Organisationsform die Möglichkeit, politische Gremien von der Kontrolle und Aufgabenerfüllung einer Verwaltungsaufgabe zu entbinden. Im Fall einer Zentralen Stelle könnten dadurch Allparteilichkeit gewährleistet werden.

#### **7.3.6.1.4 Nichtrechtsfähiger und eingetragener Verein**

Für die Organisation der Zentralen Stelle könnte die Rechtsform des Vereins gewählt werden. Bei dieser Organisationsform wird zwischen nichtrechtsfähigen und eingetragenen Vereinen unterschieden. Nichtrechtsfähige Vereine sind keine juristischen Personen und verfügen über keine Rechtsfähigkeit.<sup>888</sup> Eingetragene Vereine verfügen hingegen über eine Rechtsfähigkeit. Ihre Gründung ist mit geringen Kosten verbunden. Das Verfahren der

---

<sup>886</sup> Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2011, § 23 Rn. 44, 47.

<sup>887</sup> Stadler, in: Rütters/Stadler (Hrsg.), Allgemeiner Teil des BGB, 2014, § 15 Rn. 2; Köhler, BGB Allgemeiner Teil, 2016, § 21 Rn. 3 ff.

<sup>888</sup> Koch, Gesellschaftsrecht, 2017, § 28 Rn. 9; Saenger, Gesellschaftsrecht, 2013, Rn 442 ff.

Eintragung ins Vereinsregister kann jedoch langwierig sein. Ein eingetragener Verein muss von mindestens sieben Mitgliedern gegründet werden. Der Verein wird von einem Vorstand geleitet, der den Verein nach außen vertritt.<sup>889</sup>

Die Zentrale Stelle soll schnell und unabhängig handeln und in Konfliktfällen Allparteilichkeit ausstrahlen. Wird die Zentrale Stelle in Form eines Vereins gegründet, könnten bestimmte Interessensvertreter Mitglieder dieses Vereins werden und die Aufgaben und Zielsetzungen des Vereins mitbestimmen. Somit könnte die Allparteilichkeit nicht mehr gewährleistet werden. Überdies soll die Zentrale Stelle von den einzelnen Bundesländern langfristig finanziell getragen werden. Eine solche Finanzierung könnte sich im Falle eines Vereins als schwierig gestalten, da die Finanzierung in der Regel über Spenden und Mitgliedsbeiträge erfolgt.

Bei Vereinen können zudem Unklarheiten hinsichtlich der Zuständigkeiten der verschiedenen Organe entstehen. Gemäß § 32 BGB<sup>890</sup> ist der Zuständigkeitsbereich der Mitgliederversammlung nicht positiv bestimmt. Dies kann zu Schwierigkeiten bei der Kompetenzabgrenzung von Mitgliederversammlung und Vereinsvorstand führen, soweit die Satzung keine eindeutigen Regeln zu den strittigen Themen enthält.<sup>891</sup> Dies kann wiederum langwierige Entscheidungsprozesse verursachen. Dies würde dem Ursprungsgedanken einer Zentralen Stelle widersprechen. Die Rechtsform des Vereins eignet sich somit nicht für die Zentrale Stelle.

#### **7.3.6.1.5 Kapitalgesellschaften**

Weitere Möglichkeiten zur Wahl der Rechtsform der Zentralen Stelle bieten Kapitalgesellschaften, wie beispielsweise Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) oder Unternehmensgesellschaften (UG). Kapitalgesellschaften entstehen durch Eintragung ins Handelsregister.<sup>892</sup> Charakteristisch für Kapitalgesellschaften ist, dass das Kapital der Gesellschaft unpersönlich ist. So kommt es nicht auf die Person des Gesellschafters an. Gesellschafter können eine oder mehrere Personen sein. Sie haften zudem nicht persönlich, sondern die Gesellschaft haftet mit ihrem Vermögen. Ferner

---

<sup>889</sup> Saenger, Gesellschaftsrecht, 2013, Rn 442 ff.; Köhler, BGB AT, 2016, § 21 Rn. 21.

<sup>890</sup> Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) vom 2.1.2002 (BGBl. I, 2909), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 20.7.2017 (BGBl. I, 2787).

<sup>891</sup> Koch, Gesellschaftsrecht 2017, § 27 Rn. 24.

<sup>892</sup> Brox/Henssler, Handelsrecht, 2016, § 3 Rn. 48a; Koch, Gesellschaftsrecht, 2017, § 2 Rn. 6.

können sie zu jedem gesetzlich zulässigen Zweck errichtet werden.<sup>893</sup> Im Folgenden werden ausgewählte Gesellschaftsformen hinsichtlich ihrer Bedeutung und Funktion in Zusammenhang mit einer Zentralen Stelle vorgestellt und analysiert.

Eine der bedeutendsten Formen der Kapitalgesellschaften bildet die GmbH. Für ihre Gründung wird ein Stammkapital in Höhe von 25.000 € benötigt. Die GmbH haftet nur mit dem Gesellschaftsvermögen. Sie besteht aus einer Gesellschafterversammlung sowie fakultativ aus einem Aufsichtsrat, sofern dieser aus Mitbestimmungsgesichtspunkten obligatorisch ist oder einem Beirat.<sup>894</sup> Die Geschäftsführung der Gesellschaft erfolgt durch die Geschäftsführer. Den Gesellschaftern steht keine generelle Geschäftsführungszuständigkeit zu. Sie haben insoweit nur über solche Maßnahmen zu bestimmen, die der Prüfung und Überwachung der Geschäftsführung dienen.<sup>895</sup> Die Aufgabenverteilung in der Zentralen Stelle wäre hierdurch klar geregelt und Kompetenzfragen, wie sie etwa beim Verein auftreten können, werden vermieden.<sup>896</sup>

Die Zentrale Stelle soll zudem mit einem Beirat ausgestattet werden, der aus Gründen der Allparteilichkeit aus verschiedenen Vertretern unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen besteht. Aufgrund der Tatsache, dass neben der Gesellschafterversammlung auch ein weiteres Organ in einer GmbH eingesetzt werden kann, kann dem genannten Ausgestaltungsmerkmal, der Vertretung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen entsprochen werden. Zudem kann die Allparteilichkeit der GmbH explizit im Gesellschaftsvertrag erwähnt werden. Problematisch könnte jedoch sein, dass zur Gründung einer GmbH ein Stammkapital in Höhe von 25.000 € benötigt wird. Eine Alternative zur Gesellschaft mit beschränkter Haftung bildet die Unternehmergesellschaft (UG). Sie ist eine Variante der GmbH. Die Gründung kann bereits ab einem Stammkapital von 1€ erfolgen. Bis auf § 5a GmbHG, der die Bezeichnungen der Gesellschaften sowie die Erhöhung des Stammkapitals regelt, gleichen sich die GmbH und die UG.<sup>897</sup>

---

<sup>893</sup> Schäfer, Gesellschaftsrecht, 2015, § 31 Rn. 1; Windbichler, Gesellschaftsrecht, 2017, § 2 Rn. 18.

<sup>894</sup> Saenger, Gesellschaftsrecht, 2013, Rn 726 ff.; Schäfer, Gesellschaftsrecht, 2015, § 4 Rn. 28 ff.

<sup>895</sup> Koch, Gesellschaftsrecht, 2017, § 34 Rn. 8.

<sup>896</sup> Siehe hierzu Kap. 7.3.6.1.4.

<sup>897</sup> Windbichler, Gesellschaftsrecht, 2017, § 21 Rn. 44; Schäfer, Gesellschaftsrecht, 2015, § 32 Rn. 13.

Eine weitere Alternative zur GmbH bilden die gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung (gGmbH) und damit zusammenhängend die gemeinnützige Unternehmungsgesellschaft (gUG). Aus steuerlichen Gründen kann vorteilhaft sein, dass diese Gesellschaftsformen von der Gewerbe- und Körperschaftsteuer befreit sind. Jedoch besteht auch für die gUG die Pflicht zur Bildung einer Rücklage bis zu einer Höhe von 25.000 €. <sup>898</sup> § 52 AO <sup>899</sup> bestimmt zur Gemeinnützigkeit, dass diese immer dann vorliegt, wenn die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos gefördert wird. Die Zentrale Stelle würde ein solches Ziel verfolgen, da sie die interessierte Bevölkerung anspricht, indem sie beispielsweise Informationen bereitstellt und in Konfliktfällen um dezentrale Energieanlagen einschreitet. Darüber hinaus soll die Zentrale Stelle keine Gewinnerzielungsabsichten verfolgen, sondern sich mit Hilfe der öffentlichen Finanzierung auf die ihr zugesprochenen Aufgaben konzentrieren. Die Zentrale Stelle erfüllt somit die Voraussetzungen für die Anerkennung einer Gemeinnützigkeit und kann im Rahmen einer gGmbH oder einer gUG gegründet werden.

#### 7.3.6.1.6 Ergebnis

Die Zentrale Stelle soll in Konfliktfällen schnell und ohne große bürokratische Hindernisse einschreiten. Obwohl die Zentrale Stelle durch öffentliche Mittel finanziert werden soll, könnte eine öffentlich-rechtliche Ausgestaltung als Teil einer Verwaltungseinheit oder als eine eigene Verwaltungseinheit Probleme in Zusammenhang mit der Frage nach der Allparteilichkeit der Zentralen Stelle aufwerfen, da die Zentrale Stelle an die hoheitlichen Vorgaben der Verwaltungseinheit oder den politischen Vorgaben der Landesregierung gebunden wäre.

Denkbar ist allerdings, die Zentrale Stelle in Form einer juristischen Person des Privatrechts, wie beispielsweise in Form einer gGmbH, zu gestalten. Die Aufgaben der Zentralen Stelle könnten durch den Gesellschaftsvertrag bestimmt werden. Juristische Personen des Privatrechts zeichnen sich im Vergleich zu juristischen Personen des öffentlichen Rechts, insbesondere dadurch aus, dass durch die privatwirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten die Zentrale Stelle flexibler und schneller agieren könnte.

---

<sup>898</sup> *Miras*, Die neue Unternehmensgesellschaft, 2011, Rn. 208; *Schäfer*, Gesellschaftsrecht, 2015, § 32 Rn. 15.

<sup>899</sup> Abgabenordnung (AO) vom 1.10.2002 (BGBl. 1, 3866; 2003 I, 61), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 18.7.2017 (BGBl. I, 2745).



Aufgrund der Aktualität und der Konflikte rund um die Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen sollte die Zentrale Stelle zur Begleitung von Planungs- und Genehmigungsverfahren möglichst schnell ihre Arbeit aufnehmen. Um bereits vorhandene Organisationsstrukturen zu nutzen, bietet es sich an, die Zentrale Stelle an eine bereits bestehende GmbH, deren Träger eine öffentliche Einrichtung ist anzugliedern. Beispielhaft kann in diesem Zusammenhang die Initiative des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz „Energie Zukunft in Hessen“ genannt werden. Sie ist Teil der Hessen Agentur GmbH. Zwar würde im Falle einer solchen Ausgestaltung der geforderte Beirat nicht im Rahmen des Aufsichtsrates der Gesellschaft angesiedelt. Um die Forderung nach Repräsentativität zu wahren, könnte auf Ebene der Zentralen Stelle ein Gremium entstehen, dass den Anforderungen an einen Beirat entspräche. Für die Zukunft ist denkbar, dass die Zentrale Stelle nicht nur Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen begleitet, sondern ihr Aufgabenspektrum auch auf andere Bereiche auszuweiten. In diesem Fall könnte eine GmbH als Träger für mehrere Themenbereiche tätig werden und folglich die Kompetenzen im Bereich Information der Bürger und Konfliktbegleitung bündeln.

### **7.3.6.2 Pflicht zum Einbezug der Zentralen Stelle**

Die Zentrale Stelle kann nur tätig werden, wenn sie von Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen Kenntnis erlangt. Zu klären ist, wie die Zentrale Stelle von Planungs- und Genehmigungsverfahren erfährt. Da die Zentrale Stelle nicht nur Planungs- und Genehmigungsbehörden zur Verfügung steht, sondern sich auch Vorhabenträger und Bürger an die Zentrale Stelle wenden können, kann die Zentrale Stelle grundsätzlich auch von diesen Akteuren über die Planungs- und Genehmigungsverfahren Kenntnis erlangen. Eine stetige Information kann allerdings am schnellsten und sichersten über die Planungs- und Genehmigungsbehörden erfolgen. Diese erlangen im Rahmen ihrer Verwaltungstätigkeiten Kenntnis von den Verfahren. Bisher nicht geklärt wurde zudem, wie die Planungs- und Genehmigungsbehörden verpflichtet werden könnten, die Zentrale Stelle über die laufenden Planungs- und Genehmigungsverfahren zu informieren. Hierfür werden im Folgenden drei Möglichkeiten untersucht, die den Einbezug der Zentralen Stelle in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen normieren könnten.

#### **7.3.6.2.1 Einbezug über das Klimaschutzgesetz**

In Baden-Württemberg sollen die unteren Verwaltungsbehörden und unteren Baurechtsbehörden bei immissionsschutzrechtlichen Zulassungsverfahren für Vorhaben zur Errichtung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien auch das Regierungspräsidium beteiligen. Ihm ist Gelegenheit zu geben, die Belange des Klimaschutzes einzubringen. Da die Kompetenzzentren Energie in Baden-Württemberg an den Regierungspräsidien angesiedelt sind, erfahren diese auf Grundlage von § 11 Abs. 4 a) und c) KSG BW von geplanten Windenergie- und Biogasvorhaben.

Grundsätzlich ermöglicht ein solcher Ansatz den Einbezug der Zentralen Stelle in Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen. Problematisch ist allerdings, dass zum einen die Informationen über die Genehmigungsverfahren nur indirekt an die Zentrale Stelle weitergeleitet würden, da die Information der Regierungspräsidien auf Grundlage von Maßnahmen zum Klimaschutz erfolgt. Zum anderen umfasst die Vorschrift des § 11 Abs. 4 KSG BW ausschließlich Genehmigungsverfahren. Regionalplanungs- und Bauleitplanungsverfahren bleiben außen vor. Daher ist der Einbezug über die Klimaschutzgesetze eines Bundeslandes nicht geeignet, um die Zentrale Stelle umfassend über Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen zu informieren.

#### **7.3.6.2.2 Einbezug über eine Rechtsnorm wie § 81 EEG**

Eine weitere Möglichkeit, um den Einbezug der Zentralen Stelle in Planungs- und Genehmigungsverfahren zu regeln, ist es, die Zentrale Stelle, ähnlich wie die Clearingstelle EEG, gesetzlich zu etablieren. § 81 EEG bestimmt, dass zum Erneuerbare-Energien-Gesetz eine Clearingstelle betrieben wird. Der Aufgabenbereich und Zweck der Clearingstelle werden in § 81 Abs. 1 und 2 EEG beschrieben. Die Clearingstelle EEG nimmt ihre Aufgaben nach Maßgabe einer Verfahrensordnung wahr. Diese hat sich die Clearingstelle EEG mit Zustimmung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie selbst gegeben.<sup>900</sup> Die Clearingstelle EEG ist zudem keine Beliehene, sondern eine Einrichtung die nur in Erfüllung öffentlich-rechtlicher Dienstleistungen tätig wird.<sup>901</sup> Die Clearingstelle EEG wird durch eine juristische Person des Privatrechts betrieben und ist dadurch

---

<sup>900</sup> Siehe näher *Findeisen/Sommerfeldt*, in: Reshöft/Schäfermeier (Hrsg.), EEG, 2014, Rn. 1 ff.; *Tüngler*, in: Frenz/Müggenborg/Cosack u.a. (Hrsg.), EEG, 2013, § 57 Rn. 21.

<sup>901</sup> *Findeisen/Sommerfeldt*, in: Reshöft/Schäfermeier (Hrsg.), EEG, 2014, Rn. 13; *Tüngler*, in: Frenz/Müggenborg/Cosack u.a. (Hrsg.), EEG, 2013, § 57 Rn. 12.

weder in einen Behördenaufbau eingebunden noch unterliegt sie der Fachaufsicht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.<sup>902</sup> Trotz ihrer privatrechtlichen Rechtsnatur betätigt sich die Clearingstelle EEG auf Gebieten, die einen engen Bezug zur staatlichen Aufgabenwahrnehmung haben.<sup>903</sup>

Auch die Zentrale Stelle sollte wie die Clearingstelle EEG aus organisatorischen Gründen sowie aus Gründen der Anerkennungsfähigkeit als eine juristische Person des Privatrechts betrieben werden. Auch empfiehlt sich die Aufgaben und den Einbezug der Zentralen Stelle durch eine Rechtsvorschrift zu regeln. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, in welchem Gesetz die Zentrale Stelle etabliert werden sollte. Denn ihr Anwendungsbereich erstreckt sich nicht nur auf immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren, sondern auch auf Planungsverfahren. Darüber hinaus würde die Einführung einer Zentralen Stelle durch ein Gesetz eines Gesetzgebungsverfahrens bedürfen. Diese nehmen in der Regel mehrere Monate bis Jahre in Anspruch. Da die Zentralen Stelle angesichts der Aktualität ihres Aufgabenbereichs zügig ihre Arbeit aufnehmen soll, würde ein langwieriges Gesetzgebungsverfahren die Tätigkeiten der Zentralen Stelle verzögern. Daher ist die Einführung der Zentralen Stelle über eine Gesetzesvorschrift nicht geeignet, um dieses Instrument schnell in Zusammenhang von Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen zu etablieren.

### **7.3.6.2.3 Einbezug über eine Verwaltungsvorschrift**

Möglicherweise könnte die Zentrale Stelle im Rahmen einer Verwaltungsvorschrift mit in die Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen einbezogen werden. Verwaltungsvorschriften lassen sich im Vergleich zu Rechtsnormen grundsätzlich schnell und unkompliziert erlassen.<sup>904</sup> Verwaltungsvorschriften sind „generelle Regelungen des verwaltungsinternen Bereichs, die von einer vorgesetzten Behörden an nachgeordnete Behörden oder vom Behördenchef an die ihm unterstellten Verwaltungsbediensteten gerichtet werden.“<sup>905</sup> Inhaltlich beziehen sie sich auf Or-

---

<sup>902</sup> *Findeisen/Sommerfeldt*, in: Reshöft/Schäfermeier (Hrsg.), EEG, 2014, Rn. 11; *Tüngler*, in: Frenz/Müggenborg/Cosack u.a. (Hrsg.), EEG, 2013, § 57 Rn. 8 ff.

<sup>903</sup> *Findeisen/Sommerfeldt*, in: Reshöft/Schäfermeier (Hrsg.), EEG, 2014, Rn. 11; BT-Drs. 17/6071, 90.

<sup>904</sup> *Maurer*, Verwaltungsrecht, 2011, § 24 Rn. 35.

<sup>905</sup> *Maurer*, Verwaltungsrecht, 2011, § 24 Rn. 1.

ganisations- und Verfahrensfragen oder wirken verhaltenslenkend, indem sie norminterpretierende, ermessenslenkende und normkonkretisierende Vorgaben machen.<sup>906</sup> Eine Verwaltungsvorschrift, die den Einbezug der Zentrale Stelle regeln würde, macht Verfahrensvorgaben für die behördlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren.

Zu beachten ist, dass Verwaltungsvorschriften verwaltungsinterne Regelungen sind. Sie haben grundsätzlich keine Außenwirkung.<sup>907</sup> Die Bürger sind keine Adressaten der Verwaltungsvorschrift. Sie können die Anwendung von Verwaltungsvorschriften gerichtlich nicht unmittelbar angreifen. Verwaltungsvorschriften verleihen Bürgern zudem keine unmittelbaren Rechte.<sup>908</sup> Die Verwaltungsvorschrift zum Einbezug der Zentralen Stelle verfolgt den Zweck die Zentrale Stelle über geplante und laufende Verfahren in Kenntnis zu setzen. Anhand der Kenntnis bestimmt die Zentrale Stelle eigenständig, welche Beteiligungsmöglichkeiten sie den Bürgern, Vorhabenträgern und Planungsträgern anbietet. Sollten Bürger oder Vorhabenträger den Eindruck gewinnen, dass die Zentrale Stelle keine Kenntnis vom Planungs- und Genehmigungsverfahren erlangt hat, können sie die Zentrale Stelle jederzeit selbstständig informieren. Eine Außenwirkung der Regelung, die den Einbezug der Zentralen Stelle regelt, wird somit nicht benötigt. Schließlich ist festzustellen, dass eine Verwaltungsvorschrift grundsätzlich geeignet ist, um den Einbezug der Zentralen Stelle in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen zu regeln. Zu klären ist, wie eine konkrete Verwaltungsvorschrift ausgestaltet sein sollte.

Beispielhaft soll in diesem Zusammenhang die VvV Öffentlichkeitsbeteiligung der baden-württembergischen Landesregierung aus dem Jahr 2013 erläutert werden. Die Verwaltungsvorschrift ist der verbindliche Teil einer neuen Planungskultur, die die baden-württembergische Landesregierung durch die Einführung einer Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbetei-

---

<sup>906</sup> Sodann/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 2016, § 64 Rn. 2; Maurer, Verwaltungsrecht, 2011, § 24 Rn. 8 ff.

<sup>907</sup> Eine mittelbare Anwendung von Verwaltungsvorschriften wird bei entscheidungslenkenden Verwaltungsvorschriften bejaht; siehe näher Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2017, § 14 Rn. 870 ff.; Maurer, Verwaltungsrecht, 2011, § 24 Rn. 21 ff.

<sup>908</sup> Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2017, § 14 Rn. 867; Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 2016, § 64 Rn. 4,

ligung im Jahr 2011 eingeleitet hat.<sup>909</sup> Die Verwaltungsvorschrift zielt darauf ab, die Beteiligungskultur zu fördern und diese aufgrund der Erfahrungen in der Landesverwaltung mit der Öffentlichkeitsbeteiligung weiterzuentwickeln. Sie wird von staatlichen Verwaltungsbehörden bei der Planung, Zulassung und Realisierung von Vorhaben angewandt. Beteiligungsrelevant ist die Verwaltungsvorschrift allerdings nur für Vorhaben, für die ein immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren im Sinne des § 10 BIm-SchG oder ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen ist.

Die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung könnte um Vorschriften zur Zentralen Stelle erweitert werden. Sie gilt allerdings ausschließlich für Vorhaben. Um eine Anwendung auf Regional- und Bauleitplanungsverfahren zu gewährleisten, müsste der Anwendungsbereich in Bezug auf die Zentrale Stelle erweitert werden. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Einbezug der Zentralen Stelle in Planungs- und Genehmigungsverfahren über eine Verwaltungsvorschrift erfolgen sollte. Beispielhaft kann hier die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung des Landes Baden-Württemberg genannt werden.

#### **7.3.6.2.4 Ausgestaltung der Verwaltungsvorschrift**

Soll der Einbezug der Zentralen Stelle in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen über eine Verwaltungsvorschrift erfolgen, ist zu klären, wie diese Vorschrift ausgestaltet sein sollte. Grundsätzlich sollten die Zentrale Stelle sowie ihre Aufgaben im Rahmen der Verwaltungsvorschrift beschrieben werden. Hierfür kann folgende Formulierung gewählt werden:

*„Die Zentrale Stelle ist eine unabhängige und allparteiliche juristische Person des Privatrechts, die Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen begleitet. Sie stellt Bürgern, Vorhabenträgern und den zuständigen staatlichen Verwaltungsbehörden glaubwürdige und verständliche Informationen zur Verfügung, unterstützt Vorhabenträger sowie Planungs- und Genehmigungsbehörden bei der Durchführung formeller und informeller Beteiligungsangebote und bietet im Konfliktfall Kompetenzen im Bereich der außergerichtlichen Streitbeilegung an.“*

Um sicherzustellen, dass die Zentrale Stelle ihre beschriebenen Aufgaben überhaupt wahrnehmen kann, muss sie Kenntnis über die Planungs- und

---

<sup>909</sup> Siehe näher <http://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/kommentieren/lp-15/planungsleitfaden-und-vwvvoeffentlichkeitsbeteiligung/verwaltungsvorschrift-oeffentlichkeitsbeteiligung/>, Stand 7/2017.

Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen erlangen. Daher sollten die Planungs- und Genehmigungsbehörden verpflichtet werden, die Zentrale Stelle über geplante und laufende Planungs- und Genehmigungsverfahren zu unterrichten. Fraglich ist, ob eine Pflicht zur Information über eine Planungstätigkeit der Kommunen mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar ist. Die Bauleitplanung ist nach § 1 Abs. 1 BauGB Aufgabe der Gemeinden.<sup>910</sup> Auch durch die Beteiligung der Zentralen Stelle in der Bauleitplanung, bleibt die Bauleitplanung und die damit zusammenhängende bauliche Nutzung der Grundstücke Aufgabe der Gemeinde. Die Zentrale Stelle ergänzt lediglich die Aufstellungsverfahren von Bauleitplänen, ohne inhaltlich Einfluss auf die Planung zu nehmen. Daher schränkt die Pflicht zur Information über die Aufstellung eines Bauleitplans nicht das kommunale Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden ein. Vielmehr wird das Aufstellungsverfahren öffentlich bekannt und die Transparenz des Verfahrens gestärkt. Eine Regelung, die die Planungs- und Genehmigungsbehörden verpflichtet die Zentrale Stelle über Planungs- und Genehmigungsverfahren zu informieren könnte folgendermaßen ausgestaltet sein:

*„Die staatlichen Verwaltungsbehörden informieren die Zentrale Stelle unverzüglich nach Kenntnisnahme über laufende und zukünftige Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen.“*

Die Zentrale Stelle bietet hauptsächlich informelle Beteiligungsformate und Informationsangebote an. Die Nutzung dieser Instrumente beruht grundsätzlich auf Freiwilligkeit aller Beteiligten.<sup>911</sup> Eine Verpflichtung zur Nutzung informeller Beteiligungsangebote widerspricht dem Charakter eines informellen Instruments. Daher sollte die Durchführung informeller Beteiligungsinstrumente durch die Zentrale Stelle grundsätzlich fakultativ sein. Verweigern Planung- und Vorhabenträger die Zusammenarbeit mit der Zentralen Stelle, spricht nichts dagegen, dass sie der Öffentlichkeit allgemeine Informationsangebote zur Verfügung stellt. Bei Formaten die einen Dialog zwischen allen Beteiligten voraussetzen, ist die Bereitschaft der Planungs- und Vorhabenträger Voraussetzung, um diese durch die Zentrale Stelle durchführen zu lassen. Um die Rolle der Zentralen Stelle zu unterstützen, sollten die Planungs- und Genehmigungsbehörden ähnlich wie bei

<sup>910</sup> Siehe hierzu Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 1 Rn. 3; Ferner, in: Ferner/Kröniger/Aschke (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2013, § 1 Rn. 12.

<sup>911</sup> Siehe näher Kap. 7.1 sowie Kap. 3.3.4.

der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG auf die Zusammenarbeit mit der Zentralen Stelle hinwirken. Eine Regelung sollte wie folgt ausgestaltet sein:

*„Die staatlichen Verwaltungen wirken darauf hin, dass Vorhabenträger sowie Träger der Regional- und Bauleitplanung die Zentrale Stelle in Angelegenheiten der Öffentlichkeitsbeteiligung einbeziehen.“*

Abschließend ist festzustellen, dass der Einbezug der Zentralen Stelle in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen über eine Verwaltungsvorschrift geregelt werden sollte. Beispielhaft kann hierfür die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung des Landes Baden-Württemberg herangezogen werden. Damit die Zentrale Stelle ihre Aufgaben in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen wahrnehmen kann, sollen die Planungs- und Genehmigungsbehörden verpflichtet werden, die Zentrale Stelle über Planungs- und Genehmigungsverfahren zu informieren. Gleichzeitig wirken die Behörden darauf hin, dass die Planungs- und Vorhabenträger mit der Zentralen Stelle im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung zusammenarbeiten.

### **7.3.7 Finanzierung der Zentralen Stellen**

Die Zentrale Stelle soll allparteilich auftreten können. Würde die Zentrale Stelle durch Gemeinden oder Antragssteller finanziert werden, kann schnell der Eindruck entstehen, die Zentrale Stelle sei parteiisch. Die Zentrale Stelle wäre auf die finanziellen Mittel der Gemeinden und Antragssteller angewiesen. Die Landesregierung hat ein Interesse daran, dass Konflikte in Planungs- und Genehmigungsverfahren konstruktiv ausgetragen werden. Zum einen wird den Bürgern das Gefühl vermittelt, dass sich die Landesregierung für die Interessen der Bürger interessiert. Zum anderen kann die Zentrale Stelle Verwaltungen und Behörden entlasten. Diese sind nicht selten mit den konfliktreichen Planungs- und Genehmigungsverfahren überfordert. Die Landesregierung sollte somit ein Interesse an der Etablierung einer Zentralen Stelle haben.

Allerdings kann der Eindruck entstehen, dass die Zentrale Stelle die politischen Interessen der Landesregierung vertritt. Um dieser Befürchtung entgegen zu wirken, sollte im Gesellschaftsvertrag ausdrücklich festgelegt werden, dass die Zentrale Stelle unabhängig handelt und dass die Finanzierung unabhängig von politischen Motivationen der Landesregierung erfolgt. In der Praxis werden bereits mehrfach Aufgaben durch öffentliche

Gelder finanziert und auf juristische Personen des Privatrechts ausgelagert, wie beispielsweise bei der Clearingstelle EEG.

### **7.3.8 Zusammenfassendes Ergebnis**

Die Zentrale Stelle begleitet Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen. Treten Konflikte in den Planungs- und Genehmigungsverfahren auf, bietet die Zentrale Stelle allen Beteiligten Kompetenzen im Bereich von Streitbeilegungsverfahren an. Zudem versorgt sie die Öffentlichkeit, die Planungs- und Vorhabenträger sowie die zuständigen Behörden mit Informationen zum Ablauf der Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie mit Fachinformationen.

Durch ihr allparteiliches Auftreten sichert die Zentrale Stelle eine konstruktive Konfliktaustragung in Planungs- und Genehmigungsverfahren. Infolgedessen werden in den Planungs- und Genehmigungsverfahren Hindernisse abgebaut, die der Entstehung von Akzeptanz im Wege stehen. Gleichzeitig behindert die Zentrale Stelle nicht den Ablauf der akzeptablen Planungs- und Genehmigungsverfahren. Die Verfahren werden vielmehr im Hinblick auf die Informationsgewinnung der zuständigen Behörden ergänzt.

Um ihre Aufgaben zu erfüllen, sollte die Zentrale Stelle in Form einer gemeinnützigen Gesellschaft mit beschränkter Haftung organisiert werden. Der Einbezug der Zentralen Stelle in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen sollte durch eine Verwaltungsvorschrift auf Landesebene geregelt werden.

## **7.4 Der Einsatz von Bürgervertrauenspersonen**

Der rechtmäßige Ablauf von Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen wird häufig in Frage gestellt. Diese Problematik tritt insbesondere in Verfahren ohne eine Öffentlichkeitsbeteiligung auf oder in Verfahren bei denen Absprachen zwischen der Behörde und dem Planungs- und Vorhabenträger ohne Beisein der Öffentlichkeit stattfinden. Bürgervertrauenspersonen sollen daher die Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen begleiten. Sie bilden eine Brücke zwischen der Verwaltung, den Planungs- und Vorhabenträgern



sowie den Bürgern und tragen zu einer frühen und stetigen Beteiligung der Öffentlichkeit bei.<sup>912</sup>

Bürgervertrauenspersonen stärken das Vertrauen in die Planungs- und Genehmigungsverfahren, indem sie als Repräsentanten der Bevölkerung den rechtmäßigen Ablauf der Verfahren bezeugen. Bürgervertrauenspersonen sind somit Verfahrenszeugen.<sup>913</sup> Das bedeutet, sie begleiten die Planungs- und Genehmigungsverfahren indem sie an Terminen zwischen den zuständigen Behörden, dem Vorhabenträger teilnehmen und Einsicht in die Verfahrensunterlagen, wie beispielsweise bestimmte Gutachten erhalten. Natürlich können Bürgervertrauenspersonen nicht alle fachlichen Unterlagen materiell hinsichtlich ihrer Richtigkeit überprüfen. Bürgervertrauenspersonen sollten daher an den Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen durch ihre Anwesenheit Legitimation bezüglich des Verfahrens herstellen. Dies kann insgesamt zur Steigerung der Verfahrensakzeptanz beitragen.

Regional- und Bauleitplanung stellen wegen ihres geringen Konkretisierungsgrads spezifische Herausforderungen an die Bürgervertrauenspersonen. Da Bürgervertrauenspersonen das fachliche Wissen in Bezug auf den Ablauf und die materiellen Inhalte der Themen in Planungs- und Genehmigungsverfahren fehlt, sollten den Bürgervertrauenspersonen unverständliche Dokumente verständlich verfasst sowie der Verfahrensablauf entweder durch die zuständige Behörde oder die Zentrale Stelle erläutert werden.

Laufen die Regionalplanungs-, Bauleitplanungs- und Genehmigungsverfahren nacheinander ab, wird die Öffentlichkeit bereits in einem frühen Stadium in die Planungen einbezogen. In diesen Verfahren übernehmen Bürgervertrauenspersonen weniger die Rolle des Verfahrenszeugens, denn die Öffentlichkeit kann selber am Verfahren teilnehmen. Vielmehr können die Bürgervertrauenspersonen die Öffentlichkeit auf die Verfahren aufmerksam machen. Sie können zu einer breiten Beteiligung der Öffentlichkeit beitragen und dem Bulldozer-Effekt entgegenwirken.<sup>914</sup> Im Gegenzug dazu über-

---

<sup>912</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 99; Roßnagel/Ewen/Götz u.a., Konzept zur Konfliktbewältigung, 2014, 12.

<sup>913</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 100; Roßnagel/Ewen/Götz u.a., Konzept zur Konfliktbewältigung, 2014, 12.

<sup>914</sup> Zum Bulldozer-Effekt siehe Kap. 6.1.4.

nehmen Bürgervertrauenspersonen auf Ebene der Genehmigungsverfahren die Rolle von Verfahrenszeugen. Findet in diesen Verfahren keine Öffentlichkeitsbeteiligung statt, bezeugen die Bürgervertrauenspersonen den Ablauf der Genehmigungsverfahren.

Im Rahmen der Befragungen zum Einsatz der Bürgervertrauenspersonen wurde festgestellt, dass die Kosten von den Befragten als gering eingeschätzt wurden. Die Kosten beschränken sich grundsätzlich nur auf Fahrt- und Kopierkosten.<sup>915</sup> Termine zwischen den Vorhabenträgern und der Genehmigungsbehörde finden auch ohne die Bürgervertrauensperson statt, daher ist ein Einbezug der Bürgervertrauensperson zu solchen Termin auch ohne größeren Aufwand zu bewältigen. Auch der zeitliche Aufwand wurde als gering eingestuft, da die in dem gewählten Fallbeispiel die Genehmigungsbehörde sowie der Vorhabenträger bereit waren die Öffentlichkeit und die Bürgervertrauensperson aktiv zu beteiligen.

Das Instrument der Bürgervertrauensperson existiert in der vorgestellten Form bisher noch nicht. Zum Teil weisen bereits etablierte Institutionen Eigenschaften auf, die auf die Anforderungen und Rolle der Bürgervertrauenspersonen übertragen werden können. So verfügen Ombudsmänner sowie auch Mediatoren über Eigenschaften die auf Bürgervertrauenspersonen übertragen werden können. Zu klären ist daher, inwieweit sich diese Personen von den Bürgervertrauenspersonen unterscheiden. Fraglich ist zudem, welche fachlichen und sozialen Kompetenzen Bürgervertrauenspersonen mitbringen sollten, um den Verfahrensablauf bezeugen zu können. Auch hinsichtlich der Ernennung und des Einbezugs der Bürgervertrauenspersonen ergeben sich Rechtsfragen auf allen Verfahrensebenen. Diese werden in den folgenden Kapiteln bearbeitet.

#### **7.4.1 Abgrenzung Ombudsmann, Mediator und Bürgervertrauensperson**

Rechtliche Mindestanforderungen an einen Mediator ergeben sich aus dem Mediationsgesetz.<sup>916</sup> Ein Mediator ist eine unabhängige und neutrale Person ohne Entscheidungsbefugnis, die die Mediationsparteien durch die Media-

---

<sup>915</sup> Im Forschungsprojekt Dezent Zivil wurde das Instrument „Bürgervertrauenspersonen“ erprobt. Zur Evaluierung des Instruments wurden qualitative Interviews durchgeführt. Die Interviewpartner schätzten die Kosten für den Einsatz von Bürgervertrauenspersonen als gering ein.

<sup>916</sup> Mediationsgesetz (MediationsG) vom 21.7.2012 (BGBl. I 1577), zuletzt geändert durch Art. 135 der Verordnung vom 31.8.2015 (BGBl. I, 1474).

tion führt.<sup>917</sup> Im Gegensatz dazu treffen Ombudsmänner unparteiische Entscheidungen.<sup>918</sup> Mediatoren müssen gemäß § 1 Abs. 2 MediationsG unabhängig und neutral sein, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Unter dem Begriff „Neutralität“ ist in diesem Zusammenhang zu verstehen, dass der Mediator keine jeweiligen Einzelinteressen, Interessen der Parteien oder Drittinteressen im Mediationsverfahren vertreten darf. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Tätigkeiten des Mediators keinem persönlichen Interesse unterliegen.<sup>919</sup> § 2 Abs. 3 S. 1 MediationsG sieht dementsprechend vor, dass der Mediator allen Parteien gleichermaßen verpflichtet ist. Dies verpflichtet die Mediatoren zu einer unparteilichen Verhandlungsführung sowie zur Gleichbehandlung aller Parteien.<sup>920</sup>

Da es sich bei Bürgervertrauenspersonen um ganz normale Bürger handeln soll, die in der betroffenen Gemeinde oder der Stadt leben und in der Gemeinschaft anerkannt sind, kann keine Neutralität gegenüber allen Parteien gewährleistet werden. So gehören Bürgervertrauenspersonen beispielsweise bestimmten Interessensgemeinschaften an, die die Neutralität der Bürgervertrauenspersonen gegenüber Teilen der Bürgerschaft in Frage stellen könnten. Bürgervertrauenspersonen nehmen an Terminen zwischen dem Vorhabenträger und der Behörde teil. Sie erhalten zudem Einsicht in die Planungs- oder Antragsunterlagen. Bürgervertrauenspersonen sind Verfahrenszeugen. Dadurch entscheiden sie nicht über die Planungen oder die Zulassung von konkreten Vorhaben. Somit sind sie nicht als Ombudsmänner anzusehen. Für sie ergibt sich die Fragestellung, welche fachlichen und sozialen Kompetenzen Bürgervertrauenspersonen besitzen sollten.

#### **7.4.2 Fachliche Kompetenzen der Bürgervertrauensperson**

Planungs- und Genehmigungsverfahren sind insbesondere auf Ebene der Regional- und Bauleitplanung technisch und juristisch abstrakt gehalten.<sup>921</sup> Bürgervertrauenspersonen sollten daher die Fähigkeit besitzen, komplizier-

---

<sup>917</sup> Greger, ZRP 2010, 209 (210); Schöpflin, JA 2000, 157 (163); Ullrich, in: Krüger/Rauscher (Hrsg.), Münchener Kommentar ZPO, 2016, Anhang § 278a Rn. 13.

<sup>918</sup> Ullrich, in: Krüger/Rauscher (Hrsg.), Münchener Kommentar ZPO, 2016, Anhang § 278a Rn. 14; Hirsch, ZRP 2012, 189 (190).

<sup>919</sup> Ullrich, in: Krüger/Rauscher (Hrsg.), Münchener Kommentar ZPO, 2016, Anhang zu § 278a ZPO Rn. 19.

<sup>920</sup> Ullrich, in: Krüger/Rauscher (Hrsg.), Münchener Kommentar ZPO, 2016, Anhang zu § 278a ZPO Rn. 19; Bischof, in: Matinek/Semmler/Flohr (Hrsg.) Handbuch des Vertriebsrechts, 2016, § 80 Rn. 10.

<sup>921</sup> Siehe ausführlich Kap. 6.1.2.

te Sachverhalte der Öffentlichkeit verständlich zu vermitteln. Dafür sollten sie über ein grundsätzliches Verständnis für den Ablauf der unterschiedlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren verfügen sowie die Unterlagen der Planungs- und Genehmigungsverfahren grundsätzlich verstehen. Fraglich ist, ob Bürgervertrauenspersonen zur Erfüllung ihrer Aufgaben fachliche Experten in Bezug auf das Planungs- und Genehmigungsverfahren sein sollten.

Experten verfügen über einen bestimmten sachlichen Wissensstand, der dem Verständnis der Unterlagen in Planungs- und Genehmigungsverfahren dienen kann. Einerseits könnten Bürgervertrauenspersonen mit einem solchen Wissensstand die Planungs- und Genehmigungsverfahren ohne unzumutbaren Mehraufwand überwachen und gegebenenfalls Probleme erkennen, die einem Laien verborgen bleiben würden. Andererseits besteht die Gefahr, dass sich Experten, aufgrund ihres Sachwissens, der Ausdrucksweise des Vorhaben- oder Planungsträgers anpassen und somit eine Barriere zwischen sich und der Öffentlichkeit entstehen lassen.

Daher sollten Bürgervertrauenspersonen keine Experten im fachlichen Sinne sein. Vielmehr steht die zuständige Behörde oder die Zentrale Stelle den Bürgervertrauenspersonen im Sinne eines „Kümmerers“ zur Seite und übersetzt ihnen die wichtigsten juristischen und technischen Informationen.<sup>922</sup> Schließlich ist hervorzuheben, dass Bürgervertrauenspersonen zwar fachliche Kenntnisse über den Ablauf von Planungs- und Genehmigungsverfahren besitzen können, sie sollten jedoch weder bei der für die Planung oder Genehmigung zuständigen Verwaltungseinheit ein Amt bekleiden, noch Mitarbeiter des Vorhabenträgers sein, da dies ihre Allparteilichkeit in Frage stellen würde und zu Konflikten zwischen ihren Aufgaben als Bürgervertrauenspersonen und ihren beruflichen Aufgaben führen könnte.

#### **7.4.3 Soziale Kompetenzen der Bürgervertrauensperson**

Bürgervertrauenspersonen sollten in der Gemeinde, für die sie in den Planungs- und Genehmigungsverfahren beobachten, allgemein akzeptiert und

---

<sup>922</sup> Zur Stelle eines „Kümmerers“ siehe *Landesregierung Rheinland-Pfalz, Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz – Ergebnisse der Mediation Abschlussdokument, 2013, 10.*

anerkannt sein.<sup>923</sup> Sie müssen zudem in der Lage sein eine Brücke zwischen der Ausdrucksweise der Behörden sowie dem Vorhabenträger und den Bürgern zu bilden. Bürgervertrauenspersonen müssen in der Lage sein, die Sachverhalte der Planungs- und Genehmigungsverfahren verständlich zu vermitteln. In diesem Zusammenhang kann bei der Auswahl berücksichtigt werden, ob die Bürgervertrauensperson bereits gewohnt sind, sich in der Öffentlichkeit verständlich auszudrücken. Überdies sollte es den Bürgervertrauenspersonen keine Schwierigkeiten bereiten vor einer größeren Personennmenge zu sprechen.<sup>924</sup> Bisher wurde nicht untersucht wurde, ob Bürgervertrauenspersonen in politischen Vereinigungen aktiv sein dürfen. Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Aufgabe der Bürgervertrauenspersonen als Verfahrenszeuge zu wirken, grundsätzlich auch gewahrt werden kann, wenn sie bestimmten politischen Interessengruppen angehören und von anderen akzeptiert werden.

Bürgervertrauenspersonen müssen somit keine spezialisierten fachlichen und sozialen Kompetenzen besitzen. Sie müssen lediglich in der Lage sein und ein Interesse daran haben, die Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen zu begleiten. Ihnen stehen die Planungs- und Genehmigungsbehörden sowie die Zentrale Stelle zur Seite. Schließlich sollten Bürgervertrauenspersonen aus Gründen der Allparteilichkeit in den Regionen und Gemeinden, für die sie im Verfahren auftreten allgemein anerkannt sein.

#### **7.4.4 Ernennungsverfahren der Bürgervertrauensperson**

Bürgervertrauenspersonen sollten die Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen begleiten. Die wahrnehmbaren Auswirkungen einzelner Biogas- und Windenergieanlagen beziehen sich regelmäßig auf einzelne Gemeinden oder auch nur auf bestimmte Ortschaften. Aus diesem Grund sollten auch die Bürgervertrauenspersonen durch die kleinste kommunalrechtlich vorgesehene Einheit, die von den Auswirkungen der

---

<sup>923</sup> Roßnagel/Ewen/Götz u. a., ZNER 2014, 329 (335); Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u. a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 270; zu den Anforderungen an Bürgervertrauensleute siehe Landesregierung Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz - Ergebnisse der Mediation Abschlussdokument, 2013, 10.

<sup>924</sup> Roßnagel/Ewen/Götz u. a., Konzept zur Konfliktbewältigung, 2014, 11; Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u. a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 270.

Planung oder des Vorhabens voraussichtlich betroffen sein wird, gewählt werden. Dies sind häufig Gemeinde- oder Ortschaftsräte.<sup>925</sup>

Als Bürgervertrauenspersonen sollen jeweils zwei Personen aus der Gemeinde bestimmt werden. Um die Bürgervertrauensperson mit einer starken Legitimation auszustatten, sollten sie von dem zuständigen Gemeindeorgan mit einer Zweidrittelmehrheit gewählt werden.<sup>926</sup> Zuvor wählen der Bürgermeister oder auch andere Mitglieder der kommunalen Gremien, Personen aus, die sie für die Position der Bürgervertrauenspersonen geeignet halten. Eine Zweidrittelmehrheit ist erforderlich, da je nach politischer Situation in einer Gemeinde oder einer Ortschaft eine Legitimation erst ab einer höheren Zustimmung erreicht werden kann.

Bisher ungeklärt ist, ob Bürgervertrauenspersonen nur für einzelne Planungs- oder Genehmigungsverfahren benannt werden sollten oder für einen längeren Zeitraum zur Verfügung stehen sollten. Da sich Planungsverfahren, wie etwa die Aufstellung eines Regionalplans, über mehrere Jahre erstrecken können und parallel dazu auch auf kommunaler Ebene Bauleitplanungsverfahren zum gleichen Thema eingeleitet werden, sollten die Bürgervertrauenspersonen über einen längeren Zeitraum für ein bestimmtes Thema, wie beispielsweise Windenergie, gewählt werden. In der Praxis laufen die Planungs- und Genehmigungsverfahren derzeit parallel ab.<sup>927</sup> Bürgervertrauenspersonen wurden bereits auf Genehmigungsebene ernannt und können daher auch bei den parallel oder nachlaufenden Planungsverfahren hinzugezogen werden.

Da die Regionalplanungen eine grobe Planung der Regionen vornimmt, umfasst sie regelmäßig auch verschiedene Landkreise sowie viele kleinere Gemeinden. Der Einsatz von Bürgervertrauenspersonen aus jedem Landkreis und jeder Gemeinde könnte die Kapazitäten des Planungsverbände und Planungsbehörden sprengen.<sup>928</sup> Damit die Bürgervertrauenspersonen einen authentischen Einblick in das Planungsverfahren erhalten, sollten die

---

<sup>925</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 270.

<sup>926</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 270; Roßnagel/Ewen/Götz u. a., Konzept zur Konfliktbewältigung, 2014, 12.

<sup>927</sup> Siehe näher Kap. 6.1.3.

<sup>928</sup> Siehe beispielhaft zur Größe der Planungsregion den Regionalverband Hochrhein-Bodensee, abrufbar unter: <http://www.hochrhein-bodensee.de/index.php?id=124>, Stand 7/2017.

teilnehmenden Bürgervertrauenspersonen auf Landkreisvertreter beschränkt werden. Das bedeutet, dass die Bürgervertrauenspersonen auf dieser Ebene nicht mehr nur ihre Gemeinde, sondern auch den Landkreis in dem sie leben, vertreten. Die Bürgervertrauenspersonen könnten auf Landkreisebene zum einen durch die Bürgervertrauenspersonen aller Gemeinden und Städte des Landkreises bestimmt werden. Zum anderen besteht die Möglichkeit, die von der jeweiligen Regionalplanung betroffene Bürgervertrauensperson in das Verfahren einzubeziehen. Wird beispielsweise ein Teilregionalplan Wind entwickelt, werden nur die Bürgervertrauenspersonen zum Planungsverfahren hinzugezogen, die explizit Auswirkungen durch die Planung erfahren können. Diese Möglichkeit gewährleistet, dass die Bürgervertrauenspersonen die Bedeutung und Auswirkungen der Regionalplanung besser einschätzen können, um die Bürger im Sinne einer rechtzeitigen und frühen Beteiligung auf die Planung aufmerksam zu machen. Zu beachten ist, dass erkannt werden muss, welche Gemeinde in welchen Bereichen von der Regionalplanung betroffen ist und welche Bürgervertrauenspersonen hinzugezogen werden müssen. Dies könnte unter Einbezug der Zentralen Stelle durch die einzelnen Regionalverbände erfolgen, vorausgesetzt der Regionalverband kennt alle im Planungsgebiet vorhandenen und zuständigen Bürgervertrauenspersonen.

Schließlich lässt sich zusammenfassen, dass die Bürgervertrauenspersonen durch das niedrigste kommunalpolitische Gremium ernannt werden sollten. Damit die Bürgervertrauenspersonen sowohl Planungs- als auch Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen begleiten können, werden sie für einen bestimmten Zeitraum ernannt. Der Einsatz der Bürgervertrauenspersonen auf Regionalplanungs- und Bauleitplanungsebene kann allerdings nur gewährleistet werden, wenn die Bürgervertrauenspersonen bereits vorhanden sind. Dies ist beispielsweise immer dann der Fall, wenn die Bürgervertrauenspersonen im Rahmen eines vorab durchgeführten Genehmigungsverfahrens zum Einsatz kamen. Zudem nehmen an der Aufstellung von Regionalplänen nicht alle Bürgervertrauenspersonen der Region teil, sondern nur diejenigen die von der Planung potentiell betroffen sein werden. Zu klären ist im Folgenden, welche rechtlichen Anforderungen durch den Einsatz von Bürgervertrauenspersonen entstehen und wie diese im Recht umzusetzen sind.

#### 7.4.5 Rechtsfragen

Bürgervertrauenspersonen sollen durch die kleinste kommunalrechtlich betroffene Einheit gewählt werden. Dies sind regelmäßig Gemeinde- oder Ortschaftsräte. Diese arbeiten und agieren auf Grundlage der Gemeindeordnungen und den Kommunalverfassungen.<sup>929</sup> Fraglich ist, wie die Wahl sowie die Aufgaben der Bürgervertrauenspersonen rechtlich unter Berücksichtigung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts geregelt werden können.

Art. 28 Abs. 2 GG enthält den Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung. Dieser besagt, dass den Gemeinden das Recht gewährleistet sein muss, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.<sup>930</sup> Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind Angelegenheiten, die sich aus der Gemeinschaft ergeben oder sich auf diese beziehen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft solche, die die Bedürfnisse oder Interessen betreffen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben. Dies betrifft nur solche Angelegenheiten, die den Gemeindeeinwohnern als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen in der Gemeinde betreffen.<sup>931</sup> Die kommunale Selbstverwaltung bezweckt, dass administrative Aufgaben dezentralisiert werden. Zudem dient die kommunale Selbstverwaltung der Aktivierung der bürgerschaftlichen Mitwirkung, indem durch ehrenamtliche Mitwirkung bei der Verwaltung der Gemeinde die demokratische Teilhabe der Bürger gestärkt wird.<sup>932</sup>

Bürgervertrauenspersonen können immer dann zum Einsatz kommen, wenn Planungs- oder Genehmigungsverfahren Auswirkungen auf ihr Gemeindegebiete haben. Sie begleiten in Stellvertretung der gesamten Öffentlich konkrete Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energie-

---

<sup>929</sup> Auch wenn in den Stadtstaaten regelmäßig wenig oder keine Planungs- und Genehmigungsverfahren von dezentralen Energieanlagen stattfinden, kann der Einsatz in anderen Planungs- und Genehmigungsverfahren, vorgesehen werden. Hierzu gehören beispielsweise Themen wie die Elbvertiefung oder andere Infrastrukturprojekte in den Städten.

<sup>930</sup> Siehe dazu *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht, 2014, § 60 Rn. 4.

<sup>931</sup> BVerfGE 79, 127 (151f.) = DVBl. 1989, 449; BVerwGE 87, 228 (231f.) = DBVl 1989, 300; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2011, § 23 Rn. 13.

<sup>932</sup> *Hellermann*, in: *Epping/Hillgruber* (Hrsg.), BeckOK GG, 33. Ed. 2017, Art. 28 Rn. 31 f.; *Burgi*, Kommunalrecht, 2015, § 2 Rn. 6.



anlagen. Bürgervertrauenspersonen vertreten somit in gewisser Weise die örtlichen Interessen der Einwohner in Angelegenheiten rund um Planungs- und Genehmigungsverfahren. Eine rechtliche Legitimation seitens der Kommunen könnten die Bürgervertrauenspersonen dadurch erhalten, dass sie von diesen wie ehrenamtlich Tätige betrachtet werden. Dafür müsste die Wahl der Bürgervertrauenspersonen auf landesrechtlicher Ebene durch die Gemeindeordnungen oder die Kommunalverfassungen geregelt werden. Diese regeln Zuständigkeiten, Befugnisse und Rechte der Gemeinde und Städte sowie die Institutionen, Organisation und Aufbau der gemeindlichen Gremien.<sup>933</sup> Grundsätzlich regeln sie somit Einzelheiten, die aus der Selbstverwaltungsgarantie folgen. Die Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen kennen bisher das Instrument der Bürgervertrauenspersonen nicht. Daher ist zu klären, wo und wie die Bürgervertrauenspersonen in die Gemeindeordnungen eingefügt werden können. Hierfür wird im Folgenden beispielhaft die Gemeindeordnung Baden-Württemberg untersucht. Die Ergebnisse können nach eingehender Prüfung auch auf die Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen aller Bundesländer übertragen werden.

#### **7.4.5.1 Änderung der Gemeindeordnung und Kommunalverfassung**

Bürgervertrauenspersonen sollen die ihnen übertragenen Aufgaben ehrenamtlich erfüllen. Denkbar ist deswegen, Bürgervertrauenspersonen unter den Begriff der ehrenamtlich Tätigen zu fassen. § 15 Abs. 1 GemO BW bestimmt, dass die Bürger die Pflicht haben ehrenamtliche Tätigkeiten in der Gemeinde anzunehmen und diese Tätigkeit während einer bestimmten Dauer auszuüben.<sup>934</sup>

Konkret betrifft dies die Wahl in den Gemeinde- oder Ortschaftsrat, ein gemeindliches Ehrenamt und eine Bestellung zur ehrenamtlichen Mitarbeit. Darunter fallen beispielsweise sachkundige Einwohner die als beratende Mitglieder in einen Ausschuss bestellt werden im Sinne § 40 Abs. 1 S. 3 sowie § 41 Abs. 1 S. 3 GemO BW. Die Bestellung solcher ehrenamtlicher Tätigkeiten liegt in der Kompetenz des Gemeinderates und erfolgt nach § 37

---

<sup>933</sup> Sodann/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 2016, § 60 Rn. 4.

<sup>934</sup> Ehrenamtliche Tätigkeiten sind in allen Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen vorgesehen. Siehe hierzu: § 21 HGO, § 18 GemO RP, § 24 KVSG SL, § 19 GO Bay, § 28 GO NRW, § 12 ThürKO, § 27 SächsGemO, § 28 GO LSA, § 20 BbgKVVerf, § 19 KV M-V, § 38 NKomVG, § 3 Bezirksverwaltungsgesetz BE, § 19 GO SH, Art. 9 Landesverfassung HB, Art. 56 Landesverfassung HH.

Abs. 7 S. 8 GemO BW durch Wahl.<sup>935</sup> Ehrenamtliche Tätigkeiten sind Grundpflichten von in einer Gemeinde lebenden Bürger, die gemäß § 17 Abs. 1 GemO BW uneigennützig und verantwortungsbewusst zu erledigen sind.<sup>936</sup> Bürgervertrauenspersonen werden zwar nicht in einen Ausschuss oder den Gemeinderat bestellt, aber sie nehmen eine ehrenamtliche Tätigkeit wahr, indem sie die Einwohner ihrer Gemeinde in den Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen durch ihre Anwesenheit vertreten. Ein Einbezug der Bürgervertrauenspersonen über den Begriff der ehrenamtlich Tätigen ist somit grundsätzlich möglich. Um jedoch ausdrücklich auf die Bürgervertrauenspersonen hinzuweisen und um somit den Einsatz des Instruments zu fördern, könnten Bürgervertrauenspersonen durch Anpassung der Gemeindeordnung auch explizit unter den Begriff der ehrenamtlich Tätigen fallen. Hierfür ist denkbar § 15 GemO BW um einen weiteren Absatz zu den Bürgervertrauenspersonen zu ergänzen. Dieser könnte wie folgt lauten:

§ 15 Abs. 3 (neu) GemO BW:

*„Bürgervertrauenspersonen sind ehrenamtlich Tätige im Sinne dieses Gesetzes. Sie begleiten Planungs- und Genehmigungsverfahren und bezeugen deren Ablauf, indem sie an Gesprächen zwischen den Planungsträgern, den Planungs- und Genehmigungsbehörden sowie den Vorhabenträgern teilnehmen.“*

Ehrenamtlich Tätige werden gemäß § 15 Abs. 2 GemO BW durch den Gemeinderat bestellt. Wie bereits beschrieben, sollen Bürgervertrauenspersonen aus legitimatorischen Gründen mit einer Zweidrittelmehrheit vom Gemeinderat gewählt werden. Bevor also die Ernennung der Bürgervertrauenspersonen durch den Gemeinderat erfolgt, stimmt dieser über die Bestellung der Bürgervertrauensperson ab. Eine solche Abstimmung ist bisher in der Gemeindeordnung nicht vorgesehen. Denkbar ist, die Wahl der Bürgervertrauenspersonen auch in § 15 GemO einzufügen. Gleichzeitig können in der Regelung die Voraussetzungen beschrieben werden, die Bürgervertrauenspersonen erfüllen sollten. Insofern wären alle Vorschriften die Bürgervertrauenspersonen betreffen, gebündelt zu finden. Die Vorschrift zur Wahl könnte wie folgt ausgestaltet sein:

§ 15 Abs. 2 S. 3 (neu) GemO BW:

---

<sup>935</sup> Engel/Heilshorn, Kommunalrecht Baden-Württemberg, 2015, § 14 Rn. 27.

<sup>936</sup> Engel/Heilshorn, Kommunalrecht Baden-Württemberg, 2015, § 14 Rn. 29 ff.

*„Bürgervertrauenspersonen werden vom Gemeinderat mit einer Zweidrittelmehrheit gewählt. Bürgervertrauenspersonen können alle Bewohner der Gemeinde werden, die von der kommunalen Gemeinschaft anerkannt sind und sich bereit erklären, als Bürgervertrauensperson tätig zu werden.“*

Bisher ungeklärt ist, wie der Einbezug der Bürgervertrauenspersonen in konkreten Planungs- und Genehmigungsverfahren geregelt wird. Hierfür werden im Folgenden die Ebenen der Regionalplanung, der Bauleitplanung sowie der immissionsschutzrechtlichen und baurechtlichen Ebene untersucht.

#### **7.4.5.2 Einsatz in der Raumplanung**

Bürgervertrauenspersonen sollten aus legitimatorischen Gründen von den Kommunen ernannt werden. Zu beachten ist, dass allein die Ernennung nicht den Einbezug der Bürgervertrauenspersonen in konkrete Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen ermöglicht. Der Einbezug der Bürgervertrauenspersonen muss vielmehr im einschlägigen Fachrecht geregelt werden. Der Ablauf der Verfahren beruht grundsätzlich auf bundesrechtlichen und landesrechtlichen Vorschriften. Für die Regionalplanung sind neben dem Raumordnungsgesetz grundsätzlich auch die landesrechtlichen Vorgaben, wie etwa die Vorschriften der Landesplanungsgesetze einschlägig.<sup>937</sup> Um einen bundesweiten Einbezug der Bürgervertrauenspersonen zu gewährleisten, sollte dieser über das Raumordnungsgesetz des Bundes geregelt werden. Zu beachten ist allerdings, dass aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebung mit der Abweichungsmöglichkeit der Länder nach Art. 72 Abs. 3 GG, der Einbezug der Bürgervertrauenspersonen nur möglich ist, wenn die Bundesländer hiervon nicht abweichen.<sup>938</sup> Die Bundesländer können somit von den Vorgaben des Bundesgesetzes abweichen, wenn sie Bürgervertrauenspersonen bei der Aufstellung nicht der Raumordnungspläne einsetzen wollen oder weitergehende Vorschriften zum Einbezug der Bürgervertrauenspersonen in Betracht ziehen. Zu klären ist, an welcher Stelle der Einbezug der Bürgervertrauenspersonen geregelt werden sollte.

Das Raumordnungsgesetz sieht in § 9 ROG den Einbezug der Öffentlichkeit bei der Aufstellung von Raumordnungsverfahren vor. Ein Einbezug der

---

<sup>937</sup> Siehe näher Kap. 5.1.

<sup>938</sup> Siehe hierzu Seiler, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 32. Ed. 2016, Art.72 Rn. 23.

Bürgervertrauenspersonen kann somit grundsätzlich auf Grundlage der Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgen. Die Öffentlichkeit wird dadurch beteiligt, dass sie Stellungnahmen zum Entwurf und seiner Begründung abgeben kann.<sup>939</sup> Die Beteiligung der Bürgervertrauenspersonen soll jedoch über diese Beteiligungsmöglichkeit hinausgehen, indem die Bürgervertrauenspersonen auch an internen Terminen der Planungsverbände und Planungsbehörden teilnehmen, um den Ablauf der Planungsverfahren zu bezeugen. Hierfür könnten die Beteiligungsmöglichkeiten in § 9 ROG um die Bürgervertrauenspersonen ergänzt werden:

*Neu § 9 Abs. 5 (neu) ROG:*

*(5) An der Aufstellung, Fortschreibung und sonstigen Änderung eines Raumordnungsplans, können Bürgervertrauenspersonen, soweit sie berührt sein können, frühzeitig beteiligt werden. Die Beteiligung umfasst*

- 1. die Unterrichtung über die Aufstellung eines Raumordnungsplans,*
- 2. die Zuleitung eines Planentwurfs und seiner Begründung,*
- 3. die Möglichkeit zur Teilnahme an Besprechungen der Planungsträger zum Entwurf des Raumordnungsplans.*

Die Unterrichtung über die Aufstellung eines Raumordnungsplans bewirkt, dass die Bürgervertrauensperson von einer Raumordnungsplanung erfährt. Dies funktioniert allerdings nur, sofern die Bürgervertrauensperson bereits ernannt wurde. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn bereits in einem früheren Genehmigungsverfahren Bürgervertrauenspersonen ernannt wurden und dies den Planungsträgern bereits bekannt ist. Die Ergebnisse des Forschungsvorhabens Dezent Zivil zeigen, dass sich Bürger häufig erst durch die Mund-Zu-Mund Propaganda einzelner Bürger beteiligen.<sup>940</sup> Die frühe Information der Bürgervertrauenspersonen ist somit zum einen transparenzfördernd, zum anderen bietet sie die Möglichkeit, dass die Öffentlichkeit frühzeitig mobilisiert wird und die Gelegenheit nutzt sich in das Planungsverfahren einzubringen.

Um sich ein Bild vom Raumplanungsverfahren zu machen, sollten Bürgervertrauenspersonen Zugang zu den Entwürfen der Raumordnungspläne erhalten. Da im Falle der Regionalplanung die Bürger teilweise weite Stre-

---

<sup>939</sup> Siehe näher Kap. 5.1.1.3.4.

<sup>940</sup> Während der Eprobungsphase wurden Bürger auf öffentliche Veranstaltungen weniger durch die ausgehängten Plakate aufmerksam, sondern nahmen vielmehr an Veranstaltungen aufgrund der Information durch andere Bürger teil.

cken zurücklegen müssen, um den Planungsverband oder die Planungsbehörde vor Ort besuchen zu können, sollten ihnen die Entwürfe zugestellt werden. Auf diese Weise können die Bürgervertrauenspersonen in Ruhe Einsicht in die Unterlagen nehmen, um gegebenenfalls bei einer der internen oder öffentlichen Besprechung Rückfragen stellen zu können. Die Vorschrift sieht zudem den Einbezug der von der Planung potentiell betroffenen Bürgervertrauenspersonen vor. Insofern kann der Zeit- und Kostenaufwand des Planungsträgers so gering wie möglich gehalten werden.

Bürgervertrauenspersonen sollen den Ablauf des Verfahrens bezeugen. Um ein transparentes Verfahren zu gewährleisten, sollten die Bürgervertrauenspersonen die Möglichkeit erhalten, an Besprechungen zum Regionalplanentwurf teilzunehmen. Gleichzeitig können die Planungsverbände und Planungsbehörden eine Beziehung zur Öffentlichkeit, in Gestalt der Bürgervertrauenspersonen aufbauen. Dadurch können die Planungsträger Kenntnisse zu den lokalen Gegebenheiten vor Ort erlangen, die sie aufgrund der räumlichen Distanz zum Planungsgebiet ohne die Bürgervertrauenspersonen nicht in dieser Form erhalten hätten.

Aus Gründen der Vertrauens- und Transparenzförderung sollte der Einbezug der Bürgervertrauenspersonen möglichst frühzeitig erfolgen, demzufolge noch vor Fertigstellung endgültigen des Planentwurfs. Um dies zu gewährleisten, könnten die Bürgervertrauenspersonen schon bei Festlegung des Untersuchungsrahmens für die Umweltprüfung nach § 8 ROG einbezogen werden. Bürgervertrauenspersonen könnten durch einen solch frühen Einbezug bezeugen, dass der Untersuchungsraum ausreichend weit gewählt wurde oder sich begründen lassen, warum ein bestimmter Untersuchungsrahmen gewählt wurde. Um den Untersuchungsrahmen der Umweltprüfung festzulegen sind gemäß § 8 Abs. 1 S. 2 ROG die öffentlichen Stellen deren Aufgabenbereiche betroffen sind zu beteiligen.<sup>941</sup> Die Pflicht zur Unterrichtung sollte um die Bürgervertrauenspersonen ergänzt werden.

*Neu § 8 Abs. 1 S. 2 ROG:*

*(1) [...]Der Untersuchungsrahmen der Umweltprüfung einschließlich des erforderlichen Umfangs und Detaillierungsgrads des Umweltberichts ist festzulegen; die öffentlichen Stellen, deren umwelt- und gesundheitsbezogener Aufgabenbereich sind hierbei zu beteiligen; Bürgervertrauenspersonen, die von den Umweltauswir-*

---

<sup>941</sup> Siehe näher Kap. 5.1.1.3.2.

*kungen des Rauordnungsplans berührt sein könnten, können am Aufstellungsverfahren beteiligt werden.[...]*

Bürgervertrauenspersonen können überdies im Rahmen einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in das Planungsverfahren einbezogen werden.<sup>942</sup> Schließlich ist festzustellen, dass der Einbezug von Bürgervertrauenspersonen auf Grundlage der Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich möglich ist. Um zu etablieren, dass die Bürgervertrauenspersonen frühzeitig und persönlich am Aufstellungsverfahren teilnehmen, sollten die Bürgervertrauenspersonen explizit in den rechtlichen Vorgaben erwähnt werden.

#### **7.4.5.3 Einsatz bei der Bauleitplanung**

Der Bauleitplanung wird im Rahmen der Energiewende eine besondere Bedeutung beigemessen. Im Zuge dessen können die Kommunen Gebiete für die Nutzung dezentraler Energieanlagen steuern. Hinzu kommt, dass die Bundesländer zum Teil keine Steuerung der Windenergie durch die Regionalplanung vorgenommen haben oder sich aktuell in der Entwicklung der Regionalpläne befinden. Wollen Kommunen dezentrale Energieanlagen auf ihrem Gemeindegebiet steuern, müssen sie auf die Bauleitplanung zurückgreifen.<sup>943</sup> Problematisch ist, dass sich die Öffentlichkeit im Rahmen der Bauleitplanung erst beteiligt, wenn beispielsweise konkrete Flächen für die dezentralen Energieanlagen feststehen. Diskussionen über den Ausschluss anderer Flächen haben die Bürger meist verpasst. Bürgervertrauenspersonen können diesem Frustrationspotential entgegenwirken, indem sie von Beginn an beteiligt werden. So kann die Gemeinde der Öffentlichkeit beispielsweise mitteilen, dass die Auswahl der Flächen auf einer fundierten Entscheidung beruht, die der Bürgervertrauensperson im Verfahren begründet wurde. Bisher ungeklärt ist, wann und wie die Bürgervertrauenspersonen in die Bauleitplanung mit einbezogen werden können.

Bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen ist die Öffentlichkeit nach § 3 Abs. 1 BauGB möglichst frühzeitig über die Ziele und Zwecke der Planung, sich unterscheidende Lösungen die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen und die Auswirkungen der Planung zu unterrichten. Zudem ist ihr Gelegenheit zur Äußerung und Er-

---

<sup>942</sup> Zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Raumordnungsplanung siehe Kap. 7.6.1.1.

<sup>943</sup> Siehe näher Kap. 5.1.2.3.

örterung zu geben. Nach der Erstellung des Flächennutzungsplans, ist der Entwurf des Flächennutzungsplans mit der Begründung und den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen umweltbezogenen Stellungnahmen für einen Monat öffentlich auszulegen.<sup>944</sup> Bürgervertrauenspersonen können sich somit grundsätzlich aufgrund der bestehenden rechtlichen Vorschriften am Planungsverfahren beteiligen. Damit sie jedoch möglichst frühzeitig vom Planungsverfahren Kenntnis erhalten und auch ihre Beteiligungsmöglichkeit nutzen, sollten sie bereits nach Verabschiedung des Aufstellungsbeschlusses über die Planungen und das weitere Vorgehen informiert werden. Zu beachten ist allerdings, dass der Einbezug der Bürgervertrauenspersonen nur funktioniert, sofern sie bereits im Rahmen eines anderen Planungs- oder Genhemigungsverfahrens ernannt wurden und somit vorhanden sind. Diese frühzeitige Information könnte durch Einfügen einer Vorschrift im Baugesetzbuch festgelegt werden.

Die Wahl und Ernennung der Bürgervertrauenspersonen erfolgt auf kommunaler Ebene.<sup>945</sup> Diese wird wiederum durch das Landesrecht geprägt. Daher können Bürgervertrauenspersonen in Bauleitplanungsverfahren nur einbezogen werden, wenn sie überhaupt gewählt und ernannt wurden. Zudem kann der Fall eintreten, dass eine Bürgervertrauensperson zwar existiert, diese aber nicht geeignet ist, um das Verfahren allparteilich zu bezeugen. Dieser Fall tritt beispielsweise ein, wenn eine Bürgervertrauensperson Mitarbeiter der Planungsbehörde ist. Der Einsatz der Bürgervertrauenspersonen kann zu einer Konfliktzuspitzung beitragen. Deswegen sollte der Einbezug der Bürgervertrauenspersonen auf Grundlage einer Kann-Vorschrift erfolgen. Die Planungsbehörde prüft vorab, ob überhaupt Bürgervertrauenspersonen vorhanden sind, deren Einsatz zur Steigerung der Verfahrenstransparenz beitragen kann.

Realisierbar wäre dies beispielsweise dadurch, dass in § 3 BauGB ein weiterer Absatz eingefügt wird, der die Beteiligung von Bürgervertrauenspersonen in Bauleitplanungsverfahren vorsieht. § 3 BauGB ist die zentrale Vorschrift für die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung von Bauleitplänen. Bürgervertrauenspersonen sind Teil der Öffentlichkeit. Zudem sollen die Beteiligungsvorschriften, die für die Öffentlichkeit gelten, auch für Bürgervertrauenspersonen. Damit die Bürgervertrauenspersonen

---

<sup>944</sup> Siehe näher Kap. 5.1.2.4.2, Kap. 5.1.2.4.5.

<sup>945</sup> Siehe näher Kap. 7.4.5.1.

Kenntnis von der Planung erlangen, müssen sie über die Planung informiert werden. Um den Ablauf des Verfahrens zu bezeugen, sollen Bürgervertrauenspersonen die Möglichkeit gewährt werden, an Besprechung der Gemeinde mit anderen Behörden, wie beispielsweise Naturschutzbehörden, oder Naturschutz- und Umweltverbänden teilzunehmen. § 4b BauGB sieht ferner vor, dass die Gemeinde einem Dritten die Durchführung einer Mediation oder eines anderen Verfahrens zur außergerichtlichen Konfliktbeilegung übertragen kann. Da diese Streitbeilegungsverfahren Teil der Aufstellungsverfahren sind, sollten Bürgervertrauenspersonen auch an diesen Verfahren teilnehmen. Hierfür sollte im Absatz über die Bürgervertrauenspersonen festgelegt werden, dass auch sie an einem möglichen Konfliktbeilegungsverfahren teilnehmen sollen. Dadurch können sie im Konfliktfall die Durchführung eines Konfliktbeilegungsverfahrens bezeugen. Die Regelung zu den Bürgervertrauenspersonen sollte daher wie folgt lauten:

§ 3 Abs. 4 (neu) BauGB:

*(4) Bürgervertrauenspersonen können zum Verfahren hinzugezogen werden. Die Bürgervertrauenspersonen sollten möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung eines Gebiets in Betracht kommen und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung persönlich unterrichtet werden. Ihnen kann die Möglichkeit gewährt werden, an Besprechungen zur Bauleitplanung teilzunehmen. Bürgervertrauenspersonen können an Verfahren nach § 4b Satz 2 BauGB teilnehmen.*

Schließlich lässt sich zusammenfassen, dass die Beteiligung von Bürgervertrauenspersonen bereits auf Grundlage der bestehenden Vorschriften zur Flächennutzungsplanung möglich ist. Um die Bürgervertrauenspersonen so früh wie möglich über die Planung in Kenntnis zu setzen bedarf, es einer speziellen Regelung. Das Einfügen einer solchen Regelung könnte zudem dazu beitragen die Rolle der Bürgervertrauenspersonen in der Bauleitplanung zu stärken.

#### **7.4.5.4 Einsatz im förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren**

Häufig wird der Öffentlichkeit erst auf der Genehmigungsebene bewusst, welche Auswirkungen dezentrale Energieanlagen auf ihr Lebensumfeld haben können. Wegweisende Entscheidungen wurden meist schon im Vorfeld auf den Planungsebenen getroffen. Die Bürger können jedoch nicht nachvollziehen, warum bestimmte Entscheidungen, wie beispielsweise die grobe Flächenauswahl für Windenergieanlagen, bereits feststehen. Sie fühlen sich



im Verfahren hintergangen und bezweifeln den rechtmäßigen Ablauf des Genehmigungsverfahrens an. In solchen Fällen können Bürgervertrauenspersonen durch ihre Teilnahme am Verfahren einschreiten und den Ablauf des Verfahrens bezeugen.

Im förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren ist der Einbezug der Bürgervertrauenspersonen bisher noch nicht ausdrücklich vorgeschrieben. Ähnlich wie in der Regional- und Bauleitplanung können die Bürgervertrauenspersonen über die Regelungen der Öffentlichkeitsbeteiligung einbezogen werden. Da Bürgervertrauenspersonen grundsätzlich über ein anstehendes Genehmigungsverfahren persönlich in Kenntnis gesetzt werden sollen, müssen die Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung erweitert werden. Zudem ist fraglich in welche Antragsunterlagen Bürgervertrauenspersonen Einsicht nehmen sollten, um den Ablauf des Genehmigungsverfahrens zu bezeugen.

Grundsätzlich sollten Bürgervertrauenspersonen die förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen bezeugen. Problematisch ist, dass die Ernennung der Bürgervertrauenspersonen durch landesrechtliche Vorschriften erfolgt.<sup>946</sup> Entscheiden sich die Bundesländer gegen die Einführung der Bürgervertrauenspersonen, können diese auch nicht mit der durch die Wahl entstandenen legitimatorischen Voraussetzung am immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren teilnehmen. Zudem macht der Einbezug der Bürgervertrauenspersonen nur Sinn, wenn eine geeignete Bürgervertrauensperson ernannt wurde. Ist die Bürgervertrauensperson beispielsweise Mitarbeiter der Genehmigungsbehörde und aktiv in das Genehmigungsverfahren involviert, stellt der Einbezug aus Gründen der Vertrauenswürdigkeit keine Option dar. Daher sollten die Bürgervertrauenspersonen grundsätzlich nur zum Einsatz kommen, wenn ihr Einbezug der Genehmigungsbehörde sinnvoll erscheint. Schließlich ist zu beachten, dass eine Bürgervertrauensperson ein informelles Beteiligungsinstrument ist. Ihr Einbezug macht grundsätzlich nur Sinn, wenn alle Verfahrensbeteiligten sich für den Einsatz einer Bürgervertrauensperson aussprechen. Um dennoch den Einbezug der Bürgervertrauenspersonen rechtlich zu unterstützen, sollte eine Kann-Vorschrift im Rahmen des § 10 BImSchG den Einbezug der Bürgervertrauenspersonen ermöglichen. § 10 BImSchG könnte hierfür um einen weiteren Absatz ergänzt werden. Dieser

---

<sup>946</sup> Siehe näher Kap. 7.1.4.4.

ermöglicht, dass die Bürgervertrauenspersonen zum Genehmigungsverfahren hinzugezogen werden. Zusätzlich kann ihre Rolle durch eine kurze Aufgabenbeschreibung klargestellt werden. Diese sollte wie folgt aussehen:

*§ 10 Abs. 1b (neu) BImSchG:*

*(1b) Die Genehmigungsbehörde kann mit Zustimmung des Antragsstellers Bürgervertrauenspersonen zum Genehmigungsverfahren hinzuziehen. Sie begleiten und bezeugen das Genehmigungsverfahren.*

Der neu eingefügte § 10 Abs. 1b BImSchG ermöglicht somit grundsätzlich den Einbezug von Bürgervertrauenspersonen. In welcher Form und in welchem Ausmaß Bürgervertrauenspersonen zum Genehmigungsverfahren hinzugezogen werden, kann in der, für das Genehmigungsverfahren relevanten, 9. BImSchV geregelt werden. Bürgervertrauenspersonen sollen möglichst frühzeitig am Genehmigungsverfahren teilnehmen. Der Einsatz der Bürgervertrauenspersonen könnte im Rahmen der Antragsstellung gemäß § 2 Abs. 2 der 9. BImSchV erfolgen. Demnach erörtert die Genehmigungsbehörde zusammen mit dem Vorhabenträger und anderen Behörden den Ablauf des Genehmigungsverfahrens und berät den Vorhabenträger hinsichtlich des Genehmigungsantrags. Um die Bürgervertrauenspersonen so früh wie möglich über das Genehmigungsverfahren in Kenntnis zu setzen, könnten auch sie zu diesem Termin hinzugezogen werden. Dafür sollte § 2 Abs. 2 der 9. BImSchV um die Bürgervertrauenspersonen ergänzt werden:

*§ 2 Abs. 2 S. 3 (neu) der 9. BImSchV:*

*(2) [...] Sobald der Träger des Vorhabens die Genehmigungsbehörde über das geplante Vorhaben unterrichtet, soll diese ihn im Hinblick auf die Antragsstellung beraten und mit ihm den zeitlichen Ablauf des Genehmigungsverfahrens sowie sonstige für die Durchführung dieses Verfahrens erhebliche Fragen erörtern. Sie kann andere Behörden hinzuziehen, soweit dies für die Zwecke des Satzes 1 erforderlich ist. Sie kann Bürgervertrauenspersonen zum Genehmigungsverfahren hinzuziehen [...].*

Bürgervertrauenspersonen sollen nur in solche Unterlagen Einsicht nehmen, die der Behörde vorgelegt werden, damit diese über den Genehmigungsantrag entscheiden kann. Unterlagen, die für den Genehmigungsantrag nicht entscheidungserheblich sind, muss der Antragsteller der Behörde auch nicht zur Kenntnis bringen. Ein Recht auf Einsichtnahme in sämtliche Unterlagen, die der Antragsteller im Vorfeld des Genehmigungsantrages erstellt hat, besteht somit nicht. Gleichzeitig dürfen Bürgervertrauensperso-

nen nicht alle eingereichten Unterlagen einsehen. Ausnahmen von der grundsätzlichen Einsichtnahme bilden geheimhaltungsbedürftige Informationen. Diese werden auch in Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung nicht veröffentlicht. Der Antragsteller kennzeichnet diese Antragsunterlagen und die Behörde überprüft, ob sie tatsächlich geheimhaltungsbedürftig sind. Ist dies der Fall, muss der Antragsteller zu den geheimhaltungsbedürftigen Informationen eine inhaltliche Zusammenfassung erstellen, die wiederum der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird.<sup>947</sup> Eine solche Darstellung des Inhalts sollte für die Bürgervertrauensperson ausreichen, um zu beurteilen, dass das Verfahren rechtmäßig abläuft und die Genehmigungsbehörde sowie der Vorhabenträger keine illegalen Absprachen treffen. Bürgervertrauenspersonen erhalten somit keinen Zugang zu geheimhaltungsbedürftigen Unterlagen. Eine Regelung, die den Umgang mit geheimhaltungsbedürftigen Unterlagen regelt, ist somit nicht notwendig. Findet im Rahmen des Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens ein Erörterungstermin statt, soll die Bürgervertrauensperson an diesem teilnehmen. Da der Erörterungstermin grundsätzlich öffentlich ist, kann die Bürgervertrauensperson hierzu ohne eine gesonderte Regelung hinzugezogen werden.

Insgesamt ist festzustellen, dass der Einbezug der Bürgervertrauenspersonen in förmliche immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren im Rahmen einer Kann-Vorschrift erfolgen sollte. Da der Einbezug grundsätzlich über die Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt, ist fraglich, wie der Einbezug in vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren geregelt werden kann.

#### **7.4.5.5 Einsatz im vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren**

Das vereinfachte immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass kein Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren durchgeführt wird. Bürgervertrauenspersonen können insbesondere in diesen Verfahren Transparenz sowie Verfahrensglaubwürdigkeit herstellen. Ihr Einsatz ist bisher rechtlich nicht vorgesehen und bedarf somit bisher der Zustimmung der Genehmigungsbehörde und des Antragstellers. Sofern die Teilnahme der Bürgervertrauenspersonen am Genehmigungsverfahren auf Freiwilligkeit beruht, können Bürgervertrauensperso-

---

<sup>947</sup> Siehe näher *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 76. EL. 2015, § 10 BImSchG Rn. 67; *Roßnagel/Hentschel*, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 224 ff.

nen das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren nicht verzögern. Wird ein vollständiger immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsantrag für die Biogas- und Windenergieanlagen bei der zuständigen Genehmigungsbehörde eingereicht, muss diese innerhalb von drei Monaten über den Genehmigungsantrag entscheiden. Diese Frist kann nur unter engen Voraussetzungen verlängert werden.<sup>948</sup> Der Einsatz von Bürgervertrauensleuten kann diese Fristverlängerung allerdings nicht auslösen.

Die Beteiligung der Bürgervertrauenspersonen soll auf Grundlage der Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgen. Da im vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren diese nicht vorgesehen ist, können Bürgervertrauenspersonen nicht auf Grundlage über die Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung ins Verfahren einbezogen werden. Dies macht grundsätzlich auch Sinn. Denn vom vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren sind nur solche Anlagen betroffen, die geringere Auswirkungen auf die Umwelt und die Öffentlichkeit haben. Windenergie- und Biogasanlagen bieten aufgrund der aktuellen politischen und sozialen Sprengkraft eine Ausnahme hiervon. Um die Öffentlichkeit auch in Genehmigungsverfahren von Biogas- und Windenergieanlagen mit einer geringeren Kapazität oder Anlagenanzahl zu beteiligen, müssten die Vorgaben der 4. BImSchV herabgesetzt werden.<sup>949</sup>

Bürgervertrauenspersonen können auch ohne Änderung der Voraussetzungen zur Durchführung eines förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens in das Genehmigungsverfahren einbezogen werden. Hierfür sollen die Vorgabe des neuen § 10 Abs. 1b BImSchG sowie des § 2 Abs. 2 der 9. BImSchV<sup>950</sup> auch für vereinfachte Genehmigungsverfahren gelten. Dies ist bereits zum jetzigen Zeitpunkt der Fall. § 19 Abs. 2 BImSchG schließt die Anwendung dieser Regelungen nicht aus. Der Einbezug der Bürgervertrauenspersonen erfolgt in diesem Fall nicht auf Grundlage der Öffentlichkeitsbeteiligung, sondern auf Grundlage der Zustimmung des Antragsstellers sowie den Vorgaben zum Umweltinformationsrechts. Demnach unterrichten die Genehmigungsbehörden die Öffentlichkeit aktiv und systematisch über die Umwelt.<sup>951</sup>

<sup>948</sup> Siehe näher Kap. 5.2.1.9.

<sup>949</sup> Siehe näher *Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a.*, Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 273.

<sup>950</sup> Siehe näher Kap. 7.1.4.5.4.

<sup>951</sup> Siehe hierzu ausführlich Kap. 7.6.3.5.

Bürgervertrauenspersonen erhalten grundsätzlich keinen Einblick in geheimhaltungsbedürftige Informationen. Besprechen die Vorhabenträger und die Genehmigungsbehörde geheimhaltungsbedürftige Informationen, können die Bürgervertrauenspersonen grundsätzlich nicht an diesen Terminen teilnehmen. Dies verschließt zwar einerseits das Verfahren für die Bürgervertrauenspersonen, andererseits sollte der Ausschluss zu keinen größeren Einschränkungen führen. Dennoch sollten die Genehmigungsbehörde und der Vorhabenträger den Bürgervertrauenspersonen begründen, aus welchen Gründen eine Teilnahme an der Besprechung nicht möglich ist. Der Einbezug der Bürgervertrauenspersonen bei vereinfachten immissionschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren beruht auf Freiwilligkeit. Haben die Beteiligten dem Einbezug der Bürgervertrauenspersonen zugestimmt, ist insbesondere in Bezug auf geheimhaltungsbedürftige Informationen zu beachten, dass der Bürgervertrauenspersonen der Inhalt der Information vermittelt werden sollte, ohne die geheimhaltungsbedürftige Information preiszugeben.

#### **7.4.5.6 Einsatz im Baugenehmigungsverfahren**

In Baugenehmigungsverfahren findet grundsätzliche keine Öffentlichkeitsbeteiligung statt. Es wird davon ausgegangen, dass sich der Bauherr mit den betroffenen Nachbarn abstimmt.<sup>952</sup> In ländlichen Gebieten kennen sich häufig alle Verfahrensbeteiligten und im Falle von Konflikten wird das Verfahren hinsichtlich seiner Rechtmäßigkeit in Frage gestellt. In solchen Fällen können Bürgervertrauenspersonen die Entstehung von Verfahrenstransparenz unterstützen und einen rechtmäßigen Ablauf bezeugen. Der Ablauf der Baugenehmigungsverfahren wird durch das Landesrecht vorgegeben. Die Etablierung der Bürgervertrauenspersonen muss somit auch auf dieser Ebene erfolgen. Die Landesbauordnungen der Länder regeln grundsätzlich das Baugenehmigungsverfahren.

Um Bürgervertrauenspersonen in Verfahren miteinzubeziehen, könnten sie im Fünften Teil der Landesbauordnungen ausdrücklich ermöglicht werden. Dieser Teil enthält Vorgaben über den Ablauf des Baugenehmigungsverfahrens. In diesen Teil könnte eine neue Regelung zu den Bürgervertrauenspersonen eingefügt werden. Diese sollte wie folgt lauten:

---

<sup>952</sup> Siehe näher Kap. 5.2.2.1.3.

*Zu einem Baugenehmigungsverfahren können Bürgervertrauenspersonen hinzugezogen werden. Sie bezeugen den Ablauf des Verfahrens und erhalten Einsicht in die für das Verfahren relevanten Unterlagen.*

Um bundesweit auf die Möglichkeit der Bürgervertrauenspersonen hinzuweisen, könnte diese Regelung in die Musterbauordnung eingefügt werden. Da die Anwendung der Bürgervertrauenspersonen nicht in jedem Verfahren Sinn macht, ist die Regelung als eine Kann-Vorschrift ausgestaltet. Nicht in allen Baugenehmigungsverfahren muss zur Herstellung von Verfahrenstransparenz eine Bürgervertrauensperson teilnehmen. Vielmehr sollen hiervon nur solche Verfahren betroffen sein, die das Interesse der Öffentlichkeit wecken können und durch die Konflikte entstehen können. Da dezentrale Energieanlagen regelmäßig im Rahmen eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens geprüft werden, sind in der Praxis eher wenige Vorhaben von diesem Vorschlag betroffen. Dennoch soll aus Gründen der Vollständigkeit die Möglichkeit des Einbezugs der Bürgervertrauenspersonen nicht unberücksichtigt bleiben.

#### **7.4.6 Zusammenfassendes Ergebnis**

Bürgervertrauenspersonen sollen den rechtmäßigen Ablauf von Planungs- und Genehmigungsverfahren bezeugen. Dadurch bilden sie eine neue Form von Verfahrenszeugen und sind nicht unter die Begriffe „Ombudsmann“ und „Mediator“ zu fassen. Damit Bürgervertrauenspersonen den Ablauf der Planungs- und Genehmigungsverfahren bezeugen können, benötigen sie Wissen und Informationen über die einzelnen Verfahrensabläufe. Sie müssen jedoch keine fachlichen Experten sein. Zudem müssen Bürgervertrauenspersonen Allparteilichkeit wahren und aus Gründen der Legitimation von einem Großteil der Gemeinde anerkannt sein. Daher sollten Bürgervertrauenspersonen von der kleinsten kommunalpolitischen Einheit gewählt und ernannt werden. Hierfür müssen die Gemeindeordnungen der Länder um das Instrument „Bürgervertrauensperson“ ergänzt werden. Die einzelnen Vorschriften zu den Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen sollten um das Instrument der Bürgervertrauensperson ergänzt werden.

Der Einbezug der Bürgervertrauenspersonen trägt nicht immer zu einer Steigerung der Verfahrenstransparenz bei. Aus diesem Grund sollte der Einbezug immer von der zuständigen Behörde abgewogen werden. Schließlich ist zu beachten, dass das Instrument „Bürgervertrauensperson“ zukünftig auch auf andere Planungen und Vorhaben ausgeweitet werden kann.

Hiervon wären beispielsweise größere Infrastrukturprojekte, wie etwa Straßenbauprojekte betroffen.

## 7.5 Der Einsatz von Visualisierungs- und Simulationsmaßnahmen

Die Planungs- und Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen werden in der öffentlichen Darstellung stark von dem Thema „Auswirkungen auf das Landschaftsbild“ beeinflusst.<sup>953</sup> Auch in Genehmigungsverfahren von Biogasanlagen wird diese Frage in der öffentlichen Debatte zwar häufig behandelt, aber dort spielen andere Themen, wie etwa die von Biogasanlagen potentiell ausgehenden Geruchsbelästigungen, eine prominentere Rolle.<sup>954</sup> Planungs- und Vorhabenträger nutzen häufig Visualisierungen und Simulationen, um den Bürgern die Auswirkungen der Planungen und Vorhaben begreifbar darzustellen. In der Vergangenheit wurden zur Darstellung visueller Beeinträchtigungen von dezentralen Energielagen Fotomontagen genutzt, die sowohl von Planungs- und Vorhabenefürwortern als auch von Planungs- und Vorhabengegnern regelmäßig manipuliert wurden.<sup>955</sup> Zudem sind die Unterlagen in den Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen sehr abstrakt gehalten. Fachfremden Bürgern fällt es daher oft schwer den Inhalt der Unterlagen zu verstehen. Bürger können oft nicht einschätzen, ob sie die Darstellung auf Planungsebene berühren oder welche landschaftsbildlichen Auswirkungen konkrete Vorhaben haben werden.

Aus diesem Grund sollten Visualisierungen und Simulationen von dezentralen Energieanlagen konsensfähige und realitätsnahe Darstellungen enthalten.<sup>956</sup> Dadurch können Konflikte, die aufgrund falscher Darstellungen in Bezug auf das Landschaftsbild entstehen, vermieden werden. Gleichzeitig

---

<sup>953</sup> Siehe Pressemeinungen: *Büscher*, Welt.de, 5.3.2015, Windkraft zerstört das Land mehr als jede andere Industrie, abrufbar unter: <https://www.welt.de/debatte/kolumnen/unterwegs/article138101608/Windkraft-zerstoert-das-Land-mehr-als-jede-Industrie.html>, Stand 7/2017; *Etschert*, Zeit online, 28.4.2014, Der Hohe Preis der Energiewende, abrufbar unter: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2011-04/energiewende-landschaft-deutschland>, 7/2017.

<sup>954</sup> Siehe hierzu die Darstellungen von Onlineportalen gegen Biogasanlagen, <http://www.biogasanlagen-versus-anwohner.de/index.php/geruchsimmissionen.html>, Stand 7/2017.

<sup>955</sup> Siehe hierzu *Roßnagel/Ewen/Götz u.a.*, Konzept zur Konfliktbewältigung, 2014, 29.

<sup>956</sup> *Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a.*, Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 246; *Zink/Diepold/Pagany*, Angewandte Geoinformatik, 2012, 553 (556).

können realitätsnahe Darstellungen dazu beitragen, dass sich Bürger aktiver am Verfahren beteiligen. Mithin können die Bürger die Auswirkungen der Planungs- und Genehmigungsverfahren besser begreifen und selber einschätzen, welche Auswirkungen die Entscheidungen am Ende der Verfahren auf sie haben werden.

Die Ergebnisse des Forschungsprojekts Dezent Zivil haben hierzu belegt, dass die Öffentlichkeit bei der Suche nach geeigneten Perspektiven für die Visualisierungen und Simulationen beteiligt werden sollten.<sup>957</sup> Um die Visualisierungen so realitätsnah wie möglich zu gestalten, wurden die Bürger bei der Suche von Sichtpunkten und der Erstellung von Bildern beteiligt. Zusätzlich wurden Schallsimulationen zu den im Vorhaben geplanter Windenergieanlagen erstellt. Im Rahmen einer Informationsveranstaltung wurden den Bürgern die Ergebnisse der Visualisierung zusammen mit der Schallsimulation präsentiert. Die Visualisierungen reichten von Fotos aus unterschiedlichen Perspektiven und Standorten bis hin zu Animationen der Windenergieanlagen. Überdies erhielten die Bürger die Möglichkeit, in einem akustisch isolierten Raum zusammen mit den Visualisierungen einen Eindruck über die zu erwartenden Geräuschentwicklungen zu gewinnen.<sup>958</sup>

Entscheidend bei der Durchführung solcher Visualisierungs- und Simulationsmaßnahmen sind die damit verbundenen Kosten. Die Kosten für die Durchführung solcher Maßnahmen sinken mit vermehrter Anwendung, da insbesondere in Bezug auf die Schallsimulationen auf einen Pool aus Geräuschen zurückgegriffen werden kann. Daher dürften sich die Kosten auf ca. 10.000 bis 15.000 Euro pro Anlage oder Anlagengruppe belaufen. Angesichts einer Investitionssumme von mehreren Millionen Euro bei Windenergievorhaben, erscheint diese Summe von den Vorhabenträgern beherrschbar. Zudem besteht die Möglichkeit, dass die Zentrale Stelle mit ihrem Wissen und ihren Kontakten den Vorhabenträgern bei der Erstellung oder Vergabe solcher Visualisierungs- und Simulationsaufträge zur Seite steht.<sup>959</sup> Die im Forschungsprojekt Dezent Zivil durchgeführten Visualisierungs- und Simulationsmaßnahmen wurden auf freiwilliger Basis durchge-

---

<sup>957</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 187 ff.

<sup>958</sup> Siehe näher Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 244 ff.

<sup>959</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 267.



führt. Die einschlägigen Vorgaben zu Planungs- und Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen sehen solche Visualisierungs- und Simulationsmaßnahmen bisher nicht vor. Visualisierungen und Simulationen können einen wichtigen Beitrag zum Verständnis der Planungsunterlagen und des Genehmigungsantrags leisten. Für die Öffentlichkeit werden die Pläne oder Vorhaben vorstellbar. Daher sollten in den einschlägigen Vorschriften Vorgaben für die Anwendung von Visualisierungs- und Simulationsmaßnahmen eingeführt werden. Diese Einführung der Visualisierungs- und Simulationsmaßnahmen werden im Folgenden geprüft.

### **7.5.1 Einsatz in der Regionalplanung**

Wird ein Regionalplan aufgestellt, fortgeschrieben oder verändert, ist die Öffentlichkeit grundsätzlich zu beteiligen.<sup>960</sup> Um die Öffentlichkeit in einer für sie verständlichen Art und Weise zu beteiligen, können Visualisierungen genutzt werden. Zu beachten ist allerdings, dass auf Ebene der Regionalplanung grundsätzlich keine konkreten Flächen für Windenergieanlagen festgeschrieben werden. Vielmehr handelt es sich um Bereiche einer Region und nicht um konkrete Anlagenanzahlen oder Ausgestaltungsmerkmale der Anlagen.<sup>961</sup> Der Einsatz von Visualisierungen und Simulationen zu konkreten Windenergieanlagen ist auf Ebene der Regionalplanung nicht geeignet, um den Bürgern die Planung verständlich zu präsentieren. Hierfür eignen sich eher Karten und verständliche Textteile im Entwurf der Regionalpläne. Laufen indes Planungs- und Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen parallel ab, könnten die Ergebnisse der Visualisierungen und Simulationen zusammen mit den Regionalplänen zur Einsichtnahme ausgelegt oder in das Internet eingestellt werden. Schließlich sollte der Einbezug von Visualisierungen auf Ebene der Regionalplanung fakultativ sein.

### **7.5.2 Einsatz in der Bauleitplanung**

Ähnlich wie die Regionalplanung ist auch die Bauleitplanung im Vergleich zu konkreten Windenergievorhaben abstrakt gehalten. Sie weist zwar konkrete Flächen für Windenergievorhaben aus, macht jedoch keine konkreten Vorgaben zur Ausgestaltung der Windenergieanlagen. Derzeit finden die Aufstellungsverfahren von Flächennutzungsplänen und die Genehmi-

---

<sup>960</sup> Siehe näher Kap. 5.1.1.3.4.

<sup>961</sup> Siehe näher Kap. 5.1.1

gungsverfahren von Windenergieanlagen allerdings parallel statt.<sup>962</sup> Daher bietet sich auch hier an, Visualisierungen ergänzend zu nutzen, wenn sie bereits im Rahmen von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren erstellt wurden. Auch hier sollte der Einbezug nur erfolgen, wenn die Visualisierungen konsensfähig und realitätsnah erstellt wurden und wenn sie dem Verständnis des Flächennutzungsplans dienen.

Schließlich ist festzuhalten, dass Visualisierungen und Simulationen auf Planungsebene grundsätzlich nur Sinn machen, wenn sie die Darstellungen der Pläne unterstützen und nicht ein falsches Bild von den Aufgaben und dem Abstraktionsgrad der Planung vermitteln. Da auf dieser Ebene nicht die konkreten Ausgestaltungsmerkmale bestimmter Anlagen behandelt werden, sollten in diesen Verfahren vielmehr Planvereinfachungen zum Einsatz kommen. Visualisierungen können ergänzend hinzugezogen werden, wenn sie bereits für konkrete Genehmigungsvorhaben erstellt wurden.

### **7.5.3 Einsatz im Genehmigungsverfahren**

Im Vergleich zu den Planungsebenen befassen sich Genehmigungsverfahren mit konkreten Windenergievorhaben. Visualisierungen und akustische Simulationen bieten insbesondere bei Windenergievorhaben einen Mehrwert. Da die Genehmigungsfähigkeit von Windenergievorhaben in der Regel im Rahmen eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens geprüft wird, bedarf es keiner Vorschrift über die Erstellung und Anwendung von Visualisierungen und Simulationen in Baugenehmigungsverfahren.

Bei vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren findet keine Öffentlichkeitsbeteiligung statt. Ein Einbezug der Visualisierungen und akustischen Simulationen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung ist somit nicht möglich. Grundsätzlich machen Visualisierungen und Schallsimulationen auch in Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung Sinn. Realitätsnahe und konsensfähige Visualisierungen sowie akustische Simulationen können realitätsfernen Darstellungen von Vorhabenkritikern entgegenwirken und somit die Entstehung von Konflikten vermeiden. Zudem können sie vom Investor im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit verwendet werden.

In förmlichen Genehmigungsverfahren wird eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt. In diesem Zusammenhang können Visualisierungen und Si-

---

<sup>962</sup> Siehe näher Kap. 6.1.3.

mulationsmaßnahmen grundsätzlich auf freiwilliger Basis vom Vorhabenträger der Öffentlichkeit präsentiert werden. Da die Visualisierungen und akustischen Simulationen den Bürgern die landschaftsbildlichen und akustischen Auswirkungen der Windenergievorhaben realitätsnah vermitteln, dienen sie im weiteren Sinne auch im Sinne der Kurzbeschreibung nach § 4 Abs. 3 der 9. BImSchV. Sie bewirken folglich eine verständliche Darstellung des Genehmigungsvorhabens. Visualisierungs- und Simulationen sollten daher in jedem förmlichen Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen erstellt und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Hierfür ist eine Änderung des § 4 Abs. 3 der 9. BImSchV notwendig. Diese könnte folgenderweise ausgestaltet sein.

*§ 4 Abs. 3 S. 3 (neu) der 9. BImSchV:*

*(3) [...] Die Genehmigungsbehörde kann zum besseren Verständnis der Antragsunterlagen realitätsnahe und konsensfähige Visualisierungen und akustische Simulationen verlangen. Diese dienen der verständlichen Darstellung des Vorhabens.*

Die Visualisierungen und Simulationen sollten bei der zuständigen Genehmigungsbehörde im Rahmen der Auslegung der Antragsunterlagen zur Verfügung gestellt werden. Zusätzlich können die Visualisierungen den Bürgern im Rahmen einer Bürgerinformationsveranstaltung präsentiert werden. Hierbei sollte der Antragssteller selber entscheiden in welchem Umfang und welchem Rahmen er die Ergebnisse der Visualisierungen und akustischen Simulationen präsentiert.

In immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren können die Vorhabenträger bereits auf freiwilliger Basis Visualisierungen und akustische Simulationen erstellen lassen. Um die Verständlichkeit des Genehmigungsantrags und des damit verbundenen Vorhabens für die fachfremde Öffentlichkeit zu verbessern, sollten Visualisierungs- und Simulationsmaßnahmen in allen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung zum Einsatz kommen.

#### **7.5.4 Zusammenfassendes Ergebnis**

Realitätsnahe und konsensfähige Visualisierungen und Simulationen sollten in Planungs- und Genehmigungsverfahren zum Einsatz kommen. Sie können der Öffentlichkeit ein verständliches Bild über die Planung oder das Vorhaben verschaffen und dadurch bewirken, dass die Öffentlichkeit Bedenken, Ängste und Befürchtungen in einem angemessenen Rahmen diskutieren. Hierfür eignen sich unter anderem Veranstaltungen, die im Zusammenhang mit den Visualisierungen durchgeführt werden.

Zu beachten ist, dass der Einsatz von Visualisierungen und Simulationen auf Planungsebene nur erfolgen sollte, wenn sie kein falsches Bild von den Aufgaben und Möglichkeiten der Regional- und Bauleitplanung vermitteln. Daher soll der Einbezug auf dieser Ebene freiwillig erfolgen. Rechtlich verpflichtende Regelungen sind daher nicht notwendig. In immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren können Visualisierungen und Simulationen bereits zum jetzigen Zeitpunkt auf freiwilliger Basis genutzt werden. Damit in allen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren von den positiven Auswirkungen der Visualisierungen und Simulationen auf die Genehmigungsverfahren profitiert werden kann, sollten diese in allen Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung zum Einsatz kommen.

## **7.6 Weitere rechtspolitische Vorschläge**

In den vorausgegangenen Kapiteln wurden Instrumente, Einrichtungen und Maßnahmen vorgestellt und untersucht, die alle Ebenen von Planungs- und Genehmigungsverfahren gleichermaßen betreffen. Ferner sind einzelne Änderungen auf jeder Ebene der Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen notwendig, um umfassend die Voraussetzungen für eine konstruktive Konfliktaustragung zu schaffen. Diese Änderungen werden im folgenden Kapitel erläutert und untersucht. Zu beachten ist, dass die Planungs- und Genehmigungsverfahren bereits durch die in den vorausgegangenen Kapiteln vorgestellten Instrumente, Einrichtungen und Maßnahmen beeinflusst werden.

### **7.6.1 Frühe und verständliche Beteiligung bei der Raumordnungsplanung**

Auf Ebene der Raumplanung kann die Öffentlichkeit die Planungsunterlagen aufgrund des hohen Abstraktionsniveaus oft nicht nachvollziehen. In Folge dessen verliert die Öffentlichkeit schnell das Interesse an der Raumplanung und verpasst damit die Chance sich aktiv bei der Festlegung von Flächen für die Windenergie zu beteiligen. Demzufolge sieht sich die Raumordnungsplanung mit dem Problem konfrontiert, dass die Öffentlichkeit schwer mobilisiert wird. Die Entscheidungen der Raumplanung haben allerdings Auswirkungen auf die Ebene der Bauleitplanung sowie die Genehmigungsebene.<sup>963</sup> Für den weiteren Verlauf der Planungs- und Genehmigungsverfahren ist somit der Einfluss der Regionalplanung beachtlich.

---

<sup>963</sup> Siehe näher Kap. 6.2.

Die rechtlichen Vorgaben zum Aufstellungs-, Änderungs- oder Fortschreibungsverfahren von Raumordnungsplänen sollten erweitert werden, um durch eine stetige und frühe Öffentlichkeitsbeteiligung sowie Maßnahmen, die das Abstraktionsniveau senken, eine konstruktive Beteiligung der Öffentlichkeit zu ermöglichen und um die Entstehung eines transparenten Verfahrens begünstigen.

#### **7.6.1.1 Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Raumordnungsplanung**

Die Öffentlichkeit erfährt meist erst vom Aufstellungsverfahren eines Regionalplans, wenn bereits ein konkreter Entwurf für die Öffentlichkeitsbeteiligung vorliegt. Um zu verhindern, dass sich die Öffentlichkeit vom Verfahren ausgeschlossen fühlt, bietet es sich an, zusammen mit der Öffentlichkeit und den möglichen betroffenen Gemeinden frühzeitig in Kontakt zu treten. Hierfür eignet sich beispielsweise eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie bereits in der Bauleitplanung praktiziert wird.<sup>964</sup> Die Öffentlichkeit wird nach § 3 Abs. 1 S. 1 BauGB frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Frage kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich unterrichtet. Im Anschluss ist ihr die Gelegenheit zu geben, die Planung zu erörtern und sich hierzu zu äußern.

Zu klären ist, in welcher rechtlichen Vorschrift die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in die Regionalplanung eingebaut werden sollte. Der Ablauf der Aufstellungsverfahren wird grundsätzlich durch landesrechtliche Vorgaben in den Landesplanungsgesetzes sowie in Vorschriften des Raumordnungsgesetzes geregelt. Letzteres enthält in § 9 Vorgaben zum Ablauf und der Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung. § 9 Abs. 1 S. 1 ROG sieht zwar bezugnehmend auf die Öffentlichkeit vor, dass diese von der Aufstellung des Raumordnungsplans unterrichtet wird.<sup>965</sup> Die ausdrückliche Möglichkeit eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen existiert allerdings nicht. Um diese Option zu eröffnen, kann die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in § 9 ROG implementiert werden. Um die Bedeutung

---

<sup>964</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 271; zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung von Bauleitplänen siehe Kap. 5.1.2.4.2; Schrödter, in: ders. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2015, § 3 Rn. 40; Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 3 Rn. 7 ff. m.w.N.

<sup>965</sup> Siehe näher Kap. 5.1.1.3.4

und die Stellung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung hervorzuheben, kann diese in einem neuen Absatz 5<sup>966</sup> etabliert werden. Die Regelung über die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung kann wie folgt ausgestaltet sein.

§ 9 Absatz 6 (neu) ROG:

*(6) Ergänzend zu den Absätzen 1 und 2 dieser Vorschrift kann die Öffentlichkeit möglichst früh über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung einer Region in Betracht kommen und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich unterrichtet werden; ihr ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben.*

Der Formulierungsvorschlag beschränkt sich nicht nur auf die Planungen zu dezentralen Energieanlagen, sondern sieht vor, dass bei jeder Planung, die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden kann. Es handelt sich bei der Vorschrift um eine Kann-Vorschrift. Nicht alle Planungen auf Ebene der Regionalplanungen sind mit den gleichen Problemen konfrontiert und nicht in allen Planungsverfahren ist eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung notwendig. Bei Planungen zu dezentralen Energieanlagen sollte auf Grundlage der Umfeld- und Konflikthanalyse entschieden werden, ob eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wird.<sup>967</sup>

Abschließend ist zu klären, wann der optimale Zeitpunkt für die Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung ist. Die Öffentlichkeit soll über die Ziele und Zwecke der Planung unterrichtet werden. Diese müssen auch bekannt sein, um den Untersuchungsrahmen der Umweltprüfung festlegen zu können. Daher sollte die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung während des Scoping gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 ROG stattfinden.<sup>968</sup> Damit die Öffentlichkeit nicht nur früh, sondern auch in einer für sie verständlichen Art und Weise beteiligt wird, bilden verständliche Planungsunterlagen eine wichtige Voraussetzung für eine konstruktive Konfliktaustragung. Die rechtlichen Anforderungen an verständliche Planungsunterlagen werden im folgenden Kapitel untersucht.

---

<sup>966</sup> In neuem Absatz 3 sollen bereits Regelungen zu den Bürgervertrauenspersonen getroffen werden. Siehe näher Kap. 7.4.5.2.

<sup>967</sup> Zur Umfeld- und Konflikthanalyse siehe Kap. 7.2.

<sup>968</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 271.

### 7.6.1.2 Allgemein verständliche Zusammenfassung in den Planungsunterlagen

Entwürfe von Raumordnungsplänen sind häufig für die fachfremde Öffentlichkeit schwer verständlich.<sup>969</sup> Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Korrektheit und Bestimmtheit der Dokumente eine wichtige Voraussetzung für die Erstellung rechtsverbindlicher Regionalpläne bilden.<sup>970</sup> Um dennoch eine konstruktive Konfliktaustragung zu ermöglichen, muss sich die Planungsbehörde um Verständlichkeit bemühen. Verständlichkeit kann durch ergänzende und verständliche Erläuterungen zum Planentwurf hergestellt werden. Daher sollten die Planungsunterlagen der Raumordnungspläne, ähnlich wie im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, um für die fachfremde Öffentlichkeit „allgemein verständliche Zusammenfassungen“ ergänzt werden.<sup>971</sup>

Hierfür muss in den einschlägigen Vorschriften die Verpflichtung eingeführt werden, den Planungsunterlagen eine „allgemein verständliche Zusammenfassung“ beizufügen. Im Rahmen der strategischen Umweltprüfung sind nach Anlage 1 Nr. 1 a) ROG dem Umweltbericht eine Kurzdarstellung des Inhalts und der wichtigsten Ziele des Raumordnungsplans sowie nach Anlage 1 Nr. 2 c) ROG eine allgemein verständliche Zusammenfassung der erforderlichen Angaben nach dieser Anlage beizufügen. Diese Anforderungen beschränken sich jedoch nur auf den Umweltbericht nach § 8 Abs. 1 ROG. Für eine allgemein verständliche Zusammenfassung des gesamten Planinhalts muss das Raumordnungsgesetz ergänzt werden.

Eine Ergänzung des Raumordnungsgesetzes kann in § 7 ROG erfolgen. Dieser enthält allgemeine Vorschriften über Raumordnungspläne. § 7 Abs. 5 ROG bestimmt unter anderem, dass Raumordnungsplänen eine Begründung beizufügen ist. Die Begründung ist nicht Teil des Raumordnungsplans. Das bedeutet, dass sie nicht den „Rechtscharakter des Raumordnungsplans“<sup>972</sup> beeinflusst. Die Begründung stellt weder ein Erfordernis der Raumordnung nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 ROG noch ein Ziel oder einen planeri-

---

<sup>969</sup> Siehe näher Kap. 6.1.2.

<sup>970</sup> Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg u.a. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 91. EL 2009, § 1 BauGB Rn. 50a ff.; Kment, DVBl. 2006, 1336 (1339).

<sup>971</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 271.

<sup>972</sup> Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), Raumordnungsgesetz, 2010, § 7 Rn. 53.

schen Grundsatz dar.<sup>973</sup> Auch auf Landesebene stellt beispielsweise § 5 Abs. 1 Nr. 1 LPiG BW klar, dass die Rechtswirksamkeit eines Regionalplans nicht durch eine unvollständige Begründung beeinflusst wird. Die dem Raumordnungsplan beizufügende allgemein verständliche Zusammenfassung, soll die Planungsunterlagen ergänzen und den Rechtscharakter von Raumordnungsplänen nicht verändern. Die Einführung der allgemein verständlichen Zusammenfassung bietet sich somit in § 7 ROG an. Hierfür könnte die Vorschrift um einen weiteren Absatz ergänzt werden. Dieser könnte wie folgt ausgestaltet sein:

§ 7 Abs. 9 (neu) ROG:

*(9) Den Raumordnungsplänen sowie seinen Entwürfen ist eine allgemein verständliche Zusammenfassung beizufügen.*

Die Pflicht eine Zusammenfassung zu erstellen, bezieht sich nicht nur auf Raumordnungspläne, sondern auch schon auf die Entwürfe. Folglich können der Öffentlichkeit bereits während der Aufstellungs-, Änderungs- und Fortschreibungsverfahren die Planinhalte verständlich vermittelt werden. § 7 Abs. 9 ROG ergänzt zudem die Vorgaben des § 10 Abs. 3 ROG. Diese beziehen sich allerdings nicht auf den Entwurf des Raumordnungsplans, sondern den Raumordnungsplan.

#### **7.6.1.3 Veröffentlichung der Abwägungsmaßstäbe**

Nicht nur verständliche Planungsunterlagen können zu einer konstruktiven Konfliktaustragung beitragen. Auch die Veröffentlichung der Abwägungsmaßstäbe kann die Transparenz des gesamten Verfahrens stärken und dadurch Bedenken seitens der Öffentlichkeit aus dem Weg räumen. Gemäß § 7 Abs. 2 ROG werden bei der Aufstellung von Regionalplänen die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abgewogen.<sup>974</sup> Bei der Abwägung sind auch die während der Öffentlichkeitsbeteiligung abgegebenen Stellungnahmen zu berücksichtigen. Die Entscheidung über die abgegebenen Stellungnahmen fällt in der Abwägung. Inwieweit die Stellungnahmen der Öffentlichkeit bei der Entscheidung über den Raum-

---

<sup>973</sup> Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), Raumordnungsgesetz, 2010, § 7 Rn. 53.

<sup>974</sup> Siehe näher Kap. 5.1.1.3.5.



ordnungsplan Eingang gefunden haben, bleibt der Öffentlichkeit häufig unklar. Daher sollten die Abwägungsmaßstäbe veröffentlicht werden.<sup>975</sup>

Auf Landesebene bestehen bereits Verpflichtungen, um die entscheidungserheblichen Abwägungsmaßstäbe der Regionalplanung zu veröffentlichen. Hier kann beispielhaft § 2a Abs. 6 Nr. 1 a) LPlG BW genannt werden.<sup>976</sup> Danach enthält die Begründung der Raumordnungspläne eine zusammenfassende Erklärung, die darstellt, wie Umwelterwägungen in den Plan einbezogen wurden. Im Raumordnungsgesetz ist eine solche Verpflichtung bisher nicht vorgesehen. § 10 ROG enthält Vorgaben für die Veröffentlichung von Raumordnungsplänen sowie Vorgaben zur Bereithaltung von Raumordnungsplänen und Unterlagen. In einem ergänzenden Absatz könnte bestimmt werden, dass dem Raumordnungsplan auch die Abwägungsmaßstäbe beizufügen sind. Dieser könnte wie folgt formuliert werden:

§ 10 Abs. 5 (neu) ROG:

*(5) Dem Raumordnungsplan sind die für die Abwägung nach § 7 Abs. 2 ROG relevanten Maßstäbe beizufügen.*

Die einzelnen Bundesländer haben gemäß Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG die Möglichkeit von der Vorschrift abzuweichen.<sup>977</sup> Durch die Möglichkeit, in die Abwägungsmaßstäbe Einsicht zu nehmen, kann die Öffentlichkeit nachvollziehen, welche Stellungnahmen und Themen Eingang in den Raumordnungsplan gefunden haben. Dies gestaltet das Aufstellungsverfahren für die Öffentlichkeit nachvollziehbar und stellt Transparenz im Aufstellungs-, Änderungs- und Fortschreibungsverfahren von Raumordnungsplänen her.

Schließlich ist festzustellen, dass die Öffentlichkeit auf Ebene der Raumordnungsplanung frühzeitig und in einer für sie verständlichen Art und Weise beteiligt werden muss. Infolgedessen kann sie wegweisende Entscheidungen nachvollziehen und ihre Bedeutung für die weiteren Planungs- und Genehmigungsebenen verstehen. Ihr wird somit die Möglichkeit gewährt, sich sachlich mit den Themen der Raumplanung zu befassen. Eine Versach-

---

<sup>975</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 117.

<sup>976</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 272.

<sup>977</sup> Zur Abweichungsbefugnis nach Art. 72 Abs. 3 GG siehe Schnapauff, in: Hömig/Wolff (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2016, Art. 72 Rn. 4; Seiler, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 32. Ed. 2016, Art. 72 Rn. 23 ff.

lichung trägt dazu bei, dass auf den anderen Planungs- und Genehmigungsebenen eine konstruktive Konfliktaustragung ermöglicht wird.<sup>978</sup>

### **7.6.2 Frühe und verständliche Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung**

Das Baugesetzbuch enthält bereits Regelungen, um die Öffentlichkeit frühzeitig zu beteiligen. Dennoch kann die Rolle der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Änderung der Fehlerfolgenregelung nach § 214 Abs. 1 Nr. 2 BauGB gestärkt werden. Eine weitere Möglichkeit, um die Öffentlichkeit in einer für sie verständlichen Art und Weise zu beteiligen, bietet die Möglichkeit, den Bauleitplänen eine „allgemein verständliche Zusammenfassung“ beizufügen. Schließlich sollten zur Verbesserung der Transparenz die Abwägungsmaßstäbe veröffentlicht werden. Die genannten Verbesserungsvorschläge werden in den folgenden Kapiteln hinsichtlich ihrer rechtlichen Umsetzbarkeit untersucht.

#### **7.6.2.1 Fehlerfolgenregelung bei der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung**

Anders als bei der Regionalplanung verpflichtet § 3 Abs. 1 BauGB die Gemeinde, die Öffentlichkeit frühzeitig zu beteiligen.<sup>979</sup> Die Öffentlichkeit wird über die Planung unterrichtet und ihr ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben. In der Praxis stellen die Planungsträger der Öffentlichkeit im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung häufig ausformulierte und abgeschlossene Vorentwürfe zur Verfügung. In diesen Plänen sind meist schon konkrete Flächen für dezentrale Energieanlagen ausgewiesen. Die Öffentlichkeit erhält den Eindruck, dass die Planungen bereits abgeschlossen seien und ein konstruktiver Austausch über den Plan nicht mehr möglich sei.<sup>980</sup> Damit die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung von den Beteiligten nicht als eine reine Alibiveranstaltung wahrgenommen wird, sollten die Gemeinden die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung auch als Chance sehen, um die Planung „besser“ zu gestalten. Daher sollten die Planungen noch nicht abgeschlossen sein, sondern einen Spielraum für Diskussionen bieten. Zudem sollten informelle Beteiligungsinstrumente die früh-

---

<sup>978</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 41; *acatech* (Hrsg.), Akzeptanz von Technik und Infrastrukturen, 2011, 17.

<sup>979</sup> Siehe näher Kap. 5.1.2.4.2.

<sup>980</sup> Siehe näher Kap. 6.3.3.

zeitige Öffentlichkeitsbeteiligung unterstützen, um auch zu einem frühen Zeitpunkt mit der Öffentlichkeit in Kontakt zu treten.

Aufgrund der fehlenden Fehlerfolgenregelung, bei Unterlassen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung, können Gemeinden die Bedeutung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung herabsetzen. § 214 Abs. 1 Nr. 2 BauGB zählt Vorschriften auf, deren Verletzung für die Rechtswirksamkeit eines Bauleitplans beachtlich sind. Hierzu gehören grundsätzlich auch die Vorschriften zur Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung.<sup>981</sup> Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung wird hingegen nicht genannt.

Um die Rolle der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung zu stärken, sollte auch diese mit in die Aufzählung der Fehlerfolgenregelung nach § 214 Abs. 1 Nr. 2 BauGB aufgenommen werden.<sup>982</sup> Schließlich ist festzustellen, dass das Baugesetzbuch bereits die Voraussetzungen für die Durchführung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung enthält, um die Öffentlichkeit auch in einer verständlichen Art und Weise zu beteiligen, sind allerdings Anpassungen in den Planungsunterlagen notwendig.

#### **7.6.2.2 Allgemein verständliche Zusammenfassung in den Planungsunterlagen**

Die Entwurfsunterlagen der Bauleitplanung enthalten, im Vergleich zu einem konkreten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsvorhaben abstrakte für die Öffentlichkeit schwer nachvollziehbare Unterlagen. Um die Öffentlichkeit bereits auf Ebene der Bauleitplanung verständlich über die Bauleitplanung zu informieren, sollten die Planungsunterlagen eine allgemein verständliche Zusammenfassung enthalten.<sup>983</sup> Im Rahmen der Umweltprüfung ist für den Umweltbericht eine Kurzdarstellung des Inhalts und der wichtigsten Ziele des Bauleitplans nach Anlage 1 Nr. 1 a) BauGB sowie eine allgemein verständliche Zusammenfassung des Inhalts nach Anlage 1 Nr. 3 c) BauGB zu erstellen.

---

<sup>981</sup> Siehe näher Kap. 5.1.2.4.1; *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 214 Rn. 2 ff; *Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg u.a. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 121. EL 2016, § 214 BauGB Rn. 41 ff.; *Uechtritz*, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), BeckOK BauGB, 37. Ed. 2017, § 214 Rn. 34 ff. m.w.N.

<sup>982</sup> *Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a.*, Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 272.

<sup>983</sup> *Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a.*, Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 272.

Sowohl § 5 BauGB als auch § 9 BauGB enthalten Vorgaben für den Inhalt von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen. Diese beziehen sich auf die Darstellungen und die Festsetzungen, die im Flächennutzungsplan und Bebauungsplan getroffen werden.<sup>984</sup> Beide Vorschriften enthalten die Vorgabe, dass beiden Planarten eine Begründung des Plans beizufügen ist. Die Begründung ist im Vergleich zu den anderen Vorgaben des § 5 BauGB kein Bestandteil des Flächennutzungsplans.<sup>985</sup> Bei Bebauungsplänen hat die Begründung keinen Satzungscharakter.<sup>986</sup> Vielmehr dient die Begründung dem Verständnis der Pläne. Die verständliche Zusammenfassung der Planunterlagen dient ebenfalls dem Verständnis des Bauleitplans und soll nicht Bestandteil des Plans werden. Folglich sollten sowohl § 5 als auch § 9 um die Vorgabe ergänzt, dass den Plänen eine allgemein verständliche Zusammenfassung beizufügen ist. Die Ergänzungen könnten wie folgt formuliert werden:

*§ 5 Abs. 6 (neu) BauGB:*

*(6) Dem Flächennutzungsplan sowie seinen Entwürfen soll eine allgemein verständliche Zusammenfassung beigelegt werden.*

*§ 9 Abs. 9 (neu) BauGB:*

*(9) Dem Bebauungsplan sowie seinen Entwürfen soll eine allgemein verständliche Zusammenfassung beigelegt werden.*

Die Vorschrift bezieht sich nicht nur auf den fertiggestellten Flächennutzungs- oder Bebauungspläne, sondern schließt auch die jeweiligen Entwürfe mit ein. Insbesondere in der Entwurfsphase trägt eine allgemein verständliche Zusammenfassung dazu bei, dass die Öffentlichkeit den Inhalt der Pläne versteht und sich dadurch sachlich beteiligt.

---

<sup>984</sup> Für § 5 BauGB siehe Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg u.a. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 109. EL 2013, § 5 Rn. 6; Jaeger, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), BeckOK BauGB, 37. Ed. 2016, § 5 Vorbemerkung; für § 9 BauGB siehe Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg u.a. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 109. EL 2013, § 9 Rn. 6; Spannowsky, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), BeckOK BauGB, 37. Ed. 2017, § 9 Vorbemerkung.

<sup>985</sup> Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg u.a. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 109. EL 2013, § 5 Rn. 76; Jaeger, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), BeckOK BauGB, 37. Ed. 2016, § 5 Rn. 87.

<sup>986</sup> BVerwG, Beschl. v. 21.2.1986, 4 N 1/85 = NVwZ 1986, 917; Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg u.a. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 109. EL 2013, § 9 Rn. 6; Jaeger, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), BeckOK BauGB, 37. Ed. 2017, § 9 Rn. 176.

### 7.6.2.3 Veröffentlichung der Abwägungsmaßstäbe

Am Ende des Aufstellungs-, Fortschreibungs- und Änderungsverfahrens steht der fertige Bauleitplan. Die Bürger können häufig nicht nachvollziehen, nach welchen Maßstäben über einen Bauleitplan entschieden wurde und inwieweit ihre Stellungnahmen berücksichtigt wurden.<sup>987</sup> So können die Bürger nicht nachvollziehen, warum bestimmte Gebiete für die Nutzung von Windenergie ausgewiesen wurden und warum manche Gebiete ausgeschlossen wurden. Um die Transparenz der Verfahren und der am Ende stehenden Entscheidung zu verbessern, sollten, wie auch bei der Raumordnungsplanung,<sup>988</sup> die Abwägungsmaßstäbe veröffentlicht werden. § 2 Abs. 3 BauGB wird bezugnehmend auf die Abwägung als sogenannte Verfahrensgrundnorm beschrieben.<sup>989</sup> Sie schreibt die Berücksichtigung aller bedeutsamen Belange in der Abwägung vor.<sup>990</sup> In dieser Vorschrift sollte die Bekanntgabe der Abwägungsmaßstäbe etabliert werden. Hierfür könnte in einem neuen Satz 2 die Möglichkeit eingefügt werden, die Abwägungsmaßstäbe zu veröffentlichen.<sup>991</sup>

§ 2 Abs. 3 S. 2 (neu) BauGB:

(3) [...] Die Maßstäbe der Abwägung dürfen veröffentlicht werden.

Der Gemeinde wird die Möglichkeit eingeräumt, selber zu entscheiden, ob sie die Abwägungsmaßstäbe veröffentlicht oder nicht. Nicht in allen Aufstellungs- oder Änderungsverfahren von Bauleitplänen ist das Interesse der Öffentlichkeit so groß wie bei Planungen über dezentrale Energieanlagen. Nach Durchführung einer Konflikt- und Umfeldanalyse sollte die Gemeinde entscheiden, ob sie die Abwägungsmaßstäbe veröffentlicht. Insgesamt ist zu beachten, dass das Baugesetzbuch bereits ausreichende Möglichkeiten für eine konstruktive Öffentlichkeitsbeteiligung bietet. Daher sind nur we-

---

<sup>987</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 131.

<sup>988</sup> Siehe Kap. 7.6.1.3.

<sup>989</sup> BT-Drs. 15/2250, 42; Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg u.a. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 108. EL 2013, § 2 Rn. 140; Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 2016, § 2 Rn. 2; Uechtritz, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), BeckOK BauGB, 37. Ed. 2017, § 2 Rn. 57.

<sup>990</sup> Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg u.a. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 108. EL 2013, § 2 Rn. 140; Uechtritz, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), BeckOK BauGB, 37. Ed. 2017, § 2 Rn. 57.

<sup>991</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 273.

nige Anpassungen des Rechtsrahmens notwendig, um die Hürden für eine konstruktive Beteiligung der Öffentlichkeit abzubauen.

### **7.6.3 Die Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren**

Während der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren von Biogas- und Windenergieanlagen treten regelmäßig stark emotionalisierte Konflikte auf. Die Bürger fühlen sich insbesondere in Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung vom Verfahren ausgeschlossen oder stellen den rechtmäßigen Ablauf der Genehmigungsverfahren in Frage. Daher stehen immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren vor der Herausforderung Transparenz im Verfahren herzustellen. Immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren bieten grundsätzlich die Möglichkeit einer konstruktiven Konfliktaustragung. Aus diesem Grund sind lediglich kleinere Änderungen notwendig, um die Öffentlichkeit in einer konstruktiven Weise zu beteiligen. Die folgenden Kapitel klären daher Anwendungsfragen zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung und dem Einbezug von Umweltinformationen. Ferner werden Änderungsvorschläge zur Vorbesprechung und zum Scoping-Termin sowie zum Erörterungstermin dargestellt.

#### **7.6.3.1 Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung**

Die Genehmigungsbehörde wirkt vor der Durchführung eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens auf eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG hin. Welche Vorhaben genau unter die Hinwirkungspflicht des § 25 Abs. 3 VwVfG fallen, bleibt indes offen. Zum Ablauf und dem Einsatz der Beteiligungsinstrumente existieren bereits Leitfäden und Richtlinien.<sup>992</sup> Der Fokus wird hierbei stark auf informelle Beteiligungsinstrumente gelegt. Diese ergänzen das formelle Verfahren. Offen bleibt allerdings, bei welchen konkreten immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Vorhaben die Genehmigungsbehörde auf die Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung hinwirken sollte.

Die zuständige Genehmigungsbehörde muss für jedes Biogas- und Windenergievorhaben entscheiden, ob sie auf eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung hinwirkt. Die Entscheidung sollte unabhängig davon erfolgen, ob im Verfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist oder nicht. Vielmehr sollte die Genehmigungsbehörde bei Biogas- und Windenergie-

---

<sup>992</sup> Siehe hierzu VDI 7000; *Bezirksregierung Arnsberg (Hrsg.), Leitfaden für eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung*, 2016.

vorhaben auf die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung hinwirken, wenn es auf der Planungsebene keine öffentlichkeitswirksame Beteiligung gab oder eine Steuerung der Biogas- und Windenergievorhaben durch die Regional- und Flächennutzungsplanung ausblieb. Denn in diesen Fällen stellt die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung häufig die einzige und erste Möglichkeit dar, sich über das Vorhaben zu informieren und zu bewerten, ob nachbarrechtliche Interessen vom Vorhaben betroffen sind.<sup>993</sup>

### 7.6.3.2 Öffentliche Vorbesprechung und öffentlicher Scoping-Termin

Wird im Rahmen des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens von Biogas- und Windenergievorhaben eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt, findet im Vorfeld des Verfahrens der Scoping-Termin nach § 2a Abs. 1 S. 1 und S. 4 der 9. BImSchV statt.<sup>994</sup> Um die Transparenz des Verfahrens zu stärken, sollte der Scoping-Termin verpflichtend für Dritte geöffnet werden.<sup>995</sup> Dies gilt auch für die Vorbesprechungen nach § 2 Abs. 2 der 9. BImSchV. Die Vorbesprechung ist unabhängig davon, ob ein förmliches oder vereinfachtes immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren durchgeführt werden muss, anzusetzen.<sup>996</sup>

Um die Öffentlichkeit bereits auf dieser frühen Ebene des Genehmigungsverfahrens zu beteiligen, kann einerseits die in § 2a Abs. 1 S. 4 der 9. BImSchV vorgesehene Kann-Vorschrift in eine Muss-Vorschrift umgewandelt werden. Dies verpflichtet die Genehmigungsbehörde dazu, Dritte, wie beispielsweise Bürgervertrauenspersonen, zum Scoping-Termin hinzuzuziehen. Welche Dritten hinzuzuziehen sind, bleibt allerdings weiterhin im Ermessen der Genehmigungsbehörde.<sup>997</sup> Der Kreis der Dritten wird im Immissionsschutzrecht nicht näher bestimmt. Grundsätzlich muss es sich um eine natürliche oder juristische Person handeln, die zum Erörterungsgegenstand des Genehmigungsverfahrens sachlich etwas beitragen kann. So werden in der Literatur Verbände oder auch benachbarte Gemeinden genannt.<sup>998</sup>

---

<sup>993</sup> Siehe ausführlich Kap. 7.2.3.

<sup>994</sup> Siehe näher Kap. 5.2.1.2 und Kap. 6.4.2.1.

<sup>995</sup> Für Großvorhaben im Verkehrssektor siehe *BMVI (Hrsg.)*, Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung, 2014, 37.

<sup>996</sup> Siehe näher Kap. 5.2.1.2.

<sup>997</sup> *Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a.*, Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 273.

<sup>998</sup> *Beckmann*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 56. EL 2009, § 5 UVPG Rn. 16; *Feldhaus*, in: ders. (Hrsg.), 9. BImSchV, 2007, § 2a Rn. 7.

Andererseits kann, wie in Baden-Württemberg auf Grundlage von § 19 Abs. 2 S. 2 UVwG BW, der Scoping-Termin für die gesamte Öffentlichkeit geöffnet werden. § 19 Abs. 2 S. 2 UVwG BW bestimmt, dass der Scoping-Termin öffentlich ist, sofern nicht geheimhaltungsbedürftige Tatsachen zur Sprache kommen und nicht ein Besprechungsteilnehmer den Ausschluss der Öffentlichkeit beantragt. Zudem kann die Genehmigungsbehörde den Ausschluss der Öffentlichkeit von Amts wegen anordnen. Da es sich beim Scoping-Termin um eine Besprechung handelt, die auf die Festlegung des Untersuchungsrahmens ausgerichtet ist, wird der Termin von einer hohen Fachlichkeit geprägt. Die Teilnahme der Öffentlichkeit wird auf die eines Zuhörers beschränkt. Die Möglichkeit zur Äußerung besteht nicht.<sup>999</sup>

Beide Möglichkeiten bieten der Öffentlichkeit die Option, am Scoping-Termin teilzunehmen. Das Umsetzungsbeispiel aus Baden-Württemberg öffnet den Scoping-Termin unmissverständlich für die Öffentlichkeit. Sie wird somit ausdrücklich ermutigt, sich am Verfahren zu beteiligen. Im Vergleich zur Genehmigungsbehörde kennt die Öffentlichkeit mitunter die örtlichen arten- und naturschutzrechtlichen Gegebenheiten besser. Daher kann sie dazu beitragen den Erörterungsrahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung zu verbessern. Folglich sollte die Öffentlichkeit auch die Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden. Hierfür muss § 2a Abs. 3 S. 3 der 9. BImSchV um den Einbezug der Öffentlichkeit ergänzt werden. Dafür könnte folgende Formulierung gewählt werden:

*§ 2a Abs. 3 S. 3 (neu) der 9. BImSchV:*

*(3) [...] Sachverständige, die Öffentlichkeit und Dritte, insbesondere die Standort- und Nachbargemeinden, können hinzugezogen werden[...].*

Um die Öffentlichkeit auch in förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren ohne eine Umweltverträglichkeitsprüfung zur Vorbesprechung nach § 2 Abs. 2 der 9. BImSchV hinzuziehen zu können, sollte dies ausdrücklich ermöglicht werden. Dafür sollte § 2 Abs. 2 S. 3 der 9. BImSchV ergänzt werden. Die Ergänzung könnte wie folgt ausgestaltet sein:

*§ 2 Abs. 2 S. 3 (neu) der 9. BImSchV:*

*(2) [...] Sie kann andere Behörden und die Öffentlichkeit hinzuziehen, soweit dies für die Zwecke des Satzes 1 erforderlich ist [...].*

---

<sup>999</sup> Feldmann, NVwZ 2015, 321 (326).



Nicht alle immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren sind so öffentlichkeitswirksam, wie die Genehmigungsverfahren von Biogas- und Windenergieanlagen. Daher sollte die Vorschrift in Form einer Kann-Vorschrift ausgestaltet werden. Bei Biogas- und Windenergievorhaben sollte die Öffentlichkeit allerdings grundsätzlich mit einbezogen werden. Bei anderen Vorhaben, sollte die Genehmigungsbehörde entscheiden, ob ein Einbezug der Öffentlichkeit der Verfahrensförderung nach § 2 Abs. 1 S. 1 der 9. BImSchV dient.

Abschließend lässt sich zusammenfassen, dass die Öffentlichkeit aufgrund der aktuellen Rechtslage zum Scoping-Termin hinzugezogen werden kann. Um die Transparenz des Verfahrens zu verbessern, sollte diese Möglichkeit zukünftig ausdrücklich ermöglicht werden. Auch in Genehmigungsverfahren ohne eine Umweltverträglichkeitsprüfung, sollte die Öffentlichkeit ausdrücklich hinzugezogen werden können.

### **7.6.3.3 Änderungen beim Erörterungstermin**

Beim Erörterungstermin treffen unterschiedliche Meinungen und Positionen aufeinander. Dadurch weist der Erörterungstermin ein erhöhtes Konfliktpotential auf.<sup>1000</sup> Beim Erörterungstermin treffen der Vorhabenträger, die Genehmigungsbehörde und die Öffentlich persönlich aufeinander. Je nach Konfliktpotential, kann der Erörterungstermin zu einer Kampfarena werden<sup>1001</sup> oder dazu beitragen, dass durch eine sachliche Erörterung Ängste und Vorurteile beseitigt werden.<sup>1002</sup> Der Erörterungstermin spielt somit eine wichtige Rolle bei der Wirkung des Genehmigungsvorhabens in der Öffentlichkeit.

#### **7.6.3.3.1 Obligatorische Durchführung des Erörterungstermins**

Die Genehmigungsbehörde entscheidet im Einzelfall, ob sie einen Erörterungstermin durchführt oder nicht.<sup>1003</sup> Um die Transparenz des Verfahrens zu fördern, sollte die Ermessensentscheidung in § 10 Abs. 6 BImSchG rückgängig gemacht werden. Diese wurde im Jahr 2007 in das Bundes-Immissionsschutzgesetz eingeführt, um eine Verfahrensbeschleunigung zu

---

<sup>1000</sup> Siehe näher Kap. 6.4.2.5.

<sup>1001</sup> Guckelberger, DÖV 2006, 97 (101); Schink, DVBl. 2011, 1377 (1382).

<sup>1002</sup> Riese/Dieckmann, DVBl. 2010 1343 (1345).

<sup>1003</sup> Siehe näher Kap. 5.2.1.5.4; Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 390 m.w.N.

bewirken.<sup>1004</sup> Obwohl die Genehmigungsbehörde im Einzelfall über die Durchführung des Erörterungstermins entscheidet, findet bei der überwiegenden Anzahl der förmlichen Genehmigungsverfahren ein Erörterungstermin statt.<sup>1005</sup> Die Genehmigungsbehörde kommt somit regelmäßig zu dem Entschluss einen Erörterungstermin durchzuführen. Eine Ermessensentscheidung ist daher nicht notwendig. Darüber hinaus ist zu beachten, dass das Recht zur Teilnahme am Erörterungstermin Bestandteil des Grundrechtsschutzes durch Verfahren ist und der Erörterungstermin dazu dient die Wissensbasis der Genehmigungsbehörde für die Entscheidung zu erweitern.<sup>1006</sup>

#### 7.6.3.3.2 Ergänzung durch informelle Beteiligungsformate

Der Erörterungstermin dient der Information und Tatsachenermittlung der Genehmigungsbehörde.<sup>1007</sup> Diese Funktion soll ihm auch weiterhin zukommen. Der Erörterungstermin sollte um informelle Beteiligungsinstrumente ergänzt werden. Infolgedessen kann verhindert werden, dass der Erörterungstermin als Kampfarena genutzt wird. Insofern können fachlich komplexe Themen weiterhin im Rahmen des Erörterungstermins behandelt werden. Politische Themen und grundsätzliche Fragestellungen zum Genehmigungsverfahren sollten jedoch vorab oder parallel zum Erörterungstermin im Rahmen von informellen Beteiligungsformaten geklärt werden. Konfliktpotentiale werden vom fachlichen Erörterungstermin in Formate übertragen, die einen geeigneten Rahmen für die Auseinandersetzung mit solchen Themen bieten.

Ferner kann ein allparteilicher Verhandlungsleiter dazu beitragen, dass der Erörterungstermin in seinem fachlichen und professionellen Rahmen stattfindet. Ergänzend zu diesem fachlichen Rahmen, kann der Verhandlungsleiter auch die Organisation und Durchführung informeller Beteiligungsinstrumente übernehmen. Der Verhandlungsleiter sollte aus Gründen der Allparteilichkeit weder der Genehmigungsbehörde angehören noch vom Antragsteller allein ausgewählt worden sein. Die Zentrale Stelle könnte bei der Auswahl eines solchen Verhandlungsleiters behilflich sein.

---

<sup>1004</sup> Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen u.a., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 274; Jarass, BImSchG, 2015, § 10 Rn. 79.

<sup>1005</sup> Keller, Immissionsschutzrechtliche Instrumente, 2015, 52; Dippel, NVwZ 2010, 145.

<sup>1006</sup> Dietlein, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 76. EL 2015, BImSchG § 10 Rn. 6.

<sup>1007</sup> Guckelberger, DÖV 2006, 97 (99f.); Riese/Dieckmann, DVBl. 2010 1343 (1345).

Die Nutzung informeller Beteiligungsinstrumente sollte ausdrücklich im Immissionsschutzrecht ermöglicht werden. Die §§ 14 bis 19 der 9. BImSchV enthalten Vorgaben über den Zweck und Ablauf des Erörterungstermins. Dieser Abschnitt der 9. BImSchV eignet sich daher, um informelle Beteiligungsinstrumente als Ergänzung zum Erörterungstermin zu ermöglichen. In einem neuen § 14a sollte deshalb der Verweis auf informelle Beteiligungsinstrumente erfolgen. Dieser könnte wie folgt ausgestaltet sein:

*§ 14a (neu) der 9. BImSchV:*

*Der Erörterungstermin kann durch weitere Beteiligungsformate, wie etwa partizipative Gruppendiskussionen, ergänzt werden; hierzu gehört auch der Einsatz eines allparteilichen Verhandlungsleiters.*

Informelle Beteiligungsinstrumente beruhen grundsätzlich auf der Freiwilligkeit der Teilnehmer beruhen. Die Vorschrift weist auf die Möglichkeit hin, dass die formellen Genehmigungsverfahren durch informelle Verfahren ergänzt werden können. Die Kosten der informellen Verfahren trägt regelmäßig der Antragssteller, allerdings kann er gegebenenfalls auf die Unterstützung der Zentralen Stelle zurückgreifen. Zusammenfassend ist festzustellen, dass zum einen die Einzelfallentscheidung der Genehmigungsbehörde bei der Durchführung des Erörterungstermins abgeschafft werden sollte, um die Transparenz des Verfahrens zu stärken. Zum anderen sollte der Erörterungstermin durch informelle Beteiligungsformate ergänzt werden. In immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren ohne eine Öffentlichkeitsbeteiligung stellt sich die Frage, ob und wie weit die Genehmigungsbehörde die Öffentlichkeit im Rahmen des Umweltinformationsrechts beteiligen darf. Diese Frage wird im folgenden Kapitel untersucht.

#### **7.6.3.4 Aktive Umweltinformation durch die Genehmigungsbehörde**

Im Rahmen von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren besteht die Möglichkeit, dass sich die Öffentlichkeit über das Vorhaben und dessen Auswirkungen informiert. Dies geschieht in der Regel im Zuge der Öffentlichkeitsbeteiligung, indem Einsicht in die Antragsunterlagen gewährt wird und Gelegenheit zur Stellungnahme besteht. In vereinfachten Genehmigungsverfahren besteht die Möglichkeit aufgrund der fehlenden Öffentlichkeitsbeteiligung nicht. Insbesondere in solchen Verfahren stellt sich die Frage, ob die Genehmigungsbehörde im Rahmen der Umweltinformationspflichten die Öffentlichkeit über das Vorhaben informieren kann.

#### 7.6.3.4.1 Rechtliche Ausgangssituation

Der Rechts- und Sozialstaat in der Demokratie ist gehalten, die Öffentlichkeit über seine Tätigkeiten zu informieren.<sup>1008</sup> Er soll und kann daher bei der Ausübung seiner Tätigkeiten eigenständige Öffentlichkeitsarbeit betreiben. Hierfür stehen ihm alle Medien zur Verfügung. Demokratie setzt einen gewissen Grundkonsens über die Ordnung des Zusammenlebens und die Ziele der künftigen Entwicklung in der Bevölkerung voraus. Die Öffentlichkeitsarbeit kann diesen Grundkonsens unterstützen und stabilisieren, indem sie eine verantwortliche Teilhabe der Bürger an der Demokratie ermöglicht.<sup>1009</sup>

Der Rechts- und Sozialstaat beruht darauf, dass die Bürger in einer geordneten und sozialverträglichen Weise selbstverantwortlich zur Lösung gesellschaftlicher Probleme beitragen. Öffentlichkeitsarbeit kann zur Bewältigung politisch auftretender Herausforderungen beitragen. Zudem kann durch Öffentlichkeitsarbeit schnell und sachgerecht auf Besorgnisse der Bürger eingegangen werden. Den Bürgern kann somit bei der Orientierung in bestimmten Problembereichen geholfen werden. Somit gilt grundsätzlich: Wer eine Staatsaufgabe wahrnimmt, soll und darf auch über deren Wahrnehmung informieren.<sup>1010</sup> Die Öffentlichkeitsarbeit staatlicher Behörden ist als informelles Verwaltungshandeln ein Ausdruck des Kooperationsprinzips. Sie ist grundsätzlich auch ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung möglich.<sup>1011</sup>

Soweit Behörden nicht-öffentliche Genehmigungsverfahren durchführen, stellt sich jedoch die Frage, ob es Grenzen der Information gibt, weil die Informationen das Begehren von Antragstellern und Angaben über beabsichtigte Investitionen sowie die Gegeninteressen Dritter betreffen. Für die Betroffenen ist die amtliche Öffentlichkeitsarbeit ein Akt der Fremdbestimmung. Denn hierbei können Informationen bekannt werden, die die Betroffenen so nicht bekannt gegeben wissen wollen.

---

<sup>1008</sup> *Gusy*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2008, § 23 Rn. 96.

<sup>1009</sup> BVerfGE 40, 287 (293 f.) = NJW 1976, 38 (39); BVerfGE 44, 125 (147f.) = NJW 1977, 1054.

<sup>1010</sup> BVerfGE 105, 252 (269) = NJW 2002, 1621 (1623); *Gusy*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2008, § 23 Rn. 96 ff.

<sup>1011</sup> *Gusy*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2008, § 23 Rn. 111; *Kluth/Smeddinck* (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, § 1 Rn. 178; zum Kooperationsprinzip siehe Kap. 4.3.3.

Auch wenn sich die Genehmigungsbehörde an die Grundsätze für die Rechtmäßigkeit staatlicher Öffentlichkeitsarbeit hält, stellt sich die Frage, inwieweit der Unterschied zwischen Genehmigungsverfahren mit und ohne Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Veröffentlichung von Informationen durch die Genehmigungsbehörde eingeplant werden darf. Diese Grundsätze fordern, dass die Behörde ihre Informationstätigkeit neutral ausübt, alle veröffentlichten Unterlagen das Gebot der inhaltlichen Richtigkeit und der Sachlichkeit einhalten und die Unterlagen „mit angemessener Zurückhaltung“ formuliert sind. Die staatliche Öffentlichkeitsarbeit darf weder für den Vorhabenträger noch für die Vorhabengegner Partei ergreifen.<sup>1012</sup> Trotz Einhaltung dieser Grundsätze könnte der Vorhabenträger davon ausgehen, dass in nicht-öffentlichen Verfahren Informationen über und aus dem Genehmigungsverfahren nicht veröffentlicht werden. Andererseits hat die Öffentlichkeit ein berechtigtes Interesse daran, auch in nicht-öffentlichen Verfahren über die Staatstätigkeit informiert zu werden. Im Widerstreit zwischen der Erwartung des Vorhabenträgers in das Amtsgeheimnis und dem Interesse der Öffentlichkeit an Informationen über das Staatshandeln und der Behörden an Öffentlichkeitsarbeit, ist zu prüfen, welchen Ausgleich das geltende Recht vorsieht.

#### **7.6.3.4.2 Möglichkeit zur aktiven Information**

In förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung sind der Öffentlichkeit Informationen zur Verfügung zu stellen.<sup>1013</sup> Im vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung besteht eine solche aktive Informationspflicht seitens der Behörde grundsätzlich nicht. Allerdings tritt neben die Anforderungen der Fachgesetze das allgemein geltende Recht auf Umweltinformationen.<sup>1014</sup> So hat nach § 24 Abs. 1 S. 1 UVwG BW jede Person Anspruch auf einen freien Zugang zu Umweltinformationen,

---

<sup>1012</sup> Gusy, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2008, § 23 Rn. 109.

<sup>1013</sup> Siehe näher Kap. 5.2.1.5.

<sup>1014</sup> Die Vorschriften zum Umweltinformationsrecht in konkreten Genehmigungsverfahren orientieren sich am Bundesrecht und den Vorgaben der europäischen Richtlinie 2003/4/EG. Sie wurden durch die einzelnen Bundesländer in ihren Umweltinformationsgesetzen angepasst. Baden-Württemberg hat die Vorgaben zum Umweltinformationsrecht in das Umweltverwaltungsgesetz integriert, um eine Vereinheitlichung des Umweltverwaltungsrechts zu erreichen. Die Ausführungen der folgenden Kapitel beziehen sich auf das Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg und können auch auf die anderen Bundesländer übertragen werden.

ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen. Der Zugang kann durch Auskunftserteilung, Gewährung von Akteneinsicht oder in sonstiger Weise erteilt werden.

Fraglich ist, ob auch die informationspflichtige Stelle, in diesem Fall die Genehmigungsbehörde, aktiv über das einfache Genehmigungsverfahren und die Vorhabenauswirkungen informieren darf. Gemäß § 30 Abs. 1 S. 1 UVwG BW unterrichtet die Behörde die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang aktiv und systematisch über die Umwelt. § 30 Abs. 2 UVwG BW bestimmt, welche Informationen die Behörde veröffentlichen muss. Dazu gehören beispielsweise auch Zulassungsentscheidungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben.

Die in § 30 Abs. 2 UVwG BW aufgezählten Umweltinformationen beschreiben den Mindestumfang der zu veröffentlichenden Informationen. Es handelt sich um keine Obergrenze.<sup>1015</sup> Damit besteht die Möglichkeit, dass die Genehmigungsbehörde der Öffentlichkeit Umweltinformationen zur Verfügung stellt. Dies bezieht sich grundsätzlich auch auf Entscheidungen vorgelegte Informationen und somit auch auf Informationen aus den Genehmigungsverfahren. Denn der Zweck des Informationszugangs besteht darin, die Öffentlichkeit besser zu informieren und dadurch den Umweltschutz zu stärken. Dies wird besser erreicht, wenn der Öffentlichkeit Umweltinformationen bereits während des Verfahrens bekannt sind.<sup>1016</sup> Grundsätzlich stellt sich die Frage, was unter dem Begriff „Umweltinformationen“ zu verstehen ist und welche konkreten Informationen die Genehmigungsbehörde aktiv bekannt geben darf und welche einem Verbot der Bekanntgabe unterfallen.

#### 7.6.3.4.3 Der Begriff „Umweltinformation“

Der Begriff der Umweltinformation wird in § 23 Abs. 3 UVwG BW bestimmt. Nach § 23 Abs. 3 Nr. 1 UVwG BW sind Umweltinformationen alle Daten über den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft, Atmosphäre,

---

<sup>1015</sup> Die Vorschrift orientiert sich am Bundesrecht. Somit ist die Literatur zu § 10 UIG bei der Auslegung heranzuziehen. Zudem wird in § 30 Abs. 2 UVwG BW ausdrücklich festgelegt, dass Umweltinformationen „zumindest“ die dort aufgeführten Informationen umfassen. Auch hieraus lässt sich schließen, dass weitere Informationen bekannt gegeben werden können. Zu § 10 Abs. 2 UIG siehe *Karg*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 16. Ed. 2017, § 10 UIG Rn. 10; *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 58. EL 2010, § 10 UIG Rn. 6; *Guckelberger*, in: Fluck/Fischer/Fetzer (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht, 25. EL 2009, § 10 UIG Rn. 43.

<sup>1016</sup> *Winter*, NuR 1997, 335.

Boden, Landschaft oder auch die natürlichen Lebensräume, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile. Auch die Wechselbeziehungen zwischen den Umweltbestandteilen werden hiervon erfasst.<sup>1017</sup> Der Begriff „Zustand“ bezieht sich auf die gegenwärtige Beschaffenheit der Umweltbestandteile. Darüber hinaus werden auch Informationen über den zukünftigen Zustand der Umweltbestandteile vom Begriff der Umweltinformation erfasst. Informationen zum Zustand der Beschaffenheit der Umwelt sind deskriptive und analytische Angaben in Form von Messergebnissen und Messprotokollen.<sup>1018</sup> Dies bedeutet für konkrete Genehmigungsverfahren, dass grundsätzlich die Möglichkeit besteht, Informationen über den gegenwärtigen und zukünftigen Zustand der Umweltbestandteile der Öffentlichkeit bekannt zu geben. Dazu können beispielsweise auch Informationen aus dem Genehmigungsantrag gehören, die bestimmte arten- oder naturschutzrechtlich relevante Aussagen treffen, wie beispielsweise Gutachten über bestimmte Lebensräume von Lebewesen. Der Informationsbegriff ist in diesem Zusammenhang weit zu verstehen, sodass auch Bewertungen im Rahmen solcher Gutachten als Informationen einzustufen sind.<sup>1019</sup> Angaben über die Veränderung des Landschaftsbildes sind auch als Information einzustufen.<sup>1020</sup>

Zu den Umweltinformationen gehören gemäß § 23 Abs. 3 Nr. 2 UVwG BW außerdem Daten zu umweltrelevanten Faktoren wie Energie, Lärm und Strahlungen, Abfälle aller Art sowie Emissionen, Ableitungen und sonstige Freisetzungen von Stoffen, die sich auf die in Nr. 1 genannten Umweltbestandteile auswirken oder wahrscheinlich auswirken können. Abstrakt formuliert schließen Umweltinformationen nach Nr. 2 alle Faktoren ein, die im Bundes-Immissionsschutzgesetz als Immissionen bezeichnet werden.<sup>1021</sup> Im Rahmen eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens kön-

---

<sup>1017</sup> *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 58. EL 2010, § 2 UIG Rn. 36.

<sup>1018</sup> *Karg*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 16. Ed. 2017, § 2 UIG Rn. 75; *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 58. EL 2010, § 2 UIG Rn. 37.

<sup>1019</sup> Siehe bezugnehmend auf eine naturschutzrechtliche Stellungnahme *Winter*, NuR 1997, 335 (336).

<sup>1020</sup> VG Frankfurt am Main, NVwZ 2011, 1344 = NuR 2012, 152.

<sup>1021</sup> *Karg*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 16. Ed. 2017, § 2 UIG Rn. 87.

nen somit die Informationen über die Lärmauswirkungen einer Biogas- und Windenergieanlage als Umweltinformation eingestuft werden.

Neben den in Nr. 2 genannten Faktoren können sich Umweltinformationen nach § 23 Abs. 3 Nr. 3 UVwG BW auch auf bestimmte Maßnahmen und Tätigkeiten beziehen, die sich auf Umweltbestandteile und Faktoren auswirken oder wahrscheinlich auswirken können oder den Schutz von Umweltbestandteilen bezwecken. Maßnahmen sind verwaltungsrechtliche Willenserklärungen und somit Entscheidungen von Behörden in Form von Bescheiden, durch die im Einzelfall Rechtsvorschriften umgesetzt werden und die dem Umweltschutz dienen. Immissionsschutzrechtliche Genehmigungen sind hierunter zu fassen. Zudem werden auch Stellungnahmen von Trägern öffentlicher Belange in Genehmigungsverfahren erfasst, sofern die Stellungnahme geeignet ist, die Behördenentscheidung hinsichtlich der Belange des Umweltschutzes abschließend zu beeinflussen.<sup>1022</sup> Zu Maßnahmen gehören auch politische Konzepte, Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Abkommen, Umweltvereinbarungen sowie Pläne und Programme, sofern sie dem Umweltschutz dienen.<sup>1023</sup> Dazu gehören etwa Informationen aus Flächennutzungsplänen. Unter dem Begriff Tätigkeit ist jede menschliche Aktivität zu verstehen, unabhängig vom Grund und der Ursache und vom Ziel und dem Zweck, vorausgesetzt die Aktivität ist auf eine gewisse Dauer angelegt.<sup>1024</sup>

Kosten-Nutzen-Analysen sowie wirtschaftliche Analysen von Maßnahmen und Tätigkeiten sind nach § 23 Abs. 3 Nr. 5 UVwG BW ebenfalls als Umweltinformationen einzuordnen. Solche Analysen sind regelmäßig umweltbedeutsamen Vorhaben vorgeschaltet und dienen als Entscheidungsgrundlage zur wirtschaftlichen Realisierbarkeit des Vorhabens. Beispielfhaft können

---

<sup>1022</sup> *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 58. EL 2010, § 2 UIG Rn. 43; *EuGH*, Beschl. v. 17.6.1998 – Rs. C-321/96, NVwZ 1998, 945 = DVBl. 1998, 1176; *Karg*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 16. Ed. 2017, § 2 UIG Rn. 96 ff.

<sup>1023</sup> *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 58. EL 2010, § 2 UIG Rn. 45.

<sup>1024</sup> *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 58. EL 2010, § 2 UIG Rn. 43; *Karg*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 16. Ed. 20167 § 2 UIG Rn. 102.



Informationen über die Finanzierung des Vorhabens oder die Finanzkraft des Vorhabenträgers genannt werden.<sup>1025</sup>

§ 23 Abs. 3 Nr. 4 UVwG BW schließt des Weiteren auch Berichte über die Umsetzung des Umweltrechts sowie gemäß § 23 Abs. 3 Nr. 6 UVwG BW Berichte über den Zustand der menschlichen Gesundheit, die Sicherheit der Lebensmittelketten sowie die Lebensumstände in den Bereich der Umweltinformationen mit ein. Für immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren sind diese beiden Punkte weniger relevant. Möchte die Genehmigungsbehörde Umweltinformationen veröffentlichen, können einer Veröffentlichung die Vorschriften der §§ 28 und 29 UVwG BW entgegenstehen.

#### **7.6.3.4.4 Veröffentlichungsverbot von Umweltinformationen**

Die Regelungen zu nicht-öffentlichen Genehmigungsverfahren sind hinsichtlich des Informationsmanagements durch die Regelungen zum Umgang mit Umweltinformationen vollständig verändert worden. War zuvor das nicht-öffentliche Genehmigungsverfahren vor allem durch das Amtsgeheimnis nach § 30 VwVfG geprägt, das nur die Ausnahme der Akteneinsicht durch Verfahrensbeteiligte nach § 29 VwVfG kannte, haben die Regelungen zu Umweltinformationen das Verhältnis zwischen Publizität und Amtsgeheimnis vollkommen umgedreht. Nach diesen Regelungen hat jeder ohne Angabe von Gründen das Recht, Auskünfte zu verlangen, und die Behörde ist verpflichtet, von sich aus die in § 23 Abs. 2 UVwG BW genannten Informationen zu veröffentlichen. Alle anderen Umweltinformationen kann sie veröffentlichen, es sei denn, es liegt einer der drei in § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 3 UVwG BW – im Folgenden näher beschriebenen – Fälle vor und eine Abwägung ergibt, dass das private Interesse an einer Nichtveröffentlichung überwiegt. Regelmäßig besteht also auch im nicht-öffentlichen Verfahren die Möglichkeit, Umweltinformationen aus dem Verfahren zu veröffentlichen.

Damit ist zwar der Unterschied zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen Genehmigungsverfahren hinsichtlich des Informationsmanagements relativiert, hinsichtlich der anderen Merkmale der beiden Verfahrensformen aber weiterhin wichtig. Nur im öffentlichen Verfahren gibt es eine Bekanntmachung, die Möglichkeit von Einwendungen, die Erörterung

---

<sup>1025</sup> Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 58. EL 2010, § 2 UIG Rn. 48; Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 16. Ed. 2017, § 2 UIG Rn. 107.

dieser Einwendungen in einem potentiell stattfindenden Erörterungstermin und die Verfahrenspräklusion mit allen nicht geltend gemachten Einwendungen gegen das Vorhaben.

Sollen im Rahmen eines vereinfachten Genehmigungsverfahrens Umweltinformationen veröffentlicht werden, kann der Veröffentlichung der Schutz öffentlicher und sonstiger Belange entgegenstehen. Es ist daher zu klären, welche Belange gegen die Veröffentlichung bestimmter Informationen im vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren sprechen.

Ein Ausschlussgrund nach § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UVwG BW liegt vor, wenn durch die Veröffentlichung personenbezogene Daten preisgegeben werden. Personenbezogene Daten im Sinne des § 3 Abs. 1 BDSG<sup>1026</sup> sind Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer Person. Juristische Personen des Privatrechts, des öffentlichen Rechts oder auch einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts sind nicht erfasst.<sup>1027</sup> Vorhabenträger in Verfahren zur Errichtung und zum Betrieb von Biogas- und Windenergieanlagen sind mehrheitlich juristische Personen. Hier steht § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UVwG BW regelmäßig einer Veröffentlichung des Namens nicht entgegen. Handelt es sich bei dem Vorhabenträger um eine natürliche Person, können ebenfalls bestimmte Informationen, wie beispielsweise der Name in Zusammenhang mit der Bekanntgabe, dass ein Genehmigungsantrag eingereicht wurde, veröffentlicht werden. § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UVwG BW bestimmt lediglich, dass die veröffentlichten Daten kein erhebliches Interesse des Betroffenen beeinträchtigen dürfen. Im Rahmen von Genehmigungsverfahren handelt es sich bei der Bekanntgabe des Namens um eine grundlegende Information, die im engen Zusammenhang mit dem beantragten Vorhaben steht und für die Öffentlichkeit von Bedeutung ist.

Informationen, die die Rechte am geistigen Eigentum verletzen, sind nach § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UVwG BW weder auf Antrag noch selbstständig von der Genehmigungsbehörde zu veröffentlichen. Unter geistigem Eigentum

---

<sup>1026</sup> Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) vom 14.1.2003 (BGBl. I, 66), zuletzt geändert durch Art. 10 Abs. 2 des Gesetzes vom 10.10.2017 (BGBl. I, 3618).

<sup>1027</sup> VG Köln, Beschl. v. 25.11.2008 – 13 K 4705/06 – juris; zur Definition personenbezogener Daten siehe *Gola/Klug/Körffner*, in: Gola/Schomerus (Hrsg.), Bundesdatenschutzgesetz, 2015, § 3 Rn. 3 f.; *Dammann*, in: Simitis (Hrsg.), Bundesdatenschutzgesetz, 2014, § 3 Rn. 17 f.

sind Schutzrechte an immateriellen Gütern zu verstehen. Das nicht von Schutzrechten geschützte allgemeine Know-How ist dementsprechend nur geschützt, wenn es als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis nach § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UVwG BW zu bewerten ist. Urheberrechte schützen persönliche geistige Schöpfungen. Darunter fallen vom Menschen entwickelte Gedankenäußerungen, die durch die Persönlichkeit des Urhebers geprägt sind, sowie Datenbanken, also systematisch und methodisch geordnete Sammlungen voneinander unabhängiger, einzeln zugänglicher Elemente.<sup>1028</sup> Vom Urheberrecht nicht geschützt sind amtliche Werke, wie Erlasse und Bekanntmachungen. Ebenfalls nicht urheberrechtlich geschützt sind die allgemeinen Antragsunterlagen in einem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, behördliche Prüfvermerke, Messlisten, Funddaten von Tier- und Pflanzenarten sowie Anwaltsschriftsätze. Im Gegensatz dazu können Architektenpläne, zu den Antragsunterlagen gehörende wissenschaftliche Gutachten und sonstige Ausarbeitungen mit einer überdurchschnittlichen individuellen Eigenart als Ergebnis urheberrechtsfähig sein.<sup>1029</sup> Der urheberrechtliche Schutz bezieht sich auf das Recht der Erstveröffentlichung nach § 12 UrhG<sup>1030</sup> und das der Verwertung nach §§ 15 ff. UrhG. Geschützt wird laut § 2 Abs. 2 UrhG nach den urheberrechtlichen Bestimmungen nicht die Information, sondern das Werk als persönlich-geistige Schöpfung.<sup>1031</sup> Gutachten, die im vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren vorgelegt werden (u.a. artenschutzrechtliche Gutachten), unterfallen danach in der Regel nicht dem Ausschlussgrund des § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UVwG BW, soweit sie sich nicht als persönlich-geistige Schöpfung qualifizieren lassen.

§ 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UVwG BW bestimmt, dass Informationen, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten, der Öffentlichkeit nicht ohne vorherige Anhörung und Abwägung zugänglich gemacht werden dürfen. Der Be-

---

<sup>1028</sup> OLG Köln, ZUM 2007, 548 = MMR 2007, 443; *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 58. EL 2010, § 9 UIG Rn. 17.

<sup>1029</sup> *Schrader*, in: Schlacke/Schrader/Bunge (Hrsg.), Aarhus-Handbuch, 2010, § 1 Rn. 128; *Karg*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 16. Ed. 2017 § 9 UIG Rn. 19; *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 58. EL 2010, § 9 UIG Rn. 17.

<sup>1030</sup> Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz - UrhG), vom 9.9.1965 (BGBl. I, 1273), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 1.9.2017 (BGBl. I, 3346).

<sup>1031</sup> *Engel*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 2014, § 29 Rn. 74 ff.

griff der Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse findet sich in verschiedenen Rechtsgebieten<sup>1032</sup> wieder. Eine positive Bestimmung ist in den verschiedenen Gesetzen jedoch nicht enthalten.<sup>1033</sup> Auch der Bundesgerichtshof<sup>1034</sup> und das Bundesverfassungsgericht<sup>1035</sup> haben diesen Begriff in verschiedenen Entscheidungen am Maßstab von Art. 12 GG präzisiert. Danach sind vier Voraussetzungen entscheidend, die in Bezug auf die zu schützende Information kumulativ vorliegen müssen. So muss es eine sich um Information mit Unternehmensbezug handeln, die nur einem begrenzten Personenkreis bekannt ist und für die ein Geheimhaltungswille sowie ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse des Unternehmens besteht.<sup>1036</sup>

Zwischen Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen wird vielfach unterschieden. Betriebsgeheimnisse beziehen sich auf die technische Seite des Unternehmens. Als solche können daher präzise Angaben über neu entwickelte Produktionsverfahren, Produkte, Verfahrensabläufe oder Patentanmeldungen gelten. Als Geschäftsgeheimnisse können Angaben gewertet werden, die die kaufmännische Seite des Unternehmens betreffen und etwa Rückschlüsse auf bisher unbekannte Produktions-, Verkaufs- oder Investitionsstrategien zulassen.<sup>1037</sup> Durch die Veröffentlichung muss die Marktposition des betroffenen Unternehmens nachteilig beeinflusst werden.<sup>1038</sup> Auf euro-

---

<sup>1032</sup> Siehe u.a. § 17 UWG; §§ 203f. StGB; § 404 AktG; § 10 Abs. 2 BImSchG; § 9 Abs. 1 Nr. 3 UIG.

<sup>1033</sup> Zum Begriff der Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse siehe ausführlich *Roßnagel/Hentschel*, Verfassungsrechtliche Grenzen gesetzlicher Pflichten zur Offenlegung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, 2016, 36 ff.; *Roßnagel/Hentschel*, in: UBA (Hrsg.), Text 23/2017, 219 ff.

<sup>1034</sup> BGH, GRUR 1955, 424 (425) = BGH, Urteil v. 15.3.1955 – I ZR 111/53 – juris (LS); BGH, GRUR 1961, 40 (43) = BGH, NJW 1961, 1999 (2000).

<sup>1035</sup> BVerfGE 115, 205 (230) = NVwZ 2006, 1041 (1042).

<sup>1036</sup> Siehe hierzu auch *Karg*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 16. Ed. 2017, § 9 UIG Rn. 25; *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 58. EL 2010, § 9 UIG Rn. 20; *Fischer/Fluck*, NZwZ 2013, 337; *Roßnagel/Hentschel*, Verfassungsrechtliche Grenzen gesetzlicher Pflichten zur Offenlegung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, 2016, 37.

<sup>1037</sup> BVerfGE 115, 205 (230f.) = NVwZ 2006, 1041 (1042); *Roßnagel/Hentschel*, Verfassungsrechtliche Grenzen gesetzlicher Pflichten zur Offenlegung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, 2016, 37.

<sup>1038</sup> BVerwG, Beschluss vom 19.1.2009 – 20 F 23/07 – juris = NVwZ 2009, 1114 (1116 f.); *Karg*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 16. Ed. 2017, § 9 UIG Rn. 25a.

päischer Ebene hat die Europäische Union im Jahr 2016 die Richtlinie<sup>1039</sup> über den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen (Geschäftsgeheimnisse) vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung verabschiedet. Diese enthält in Art. 2 Abs. 1 eine Definition von Geschäftsgeheimnissen, die weitgehend der Definition von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im deutschen Recht entspricht.<sup>1040</sup>

Damit die Öffentlichkeit bewerten kann, ob ein Vorhaben im vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren Umweltauswirkungen hat, die beeinträchtigend sein können, müssen ihr bestimmte Informationen über das Vorhaben selbst zur Verfügung gestellt werden können. Dies umfasst beispielsweise die Ausgestaltung der Anlage und deren Kapazität oder die vorliegenden naturschutzrechtlichen Gegebenheiten. Es handelt sich somit bei allgemeinen Informationen aus Antragsunterlagen, die im förmlichen Genehmigungsverfahren zu veröffentlichen wären, grundsätzlich um keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.<sup>1041</sup>

Zu beachten ist, dass der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen nach § 29 Abs. 1 S. 2 UVwG BW nicht aufgrund der in § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 3 UVwG BW dargestellten Gründe abgelehnt werden darf. Vor Offenbarung der durch § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 3 UVwG BW geschützten Informationen sind zudem die Betroffenen anzuhören. Soweit Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht veröffentlicht werden sollen, muss der Antragssteller darlegen, dass es sich um ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis handelt.

Umweltinformationen, die vom Antragssteller an die Genehmigungsbehörde übermittelt werden, ohne dass dieser dazu rechtlich verpflichtet ist und deren Veröffentlichung nachteilige Auswirkungen auf die Interessen des Antragsstellers haben könnte, dürfen gemäß § 29 Abs. 3 UVwG BW nicht ohne dessen Einwilligung veröffentlicht werden. Schließlich gelten die Aus-

---

<sup>1039</sup> Richtlinie (EU) 2016/943 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8.6.2016 über den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen (Geschäftsgeheimnisse) vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung (ABl. L 157, 1 ff.).

<sup>1040</sup> Siehe näher *Roßnagel/Hentschel*, Verfassungsrechtliche Grenzen gesetzlicher Pflichten zur Offenlegung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, 2016, 38; *Roßnagel/Hentschel*, in: UBA (Hrsg.), Text 23/2017, 219 ff.

<sup>1041</sup> BVerwGE 135, 34 = NVwZ 2010, 189 (193); unterstützend *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, 58. EL 2010, § 9 UIG Rn. 22.

schlussgründe des § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 3 UVwG BW nicht, sofern der Antragssteller der Veröffentlichung der Informationen zugestimmt hat, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt oder es sich um Umweltinformationen über Emissionen handelt.

Als positive Beispiele für eine aktive Veröffentlichung von Umweltinformationen im Rahmen immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren können die Informationsplattformen der Bundesländer Nordrhein-Westfalen<sup>1042</sup> und Niedersachsen<sup>1043</sup> angesehen werden. In Nordrhein-Westfalen werden tabellarisch das Datum des Antragseingangs, der Antragssteller, die Genehmigungsbehörde, die Anlagenbezeichnung, die Art des Genehmigungsverfahrens sowie das Aktenzeichen veröffentlicht. Zudem wird auf die einschlägigen rechtlichen Vorschriften sowie den Ablauf eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens hingewiesen. Auch in Niedersachsen sind diese Informationen auf der Internetseite der Niedersächsischen Gewerbeaufsicht einsehbar. Die hier zur Verfügung gestellte PDF-Tabelle wird hingegen nur halbjährlich aktualisiert. Allgemeine Erklärungen zum Genehmigungsverfahren und zu den materiell rechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen kann die Genehmigungsbehörde auf ihrer Internetseite veröffentlichen. Dies umfasst auch den Hinweis auf die einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften.

#### **7.6.3.4.5 Zusammenfassendes Ergebnis**

Die Genehmigungsbehörde kann die Öffentlichkeit grundsätzlich aktiv und eigenständig über das Genehmigungsverfahren und das geplante Vorhaben informieren. Die Informationen können über die in § 30 UVwG BW aufgeführten Informationen hinausgehen, vorausgesetzt es handelt sich um Umweltinformationen im Sinne von § 23 UVwG BW. So gehören die Antragsunterlagen, aber auch die Informationen über die Auswirkungen des Vorhabens auf die Umweltbestandteile zu den Umweltinformationen. Schließlich darf der Veröffentlichung kein Ausschlussgrund im Sinne des § 29 UVwG BW entgegenstehen. Zu beachten ist allerdings, dass auch die in § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 1-3 UVwG BW aufgeführten Ausschlussgründe nicht absolut sind. So sind Informationen über Emissionen und Informationen die einem

---

<sup>1042</sup> Für Nordrhein-Westfalen siehe <https://www.umweltportal.nrw.de/genuehmigungsverfahren>, Stand 7/2017.

<sup>1043</sup> Für Niedersachsen siehe [http://www.gewerbeaufsicht.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=11414&article\\_id=52099&psmand=37](http://www.gewerbeaufsicht.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=11414&article_id=52099&psmand=37), Stand 7/2017.

überwiegenden öffentlichen Interesse nicht vom Veröffentlichungsausschluss betroffen.

#### **7.6.4 Informelle Beteiligungsinstrumente in Baugenehmigungsverfahren**

Baugenehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen finden grundsätzlich ohne eine Beteiligung der Öffentlichkeit statt. Zu beachten ist, dass die Genehmigungsbehörden grundsätzlich die Öffentlichkeit aktiv und eigenständig über das Genehmigungsverfahren und das geplante Vorhaben auf Grundlage des Umweltinformationsrechts informieren können.<sup>1044</sup> Ferner fallen regelmäßig Biogasanlagen in den Anwendungsbereich eines Baugenehmigungsverfahrens. Häufig entstehen bei dieser Vorhabenart Konflikte, die auf Falschinformationen oder auch Missverständnisse zurückzuführen sind.<sup>1045</sup> Unter Zuhilfenahme von informellen Beteiligungsinstrumenten und Formaten können diese Konflikte bearbeitet werden.<sup>1046</sup> Zudem können die Zentrale Stelle oder auch Bürgervertrauenspersonen zur Herstellung eines transparenten Verfahrens beitragen, um den Weg für eine konstruktive Konfliktaustragung zu bereiten.

Zu klären bleibt allerdings ob die Regelung zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG auch in Baugenehmigungsverfahren anzuwenden ist.<sup>1047</sup> Alle Bundesländer haben die Vorgaben des § 25 Abs. 3 VwVfG in ihre landesrechtlichen Vorschriften zum Verwaltungsverfahrenrecht übernommen. Auf die Landesverwaltungsverfahrensprinzipien ist der Grundsatz der Subsidiarität anzuwenden. Somit sind die Vorgaben zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung auch bei Baugenehmigungsverfahren anzuwenden. Fraglich ist allerdings, welche Vorhaben konkret in den Anwendungsbereich der Vorgaben zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung fallen. Diese Frage bleibt auch nach eingehender Untersuchung offen.<sup>1048</sup>

Mit Blick auf die Praxis, wirft die Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung zudem praktische Probleme auf. So erfährt die Genehmigungsbehörde meist erst mit Antragsstellung von geplanten Vorhaben. Die frühe

---

<sup>1044</sup> Siehe näher Kap. 7.6.3.4. Die Vorgaben des Umweltinformationsrechts in Bezug auf immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren können analog auf Baugenehmigungsverfahren angewandt werden. Nach § 24 Abs. 1 S. 1 UVwG BW hat jede Person einen Anspruch auf einen freien Zugang zu Umweltinformationen. Dies umfasst auch Umweltinformationen eines Baugenehmigungsverfahrens.

<sup>1045</sup> Siehe näher Kap. 6.5.

<sup>1046</sup> Siehe hierzu Kap. 7.1.

<sup>1047</sup> Siehe hierzu bereits Kap. 5.2.2.2.1.4 und Kap. 6.5.

<sup>1048</sup> Siehe ausführlich Kap. 5.2.2.2.1.4.

Öffentlichkeitsbeteiligung soll allerdings im Vorfeld der Antragsstellung durchgeführt werden. Um Unsicherheiten und Unklarheiten bezugnehmend auf die Anwendung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung zu klären, sollten die Bundesländer in ihren landesrechtlichen Vorgaben zum Baugenehmigungsverfahren die Anwendung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung entweder ermöglichen oder ausschließen.

In diesem Zusammenhang kann auf die Lösung des Bundeslandes Nordrhein-Westfalens verwiesen werden. § 74 BauO-NRW schließt ausdrücklich die Anwendung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung für Baugenehmigungsverfahren aus.<sup>1049</sup> Problematisch an dieser Lösung ist, dass auch bei Vorhaben mit einem erhöhten Konfliktpotential die Genehmigungsbehörde keine Möglichkeit besitzt, auf die Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung hinzuwirken, um potentielle Konflikte frühzeitig und transparent zu bearbeiten. Aus diesem Grund sollte die Anwendung der Vorgaben zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung nicht vollständig ausgeschlossen werden. Vielmehr sollte die Genehmigungsbehörde im Einzelfall entscheiden, ob sie auf die Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung hinwirkt. Die Entscheidung hierfür, sollte sie im Zuge der Umfeld- und Konfliktanalyse treffen.<sup>1050</sup> Bereits im Rahmen der Umfeld- und Konfliktanalyse prüft die Genehmigungsbehörde, ob das Baugenehmigungsverfahren durch informelle Beteiligungsformate ergänzt werden sollte. Schließlich soll die Genehmigungsbehörde auf Grundlage der Umfeld- und Konfliktanalyse auf die Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung hinweisen. Die Anwendung des § 25 Abs. 3 VwVfG kann folglich sichergestellt werden, wenn sich abzeichnet, dass das geplante Vorhaben Auswirkungen auf eine größere Anzahl von Dritten haben wird.

## 7.7 Zusammenfassendes Ergebnis

Die Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen werden von emotionalisierten Konflikten begleitet. Die hier unterbreiteten rechtspolitischen Vorschläge sollen durch eine Versachlichung der Konflikte und Maßnahmen zur Herstellung von Transparenz einen Beitrag dazu leisten, um eine konstruktive Konfliktaustragung während der Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen zu gewährleisten. Hierfür wurden die einschlägigen rechtlichen Vorschriften untersucht und

---

<sup>1049</sup> Siehe näher *Schwab*, UPR 2014, 281 (282).

<sup>1050</sup> Siehe Kap. 7.2.4.



weiterentwickelt. Hervorzuheben ist, dass die Planungs- und Genehmigungsverfahren nicht nur durch bundesrechtliche Vorschrift geprägt werden. Auch landesrechtliche Vorgaben sind in die Untersuchungen der rechtspolitischen Vorschläge eingeflossen. Die rechtspolitischen Vorschläge beziehen sich zu einem Großteil auf die Planungs- und Genehmigungsverfahren von Biogas- und Windenergieanlagen. Sie können allerdings auch auf weitere Planungs- und Genehmigungsverfahren übertragen und ausgeweitet werden.

Ein wichtiges Element des Konzepts zur Öffentlichkeitsbeteiligung bilden informelle Beteiligungsinstrumente.<sup>1051</sup> Informelle Beteiligungsinstrumente können auf jeder Ebene von Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen zum Einsatz kommen. Die rechtlichen Vorschriften sehen mit Ausnahme von § 4b BauGB keine ausdrückliche Anwendung informeller Beteiligungsformate vor. Die rechtlichen Vorgaben zu Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen sollten daher ergänzt werden. Zu beachten sind die rechtlichen Grenzen der informellen Beteiligungsinstrumente, wenn es um den Einbezug der Beteiligungsergebnisse in die behördliche Entscheidung geht.

Die Umfeld- und Konfliktanalyse im Vorfeld von Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen kann einen Beitrag dazu leisten, dass sowohl die zuständige Behörde als auch die Planungs- und Vorhabenträger die Beteiligung der Öffentlichkeit vorbereiten können. Die Planungs- und Genehmigungsbehörden führen im Vorfeld von Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen bisher keine Umfeld- und Konfliktanalyse durch. In allen einschlägigen Vorschriften sind somit Ergänzungen vorzunehmen, um eine regelmäßige Durchführung der Umfeld- und Konfliktanalyse zu gewährleisten.

Die Zentrale Stelle soll sowohl Behörden, Planungs- und Vorhabenträgern, Kommunen sowie der Öffentlichkeit in Planungs- und Genehmigungsverfahren sachliche und verständliche Informationen zur Verfügung stellen. Rechtliche Fragen stellen sich unter anderem in Bezug auf die Organisation und Ausgestaltung sowie den Einbezug der Zentralen Stelle in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen. Damit die Zentrale Stelle schnell und flexibel agieren kann, sollte sie in Form einer ge-

---

<sup>1051</sup> Zur Bedeutung des Konzepts zur Öffentlichkeitsbeteiligung siehe die Einführung Kap. 7.

meinnützigen Gesellschaft mit beschränkter Haftung gegründet werden. Der Einbezug der Zentralen Stelle sollte über eine landesrechtliche Verwaltungsvorschrift erfolgen. Diese verpflichtet die Planungs- und Genehmigungsbehörden die Zentrale Stelle über laufende Planungs- und Genehmigungsverfahren zu dezentralen Energieanlagen zu informieren.

Bürgervertrauenspersonen bezeugen den rechtmäßigen Ablauf von Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen. Sie sollen von den kleinsten kommunalrechtlichen Einheiten – den Gemeinde- oder Ortschaftsräten – gewählt werden. Aus diesem Grund soll ihnen die Rolle von ehrenamtlich Tätigen zukommen. Rechtlich sollen die Bürgervertrauenspersonen in den Gemeindeordnungen sowie den Kommunalverfassungen der einzelnen Bundesländer etabliert werden. Auch Fragen zu ihrer Wahl und Ernennung werden in diesem Zusammenhang geklärt. Daneben soll der Einbezug der Bürgervertrauenspersonen in konkrete Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen in den einschlägigen Fachgesetzen ausdrücklich ermöglicht werden. Auf Ebene der Raumordnungs- und Bauleitplanung können die Bürgervertrauenspersonen über die Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung beteiligt werden. Da ihr Einbezug über den Umfang der Öffentlichkeitsbeteiligung hinausgeht, sollte die einschlägigen Vorschriften ergänzt werden. Sowohl in immissionsschutzrechtlichen als auch in Baugenehmigungsverfahren soll der Einbezug auf Grundlage einer Kann-Vorschrift erfolgen.

Realitätsnahe und konsensfähige Visualisierungen und Simulationsmaßnahmen können einen Beitrag zur einer Versachlichung von Konflikten in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen leisten. Auf Ebene der Raumplanung sollte der Einsatz von Visualisierungs- und Simulationsmaßnahmen fakultativ sein. Um die Nutzung von Visualisierungs- und Simulationsmaßnahmen ausdrücklich zu ermöglichen, sollte in den landesrechtlichen Vorschriften der Hinweis auf die Nutzungsmöglichkeit erfolgen. Ähnliches gilt für die Bauleitplanung. Der Einsatz von Visualisierungs- und Simulationsmaßnahmen sollte auch hier ausdrücklich ermöglicht werden. Visualisierungs- und Simulationsmaßnahmen bilden insbesondere bei der Durchführung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen einen Mehrwert. In diesem Zusammenhang sollten der Antragssteller realitätsnahe und konsensfähige Visualisierungen und Simulationen erstellen. In immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren mit einer Öffentlichkeitsbeteiligung dienen

Visualisierungen und Simulationen der verständlichen und realitätsnahen Darstellung des Genehmigungsvorhabens.

Im vorliegenden Kapitel wurden überdies kleinere rechtspolitische Vorschläge präsentiert, die die Transparenz der Planungs- und Genehmigungsverfahren von dezentralen Energieanlagen verbessern und die eine konstruktive Konfliktaustragung begünstigen. Auf Ebene der Raumplanung kann gewährleistet werden, dass die Öffentlichkeit durch Änderung der §§ 7, 9 und 10 ROG frühzeitig und in einer verständlichen Art und Weise beteiligt wird. Der Öffentlichkeit wird die Möglichkeit geboten, die Planungsunterlagen sowie die Planungsentscheidung nachzuvollziehen sowie sich im Rahmen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung frühzeitig am Verfahren zu beteiligen. Das Baugesetzbuch bietet bereits die Möglichkeit sich frühzeitig zu beteiligen. In Bezug auf die Fehlerfolgenregelungen sollten hinsichtlich der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung Änderungen vorgenommen werden. Zur Stärkung der Verständlichkeit sollte eine verständliche Zusammenfassung erstellt werden und die Abwägungsmaßstäbe sollten veröffentlicht werden.

Unklarheiten die bezugnehmend auf die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und insbesondere in Bezug auf den Anwendungsbereich des § 25 Abs. 3 VwVfG entstehen, sollen durch die Umfeld- und Konfliktanalyse beseitigt werden. Sowohl in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren als auch in Baugenehmigungsverfahren soll die Genehmigungsbehörde im Vorfeld der Genehmigungsverfahren eine Umfeld- und Konfliktanalyse durchführen. Anhand dieser Ergebnisse entscheidet die Genehmigungsbehörde, ob sie auf die Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung hinwirkt. Die Transparenz des Verfahrens kann gestärkt werden, indem die Vorbesprechung nach § 2 Abs. 2 der 9. BImSchV sowie der Scoping-Termin nach § 2a der 9. BImSchV für die Öffentlichkeit geöffnet werden. Die Genehmigungsbehörde, der Vorhabenträger und die Öffentlichkeit treffen häufig auf dem Erörterungstermin erstmals persönlich aufeinander. In diesem Zusammenhang eskalieren häufig Konflikte. Daher sollte der Erörterungstermin um informelle Beteiligungsinstrumente ergänzt werden und die Wahlmöglichkeit des § 10 Abs. 4 BImSchG sollte gestrichen werden. Schließlich lässt sich zusammenfassen, dass geringe Anpassungen des Rechtsrahmens notwendig sind, um die Voraussetzungen für eine konstruktive Konfliktaustragung im Rahmen der Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen zu erzeugen.

## 8 FAZIT

Die formalen Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen müssen von der Öffentlichkeit nicht akzeptiert werden, sondern akzeptabel sein. Insofern müssen mit den allgemeingültigen und normativen Vorstellungen für eine gewünschte gesellschaftliche Ordnung und Entwicklung vereinbar sein. Die rechtlich akzeptablen Verfahren verhindern allerdings nicht, dass diese von Widerständen und Protesten begleitet werden. Die akzeptablen Planungs- und Genehmigungsverfahren können hieran ansetzen, indem sie die Entstehung von Akzeptanz fördern.

Eine konstruktive Konfliktaustragung kann einen Beitrag dazu leisten, dass die akzeptablen Verfahren keine Hindernisse für die Entstehung von Akzeptanz bilden. Für eine konstruktive Konfliktaustragung sind die Entstehung von Transparenz, Kontrolle sowie die Mandatierung der Öffentlichkeitsbeteiligung wichtige Voraussetzungen. Diese Voraussetzungen können nur erreicht werden, wenn der Ablauf der Planungs- und Genehmigungsverfahren mit Hilfe bestimmter Maßnahmen ergänzt oder verändert werden.

Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen finden sich auf allen Ebenen des Rechts. Auf internationaler Ebene ist die Aarhus-Konvention hervorzuheben. Im europäischen Sekundärrecht werden ihre Vorgaben im Rahmen der UVP-Richtlinie, der Umweltinformationsrichtlinie, der IE-Richtlinie sowie der Plan-UVS-Richtlinie umgesetzt. Das Grundgesetz enthält kein formuliertes Recht für die Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen. Die einfachgesetzlichen Beteiligungsmöglichkeiten finden ihre Begründung daher in den Verfassungsprinzipien.

Die formalen Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen bieten grundsätzlich die Möglichkeit, dass sich die Öffentlichkeit auf Planungs- und Genehmigungsebene beteiligt. Auch in Verfahren, in denen grundsätzlich keine formale Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wird, besteht die Möglichkeit, dass die Genehmigungsbehörde die Öffentlichkeit im Rahmen des Umweltinformationsrechts über konkrete Vorhaben informiert.

Überdies bietet sich an, die Planungs- und Genehmigungsverfahren durch informelle Beteiligungsinstrumente zu ergänzen. Diese sollten daher auf

allen Ebenen von Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen zum Einsatz kommen. Informelle Beteiligungsformate finden allerdings ihre Grenzen, wenn es um den Einbezug der Ergebnisse in die behördlichen Entscheidungen geht. Die Umfeld- und Konfliktanalyse kann Aufschluss darüber geben, welche ergänzenden Beteiligungsmaßnahmen in den Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen durchgeführt werden sollen.

Die Zentrale Stelle bietet einen organisatorischen Rahmen für die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen. Die juristische Person des Privatrechts sollte über eine Verwaltungsvorschrift in die einschlägigen Verfahren einbezogen werden. Zudem sollten ehrenamtlich tätige Bürgervertrauenspersonen den Ablauf der Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen bezeugen.

Eine konstruktive Konfliktaustragung kann insgesamt nur erreicht werden, wenn die Öffentlichkeit frühzeitig und verständlich beteiligt wird. Die rechtlichen Vorschriften sehen eine solche Beteiligung bereits heute zum Teil vor. Lediglich an wenigen Stellen sind Anpassungen und Ergänzungen notwendig. Die meisten untersuchten Beteiligungsmaßnahmen können als Option für die jeweils zuständigen Planungs- und Genehmigungsbehörden vorgesehen werden. Hierdurch können die Planungs- und Genehmigungsbehörden die jeweils für den Einzelfall passenden Maßnahmen durchführen.

Die rechtspolitischen Fortentwicklungen stoßen immer dann an ihre Grenzen, wenn sie die Planungs- und Vorhabenträger finanziell überfordern. Die vorgestellten Beteiligungsmaßnahmen sollen die Planungs- und Genehmigungsverfahren daher nur insofern ergänzen, dass diese weiterhin wirtschaftlich durchführbar bleiben. Die Durchführung und Teilnahme an den vorgestellten Beteiligungsmaßnahmen beruht zu einem großen Teil auf Freiwilligkeit. Die Kosten der Verfahren sollen durch Unterstützung der Zentralen Stelle so gering wie möglich gehalten werden und können daher von den jeweiligen Planungs- und Vorhabenträgern übernommen werden.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit stellt nicht nur eine Herausforderung bei der Transformation der Energiesysteme dar, auch andere Projekte werden Widerständen und Protesten der Öffentlichkeit konfrontiert. Hierzu gehören etwa diverse Bahnprojekte, die Entsorgung nuklearer Abfälle oder der Ausbau der Stromnetze. Schließlich ist festzustellen, dass die vorgestellten

Erkenntnisse auch auf andere Planungs- und Genehmigungsverfahren übertragen werden können. Zu diesem Zweck könnte der Anwendungsbereich der Beteiligungsinstrumente jederzeit rechtlich erweitert oder in die einschlägigen Vorschriften übertragen werden.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Acatech (Hrsg.), Akzeptanz von Technik und Infrastrukturen Anmerkung zu einem aktuellen gesellschaftlichem Problem, Berlin 2011.
- Albrecht, J., Planungsrechtliche Steuerung des Anbaus nachwachsender Rohstoffe unter besonderer Berücksichtigung von Natur und Landschaft: Teil 2: Indirekte räumliche Steuerung durch planungsrechtliche Vorgaben für Biomasseanlagen, NuR 2013, 529-537.
- Albrecht, R./Grüttner, A./Lenk, T./Lück, O./Rottmann, O., Optionen moderner Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten - Ableitung für eine verbesserte Beteiligung auf Basis von Erfahrungen und Einstellungen von Bürgern, Kommunen und Unternehmen, Leipzig 2010.
- Altrock, J./Altrock, M., Die EEG-Novelle 2017: Von Ausschreibungen bis zuschaltbare Lasten, EnWZ 2016, 387-395.
- Amt der Voralberger Landesregierung, Handbuch Bürgerbeteiligung für Land und Gemeinden, Bregenz 2010.
- Appel, I., Staat und Bürger in Umweltverwaltungsverfahren, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 35. Wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V., Berlin 2011, 69-128.
- Appel, I., Staat und Bürger in Umweltverwaltungsverfahren, NVwZ 2012, 1361-1369.
- Appel, M., Neues Recht für neue Netze - das Regulierungsregime zur Beschleunigung des Stromnetzausbaus nach EnWG und NABEG, UPR 2011, 406-416.
- Arbter, K./Handler, M./Purker, E./Tappeiner, G./Trattnigg, E., Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Zukunft gemeinsam gestalten, Wien 2005.
- Arnstein, S., A ladder of citizen participation, AIP Journal 1969, 216-224.
- Atonow, K., Neues aus dem Energierecht – das EEG 2017, NJ 2016, 372-376.
- Attendorn, T., Die Belange des Klimaschutzes nach Fukushima und der Energiewende, NVwZ 2012, 1569-1574.
- Bader, J./Ronellenfisch, M. (Hrsg.), Beck'scher Online Kommentar VwVfG mit VwVfG und VwZG (BeckOK VwVfG), 35. Ed., München 1.4.2017.

- Badura, P., Staatsrecht. Systematische Erläuterungen des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 6. Aufl., München 2015.
- Bamberger, H.-G./Roth, H. (Hrsg.), Beck'scher Onlinekommentar BGB (BeckOK BGB), 42. Ed., München 1.2.2017.
- Battis, U./Krautzberger, M./Löhr, R.-P., Baugesetzbuch. Kommentar, 13. Aufl., München 2016.
- Bauer, C., Stiftung von Legitimation oder Partizipationsverflechtungsfälle. Welche Folgen hat die Öffentlichkeitsbeteiligung beim Stromnetzausbau, dms 2015, 273-293.
- Beckmann, M./Hagmann, J., Bürgerbegehren in Zeiten knapper Kassen, KommJur 2007, 89-94.
- Beirat Verwaltungsverfahrensrecht beim Bundesministerium des Innern zur Diskussion um mehr Bürgerbeteiligung bei Großvorhaben, Für mehr Transparenz und Akzeptanz – frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Genehmigungsverfahren, NVwZ 2011, 859-860.
- Benkhadda, N., Verwaltungsmodernisierung durch E-Government, Speyer 2010.
- Berghäuser, K./Berghäuser, M., E-Partizipation und frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung, NVwZ 2009, 766-769.
- Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Partizipation im Wandel Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, Gütersloh 2014.
- Bezirksregierung Arnsberg (Hrsg.), Leitfaden für eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, Arnsberg 2016.
- Bimesdörfer, K./Jasina, J./Krüger, S./Oerding, S./Richwien, M., Spieker, A., Bürgerleitfaden - Beteiligung bei Planung und Genehmigungsverfahren. Dialog schafft Zukunft – Fortschritt durch Akzeptanz.NRW, Düsseldorf 2014.
- Bischoff, A./Selle, K./Sinning, H., Informieren. Beteiligen. Kooperieren. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren und Methoden, Dortmund 2005.
- Blöbaum, A./Mathies, E., Motivationale Barrieren für das Engagement von Bürgerinnen und Bürgern in formellen Beteiligungsverfahren, Natur und Landschaft 2014, 259-263.



- Blum, P./Kühne, O./Kühnau, C., *Energiewende braucht Bürgerpartizipation*, Natur und Landschaft 2014, S. 243-248.
- Blümel, W., *Demokratisierung der Planung oder Rechtsstaatliche Planung*, in: Schnur, R. (Hrsg.), *Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag*, München 1972, 9-36.
- Bogumli, J./Kuhlmann, S., *Legitimation von Verwaltungshandeln – Veränderungen und Konstanten*, dms 2015, 237-251.
- Böhm, M., *Bürgerbeteiligung nach Stuttgart 21: Änderungsbedarf und -perspektiven*, NuR 2011, 614-619.
- Bonk, H.-J., *Strukturelle Änderungen des Verwaltungsverfahrens durch das Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz*, NVwZ 1997, 320-330.
- Bosch, S./Peyke, G., *Gegenwind für die Erneuerbaren – Räumliche Neuorientierung der Wind-, Solar- und Bioenergie vor dem Hintergrund einer verringerten Akzeptanz sowie zunehmender Flächennutzungskonflikte im ländlichen Raum*, Raumforsch Raumord 2011, 105-118.
- Bovet, J./Lienhoop, N., *Trägt die wirtschaftliche Teilhabe an Flächen für die Windenergienutzung zur Akzeptanz bei? Zum Gesetzesentwurf eines Bürger- und Gemeindebeteiligungsgesetzes in Mecklenburg-Vorpommern unter Berücksichtigung von empirischen Befragungen*, ZNER 2015, 227-233.
- Bräker, S., *Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren*, I+E 2014, 154-167.
- Brandt, K., *Präklusion im Verwaltungsverfahren*, NVwZ 1997, 233-237.
- Brennecke, V., *Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und die Richtlinie VDI 7000 – Gesetzgeberische Zielsetzung und praktische Umsetzung*, DVBl. 2016, 329-338.
- Brettschneider, F., *Großprojekte zwischen Protest und Akzeptanz: Legitimation durch Kommunikation*, in: Brettschneider, F./Schuster, W. (Hrsg.), *Stuttgart 21 Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz*, Wiesbaden 2013, 319-328.
- Brettschneider, F./Schuster, W. (Hrsg.), *Stuttgart 21 Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz*, Wiesbaden 2013.
- Breuer, R., *Wirksamerer Umweltschutz durch Reform des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrechts*, NJW 1978, 1558-1566.

- Brohm, W., Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, in: VVDStRL (Hrsg.), Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Grundrechte im Leistungsstaat. Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, Bd. 30, Berlin 1972.
- Brox, W./ Henssler, M., Handelsrecht, 22. Aufl., München 2016.
- Buchholz, F., Der Runde Tisch – ein geeignetes Dialoginstrument bei Großinfrastrukturvorhaben zur Energiewende. Das Beispiel eines geplanten Pumpspeicherwerks im Südschwarzwald, in: Küpper, P./Levin-Keitel, M./Maus, F./Müller, P./Reimann, S./Sondermann, M./Stock, K./Wiegand, T. (Hrsg.), Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten. 15. Junges Forum der A.RL 6 bis 8. Juni 2012 in Hannover, Hannover 2012, 199-210.
- Buchholz, F./Huge, A., Beteiligung – ein Mittel, um die Bürger bei der Energiewende mitzunehmen? Ein aktueller Zwischenbericht zur Windenergieplanung in Baden-Württemberg, in: Grotheer, S./Schwöbel, A./Stepper, M. (Hrsg.), Nimm's sportlich – Planung als Hindernislauf, Arbeitsberichte der ARL, Arbeitsbericht 10, Hannover 2014, 4.-17.
- Buck, M./Verheyen, R., § 1 Umweltvölkerrecht, in: Koch, H.-J. (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl., München 2014.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (Hrsg.), Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung, Berlin 2014.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.), EEG-Novelle 2016 Eckpunkt Papier zum Vorschlag des BMWi für das neue EEG, Berlin 2016, abrufbar unter: [https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/Hintergrundinformationen/ee-g-novelle-2016-fortgeschrieben-eckpunkt-papier.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/Hintergrundinformationen/ee-g-novelle-2016-fortgeschrieben-eckpunkt-papier.pdf?__blob=publicationFile&v=6), Stand 7/2017.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Die Energiewende in Deutschland - Mit sicherer, bezahlbarer und umweltschonender Energie ins Jahr 2050, Berlin 2012.

- Bundesregierung, Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, Berlin 2010, abrufbar unter: [https://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/\\_Anlagen/2012/02/energiekonzept-final.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/_Anlagen/2012/02/energiekonzept-final.pdf?__blob=publicationFile&v=5), Stand 7/2017.
- Bundesverband Windenergie – Landesverband Baden-Württemberg, Windkraft in Baden-Württemberg, 2013, abrufbar unter: <https://www.windenergie.de/sites/default/files/attachments/region/baden-wuerttemberg/windkraft-bw-witzel.pdf>, Stand 7/2017.
- Bunzel, A., Neues Städtebaurecht im Planspieltest – die Novelle 2016/2017, ZfBR 2017, 220-228.
- Burgi, M., Kommunalrecht, 5. Aufl., München 2015.
- Burgi, M./Durner, W., Modernisierung des Verwaltungsverfahrensrechts durch Stärkung des VwVfG: Transparenz, Bürgerfreundlichkeit, und Perspektiven der Bürgerbeteiligung insbesondere in Verfahren der Eröffungskontrolle, Baden-Baden 2012.
- Caspar, J., § 2 Europäisches und nationales Umweltrecht in: Koch, H.-J., Umweltrecht, 3. Aufl., München 2010.
- Danielzyk, R./Knieling, J./Hanebeck K., Reitzig, F., Öffentlichkeitsbeteiligung bei Programmen und Plänen der Raumordnung. Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn 2003.
- Danner, W./Theobald, C., (Hrsg.), Energierecht, 90. EL, München 2016.
- Dehning, R./Latacz-Lohmann, U., Präferenzen betroffener Bürger beim Ausgleich von Landschaftsbildbeeinträchtigungen durch Windparks, ZfU 2017, 1-29.
- Deppen, M., Beteiligungsrechte des Bürgers in Planfeststellungsverfahren auf der Grundlage des Verwaltungsverfahrensgesetzes, Münster 1982.
- Detterbeck, S., Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., München 2017.
- Deutsches Biomasseforschungszentrum (DBFZ), Stromerzeugung aus Biomasse, Zwischenbericht Juni 2014, Leipzig 2014.

- Dienel, P., Die Planungszelle – Der Bürger als Chance, 5. Aufl., Wiesbaden 2002.
- Dippel, M., Praxisfragen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, NVwZ 2010, 145-154.
- Dolde, K.-P., Grundrechtsschutz durch einfaches Verfahrensrecht?, NVwZ 1982, 65-70.
- Dolde, K.-P., Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, NVwZ 2013, 769-775.
- Dolde, K.-P./Hansmann, K./Paetow, S./Schmidt-Aßmann, E. (Hrsg.), Verfassung-Umwelt-Wirtschaft. Festschrift für Dieter Sellner zum 75. Geburtstag, München 2010.
- Durinke, C./Durinke, P. Rechtlicher Rahmen und Grenzen von informellen Beteiligungsprozessen, KommJur 2016, 241-248.
- Durner, W., Möglichkeiten der Verbesserung förmlicher Verwaltungsv erfahren am Beispiel der Planfeststellung, ZUR 2011, 354-363.
- Ebert, R./Gnad, F./Stierand, R., Informieren - Erörtern - Verhandeln - Stufen der Bürgerbeteiligung auf regionaler Ebene, RaumPlanung 1992, 89-97.
- Ebert, S./Falkner, R./Feucker, M., in: ARL (Hrsg.), 2012, Gesetzgebungskompetenz und der gesetzliche Rahmen auf den verschiedenen Ebenen der Planung, abrufbar unter: <http://www.arl-net.de/commin/planning-germany/21-gesetzgebungskompetenz-und-der-gesetzliche-rahmen-auf-den-verschiedenen-e>, Stand 7/2017.
- Eckardt, F./Henning, B./ Unnerstall, H. (Hrsg.), Erneuerbare Energien – Ambivalenzen, Governance, Rechtsfragen, Marburg 2012.
- Eifert, M., Regulierungsstrategien, in: Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Aßmann, E./Voßkuhle, A. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrecht, Bd. I, 2. Aufl., München 2012.
- Einig, K./Zaspel-Heister, B., Eine Bilanz der Windenergienutzung durch die Raumordnung nach Fukushima, Informationen zur Raumordnung 2015, 571-589.

- Eisele, J., Öffentliche Streitbeilegungsverfahren - zwischen Mediation, Schlichtung, Moderation und Schaulaufen der Akteure, ZRP 2011, 113-117.
- Eixelsberger, W./Stember, J., E-Government – Zwischen Partizipation und Kooperation, Wien 2012.
- El Bureiasi, A., Rechtliche und praktische Aspekte der informellen Bürgerbeteiligung, DVP 2013, 424-426.
- Engel, C., Die Grammatik des Rechts - Funktionen der rechtlichen Instrumente des Umweltschutzes im Verbund mit ökonomischen und politischen Instrumenten in: Rengeling, H./Hof, H. (Hrsg.), Instrumente des Umweltschutzes im Wirkungsverbund, Baden-Baden 2001, 17-49.
- Engel, R./Heilshorn, T., Kommunalrecht in Baden-Württemberg, 10. Aufl., Baden Baden 2015.
- Epping, V./Hillgruber, C. (Hrsg.), Beck'scher Onlinekommentar Grundgesetz (BeckOK GG), 32. Ed., München 1.3.2017.
- Erbguth, W./Schlacke, S., Umweltrecht, 6. Aufl., München 2016.
- Ernst, W./Zinkahn, W./Bielenberg, W. /Krautzberger, M. (Hrsg.), Baugesetzbuch. Kommentar, 124. EL, München 2017.
- Falke, C./Kuppke, D./Maslaton M./Müller M., Auswahl geeigneter Windenergieanlagen-Standorte aus planungsrechtlicher Sicht, in: in: Maslaton, M. (Hrsg.), Windenergieanlagen - Ein Rechtshandbuch, München 2015, 3-76.
- Falke, C./Ruppel, M./Sittig, P., Verwaltungsverfahren und Genehmigungserfordernisse für Anlagenerrichtung und -betrieb, in: Maslaton, M. (Hrsg.), Windenergieanlagen - Ein Rechtshandbuch, München 2015, 77-146.
- Fehling, M., Reform der Bürgerbeteiligung für die Planfeststellung von Infrastrukturvorhaben, Bucerius Law Review 2012, 92-100.
- Fehling, M., Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe, Tübingen 2001.
- Fehling, M./Kastner, B./Störmer, R. (Hrsg.), Verwaltungsrecht, 4. Aufl., München 2016.

- Feldhaus, G. (Hrsg.), Verordnung über das Genehmigungsverfahren (9. BImSchV), Baden Baden 2007.
- Feldmann, M., Neue Wege bei der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung und mehr Transparenz im Umweltbereich, NVwZ 2015, 321-327.
- Feldmann, M./Heiland, J., Das neue baden-württembergische Umweltverwaltungsgesetz, VBIBW 2015, 49-56.
- Fellenberg, F., Weiter frischer Wind aus Luxemburg – Zu den Klagemöglichkeiten im Umweltrecht, NVwZ 2015, 1721-1726.
- Ferner, H./Kröninger, H./Aschke, M., Baugesetzbuch mit Baunutzungsverordnung, 3. Aufl., Baden Baden, 2013.
- Fest, P./Fechler, T., Neue Anforderungen an Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen, NVwZ 2016, 1050-1056.
- Finkelburg, K./Ortloff, K.-M., Öffentliches Baurecht, Baur Ordnungsrecht Nachbarschutz Rechtsschutz, Bd. II, 5. Aufl., München 2005.
- Finkelburg, K./Ortloff, K.-M./Kment, M., Öffentliches Baurecht, Bauplanungsrecht, Bd. I, 6. Aufl., München 2011.
- Finkelburg, K./Ortloff, K.-M./Otto, C.-W., Öffentliches Baurecht, Bauordnungsrecht Nachbarschutz Rechtsschutz, Bd. II, 6. Aufl., München 2010.
- Fisahn, A., Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, Tübingen 2002.
- Fisahn, A., Effektive Beteiligung solange noch alle Optionen offen sind - Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Aarhus-Konvention, ZUR 2004, 136-141.
- Fluck, J./Fetzer, T./Fischer, K. (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht IFG/UIG/VIG, 25. EL, Heidelberg 2009.
- Frenz, W., Umweltklagen weiter effektuiert: Subjektive Rechte, Präklusionen und Entscheidungserheblichkeit von Verfahrensfehlern, NuR 2015, 832-835.
- Frenz, W./Müggenborg, H.-J./Cosack, T./Eckardt, F., EEG. Erneuerbare Energien-Gesetz. Kommentar, 4. Aufl., Berlin 2015.
- Frey, M./Stiefvater, F., Befangenheit bei der Flächennutzungsplanung für die Ausweisung von Flächen für Windkraftanlagen, NVwZ 2014, 249-256.

- Fuchs, G./Hehn, M./Wagner, J., Mediation im öffentlichen Bereich - Rechtsfragen - ein Beitrag zur Mediationsnacht, UPR 2011, 1-9.
- Führ, M./Lewin, D., Partizipative Verfahren in Zulassungsentscheidungen für raumbedeutsame Vorhaben. Chancen und Risiken einer rechtlichen Verankerung, Darmstadt 2001.
- Gaentzsch, G., Der Erörterungstermin im Planfeststellungsverfahren - Instrument zur Sachverhaltsaufklärung oder Einladung zur Verzögerung, in: Dolde, K.-P./Hansmann, K./Paetow, S./Schmidt-Aßmann, E. (Hrsg.), Verfassung-Umwelt-Wirtschaft. Festschrift für Dieter Sellner zum 75. Geburtstag, München 2010.
- Gamer, P., Vortrag: aktuelle Änderungen im Bereich Immissionsschutzrecht und Anlagensicherheit am 15.1.2015, abrufbar unter: [http://www.biosolar.de/enertec2015/TerraTec\\_2015\\_Biogas-Gamer.pdf](http://www.biosolar.de/enertec2015/TerraTec_2015_Biogas-Gamer.pdf), Stand 7/2017.
- Gatz, S., Windenergieanlagen in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis, 2. Aufl., Bonn 2013.
- Geißel, B./Roth, R./Collet, S./Tillmann, C., Partizipation und Demokratie im Wandel: Wie unsere Demokratie durch neue Verfahren und Kombinationen repräsentativer, deliberativer und direkter Beteiligung gestärkt wird, in: Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Partizipation im Wandel Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, Gütersloh 2014, 489-503.
- Gerhardt, M./Jacob, P., Die ungeliebte Öffentlichkeit, DÖV 1986, 258-273.
- Gersdorf, H./Paal, B. (Hrsg.), Beck'scher Onlinekommentar Informations- und Medienrecht (BeckOK Informations- und Medienrecht), 16. Ed., München 1.5.2017.
- Gesellschaft für Rechtspolitik/Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier (Hrsg.), Bitburger Gespräche in München. Bd. 2: Planen, Erklären, Zuhören - Wie Großprojekte mit Bürgerbeteiligung möglich werden, Tübingen 2012.
- GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 35. Wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V., Berlin 2011.
- Giesberts, L./Reinhardt, M. (Hrsg.), Beck'scher Onlinekommentar Umweltrecht (BeckOK Umweltrecht), 43. Ed., München 1.5.2017.

- Gola, P./Schomerus, R. (Hrsg.), Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), 12. Aufl., München 2015.
- Görsch, U./Helm, M. (Hrsg.), Biogasanlagen, 3. Aufl. Stuttgart 2014.
- Greb, K./Boewe, M. (Hrsg.), Beck'scher Online Kommentar EEG, 5. Ed., München 1.4.2016.
- Greger, R., Die Reglementierung der Selbstregulierung, ZRP 2010, 209-213.
- Grimm, D., Verfahrensfehler als Grundrechtsverstöße, NVwZ 1985, 865-872.
- Groß, T., Stuttgart 21: Folgerungen für Demokratie und Verwaltungsverfahren, DÖV 2011, 510-515.
- Grotefels, S./Schoen, H., Begriff: Beteiligungsverfahren, in: Ritter, E.-H./Bröcker, J./Fürst, D./Heinz, W./Hoffmann-Bohner, K.-H./Kistenmacher, H./Mönnecke, M./Münzer, E./Schmidt-Eichstaedt, G./Schmitz, G./Schönwandt, W./Scholich, D./Siebel, W./Steck, C. (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung. Beteiligungsverfahren, Hannover 2005.
- Grunwald, A., Zur Rolle von Akzeptanz und Akzeptabilität von Technik bei der Bewältigung von Technikkonflikten, Technikfolgenabschätzung 2015, 54-60.
- Guckelberger, A., Die diversen Facetten der Öffentlichkeitsbeteiligung bei wasserrechtlichen Planungen, NuR 2010, 835-842.
- Guckelberger, A., Bürokratieabbau durch Abschaffung des Erörterungstermins?, DÖV 2006, 97-104.
- Gurlit, E., Neue Formen der Bürgerbeteiligung? – Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, JZ 2012, 833-840.
- Gurlit, E./Fehling, M., Der Eigenwert des Verfahrens im Verwaltungsrecht, in: VVDStRL (Hrsg.), Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Der Schutzauftrag des Rechts, Bd. 70, Berlin 2011, 227-365.
- Gusy, C., Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Aßmann, E./Voßkuhle, A. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrecht, Bd. II, 2. Aufl. München 2012.
- Gusy, C., Kooperation als staatlicher Steuerungsmodus, ZUR 2001, 1-7.



- Häberle, P., Grundrechte im Leistungsstaat, in: VVDStRL (Hrsg.), Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Bd. 30, Berlin 1972.
- Häberle, P., Verfassung als öffentlicher Prozeß. Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft, 2. Aufl., Berlin 1996.
- Hafner, S., Anpassung an die Folgen des Klimawandels durch Öffentlichkeitsbeteiligung bei Verwaltungsverfahren, in: Knierim, A./Baasch, S./Gottschick, M.(Hrsg.), Partizipation und Klimawandel. Ansprüche, Konzepte und Umsetzung, Bd. 1, München 2013, 83-102.
- Hafner, S., Die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Anpassung an die Folgen des Klimawandels, NuR 2012, 315-321.
- Hagedorn, W., Gutachten. Analyse von Immobilienpreisänderungen im Umfeld des Flughafens Frankfurt/m. Zusammenfassung, Frankfurt 2007, abrufbar unter: [http://www.forum-flughafen-regi-on.de/fileadmin/files/Archiv/Archiv\\_RDF\\_Gutachten/RDF\\_GA\\_Immobilienpreis\\_Zusammenfassung.pdf](http://www.forum-flughafen-regi-on.de/fileadmin/files/Archiv/Archiv_RDF_Gutachten/RDF_GA_Immobilienpreis_Zusammenfassung.pdf), Stand 7/2017.
- Hansmann, K., Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren, NVwZ 1997, 105-111.
- Haselmann, C., Zur bauplanungsrechtlichen Ausschlusswirkung der raumordnerischen Gebietsarten, ZfBR 2012, 529-534.
- Hauff, J./Heider, C./Arms, H./Gerber, J./Schilling, M., Gesellschaftliche Akzeptanz als Säule der energiepolitischen Zielsetzung, ET 2011, 85-87.
- Haug, V., "Partizipationsrecht" - Ein Plädoyer für eine eigene juristische Kategorie, Die Verwaltung 2014, 221-241.
- Haug, V./Schadtler, K., Der Eigenwert der Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsrecht Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des § 46 VwVfG, NVwZ 2014, 271-275.
- Hehn, N./ Miosga, M., Die Zukunft der Windenergie in Bayern nach Einführung der 10 H-Regel, Informationen zur Raumentwicklung 2015, 613-644.
- Heine, C./Schwiederowski, T., Drohendes Ausschreibungsmodell im EEG? – Erfahrungswerte, ZNER 2016, 22-30.

- Heinrichs, H./Kuhn, K./Newig, J. (Hrsg.), Nachhaltige Gesellschaft, Wiesbaden 2011.
- Helm, M., in: Görsch, U./Helm, M. (Hrsg.), Biogasanlagen, 3. Aufl., Stuttgart 2014.
- Hendler, R., Zur Organisation der Bürgerbeteiligung an der städtebaulichen Planung, StädteT 1980, 402-406.
- Hentschel, A., Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windenergieanlagen, Baden Baden 2010.
- Hertel, W./Mundig, C.-D., „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ bei der Planung von Großvorhaben, NJW 2012, 2622-2625.
- Heselhaus, S., Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und Energiewende, in: Ewer, W./Ramsauer, U./Reese, M., Rubel, R. (Hrsg.), Methodik - Ordnung - Umwelt. Festschrift für Hans-Joachim Koch aus Anlass seines siebenzigsten Geburtstags, Berlin 2014, 297-313.
- Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.), Verfahrenshandbuch zum Vollzug des BImSchG, Wiesbaden 2014.
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.), Faktenpapier Windenergie und Infraschall, Wiesbaden 2015.
- Hien, E., Bürgerbeteiligung im Spannungsfeld der Gewaltenteilung, DVBl 2014, 495-498.
- Hien, E., Partizipation in Planungsverfahren, UPR 2012, 128-132.
- Hinsch, A., Rechtliche Probleme der Energiegewinnung aus Biomasse, ZUR 2007, 401-410.
- Hirsch, G., Die „alternative Streitbeilegung“ hat Konjunktur. Nicht nur die Mediation kann befriedend wirken, ZRP 2012, 189-190.
- Hoffmann-Riem, W., Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts als Aufgabe – Ansätze am Beispiel des Umweltrechts, AöR 1990, 400-447.
- Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Aßmann, E./Voßkuhle, A. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrecht, Bd. I, 2. Aufl., München 2012.
- Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Aßmann, E./Voßkuhle, A. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrecht, Bd. II, 2. Aufl., München 2012.

- Hofmann, E., Die Modernisierung des Planungsrechts: das Energierecht als neues Paradigma der Öffentlichkeitsbeteiligung in einer Planungskaskade, JZ 2012, 701-711.
- Holznagel, B./Ramsauer, U., in: Haft, F./Schlieffen, K. Gräfin von (Hrsg.), Handbuch Mediation, 2. Aufl., München 2009.
- Holznagel, B./Ramsauer, U., in: Haft, F./Schlieffen, K. Gräfin von, Handbuch Mediation, 2. Aufl., München 2009, 921-955.
- Hoppe, W./Beckmann, M. (Hrsg.), UVPg. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, 4. Aufl. 2012.
- Hoppe, W./Bönker, C./Grotefels, S. (Hrsg.), Öffentliches Baurecht, 4. Aufl., München 2010.
- Hornmann, G., Hessische Bauordnung (HBO), 2. Aufl., München 2011.
- Hübner, G., Die Akzeptanz von erneuerbaren Energien. Einstellungen und Wirkungen, in: Eckardt, Fe./Henning, B./ Unnerstall, H. (Hrsg.), Erneuerbare Energien – Ambivalenzen, Governance, Rechtsfragen, Marburg 2012, 117-135.
- Ipsen, J., Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 28. Aufl., München 2016.
- Itten, A./Mono, R., Bürger und Windenergie. Zwischen bloßer Akzeptanzbeschaffung und echter Mitsprache, in: BWE (Hrsg.), Whitepaper 01/2015, Berlin 2015.
- Jäde, H., Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahren?, ZfBR, 2014, 217-219.
- Jaensch, D./Kenyeressy, A., Die Änderungen des VwVfG durch das PIVereinG und ihr Verhältnis zum BImSchG, I+E 2014, 236-247.
- Jaeschke, L., Das Kooperationsprinzip im (Umwelt-) Recht – Abschied von einem Trugbild, NVwZ 2003, 563-566.
- Jahnke, B./Liebe, U./Dobers, G., Energiewende in Deutschland – Not in My Backyard oder eine Frage der Gerechtigkeit, ZfU 2015, 367-384.
- Jarass, H. D., Erneuerbare Energien in der Raumplanung. Symposium des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster am 13. Mai 2011, Berlin 2011.
- Jarass, H.-D., Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG). Kommentar, 11. Aufl., München 2015.

- Johlen, H./Bender, D. (Hrsg.), Münchener Anwaltshandbuch Verwaltungsrecht (MAH), 3. Aufl., München 2012.
- Karcher, S./Maue, G./Hanhoff, I., Europa beim Klimaschutz weiterhin Vorreiter, Umwelt 2009, 96-105.
- Keller, K., Immissionsschutzrechtliche Instrumente. Bestand, Bewertung und Optimierung der Instrumente zur Beschränkung von Luftverunreinigungen durch genehmigungsbedürftige Anlagen in Deutschland, Kassel 2015.
- Keller, K./Rövekamp, C., Verstoß gegen Verpflichtungen der Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmte öffentlichen und privaten Projekten, NVwZ 2015, 1665-1673.
- Kern, L., Podiumsdiskussion – Transparenz und Akzeptanz bei Großvorhaben, in: Gesellschaft für Rechtspolitik (Hrsg.), Bitburger Gespräche in München. Planen, Erklären, Zuhören – Wie Großprojekte mit Bürgerbeteiligung möglich werden, Bd. 2, Tübingen 2012.
- Kiderlen, E./Metzner, H. (Hrsg.), Experiment Bürgerbeteiligung – Das Beispiel Baden-Württemberg, Bd. 32 der Reihe Demokratie der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin 2013.
- Klein, E., Grundrechtliche Schutzpflicht des Staates, NJW 1989, 1633-1640.
- Kluth, W./Smeddinck, U., Umweltrecht, Berlin 2013.
- Kment, M., Die Ziele der Raumordnung – Anforderungen an ihre Bestimmtheit, DVBl. 2006, 1336-1345.
- Knauff, M., Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahren, DÖV 2012, 1-7.
- Knauff, M./Chou, H., Die Ausschreibung der Ökostromförderung nach dem EEG aus verfahrensrechtlicher Perspektive, EWERK 2016, 160-165.
- Knierim, A./Baasch, S. /Gottschick, M. (Hrsg.), Partizipation und Klimawandel. Ansprüche, Konzepte und Umsetzung, Bd. 1, München 2013.
- Knopp, L., Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz und Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, ZUR 2005, 281-285.
- Koch, H.-J. (Hrsg.), Umweltrecht, 3. Aufl., München 2010.
- Koch, H.-J. (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl., München 2014.

- Koch, H.-J./Hendler, R., Baurecht, Raumordnungsrecht- und Landesplanungsrecht. Hand- und Studienbuch, 6. Aufl., Marburg 2015.
- Koch, J., Gesellschaftsrecht, 10. Aufl., München 2017.
- Köck, W./Bovet, J., Windenergieanlagen und Freiraumschutz, NuR 2008, 529-534.
- Köhler, H., BGB Allgemeiner Teil. Ein Studienbuch, 40. Aufl., München 2016.
- Komorowski, A./Kupfer, D., Der Bebauungsplan - Rechtmäßigkeit, Fehlerfolgen und Kontrolle unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg - Teil 1, VBIBW 2003, 1-15.
- König, M./König, W., Neue Formen der Bürgerbeteiligung in der Kommunalpolitik, in: Weißeno, G./Buchstein, H. (Hrsg.), Politisch Handeln, Bonn 2012, 58-73.
- Kopp, F., Beteiligung, Rechts- und Rechtsschutzpositionen im Verwaltungsverfahren, in: Bachof, O./Heigl, L./Redeker, K.(Hrsg.), Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung, München 1978, 387-405.
- Kopp, F., Gesetzliche Regelungen zur Bewältigung von Massenverfahren, DVBl 1980, 320-330.
- Krautzberger, M./Stüer, B., BauGB Novelle 2013 Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts, DVBl 2013, 805-815.
- Krüger, W./Rauscher, T. (Hrsg.), Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung (ZPO), Bd. 1, 5. Aufl., München 2016.
- Krüper, J., Das Einvernehmen der Gemeinde nach § 36 BauGB - Materiell, verfahrens- und prozessrechtliche Aspekte, ZJS 2010, 582-591.
- Kruschinski, H.-U., Biogasanlagen als Rechtsproblem: Errichtung und wirtschaftlicher Betrieb als Beitrag zu einer nachhaltigen Energieversorgung, Aachen 2010.
- Kümper, B., Flächennutzungsplan , Raumordnungsplan und Fachplan - Vertikale Anpassungs- und horizontale Koordinierungserfordernisse, ZfBR 2012, S. 631-641.

- Kunze, C., Soziologie der Energiewende. Erneuerbare Energien und Transition des ländlichen Raums, Stuttgart 2012.
- Kurz, A., Juristische Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung und Genehmigung umweltrelevanter Großvorhaben. Juristischer Schlußbericht im Rahmen des Projektes „Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung umweltrelevanter Großvorhaben“, in: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung (Hrsg.), Speyerer Forschungsberichte, Bd. 104, Speyer 1992.
- Kusche, C., Der Rechtsrahmen für die Zulassung von Biogasanlagen, Baden-Baden 2011.
- Lampe, I, Die unterschiedlichen rechtlichen Anforderungen an die Zulassung von Biomasseanlagen, NuR 2006, 152-160.
- Landesregierung Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz - Ergebnisse der Mediation. Abschlussdokument, Mainz 2013.
- Landmann, R./ Rohmer G. (Begr.)/Beckmann, M./Durner, W./ Mann, T./Röckinghausen, M. (Hrsg.), Umweltrecht. Kommentar, 82. EL., München 2017.
- Lange, K., Zur Anhörung in verwaltungsrechtlichen Genehmigungsverfahren, DVBl. 1975, 130-137.
- Laubinger, H.-W., Grundrechtsschutz durch Gestaltung des Verwaltungsverfahrens, VerwArch 73 (1982), 60-85.
- Leutheuser-Schnarrenberger, S., Die Sprache Juristen, die Sprache des Rechts. Genauigkeit geht vor Allgemeinverständlichkeit, ZRP 2012, 93-95.
- Ley, A./Weitz, L.(Hrsg.), Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch, 4. Aufl., Bonn 2009.
- Lippert, A., Die Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei großen Infrastrukturvorhaben, ZUR 2013, 203-212.
- Lippert, A./Kindler, L., Die Windenergie an Land in der Reform des EEG und des Planungsrechts, DVBl 2014, 1235-1242.
- Littig, B./Wallace, C., Möglichkeiten und Grenzen von Fokus-Gruppendiskussionen für die sozialwissenschaftliche Forschung, Arbeitspapier, Wien 1997.

- Losch, B./Gottmann, J., Bürgerbeteiligung nach Schöffenmodell - Die Wuppertaler Planungszelle, DÖV 2000, 372-377.
- Luhmann, N., Legitimation durch Verfahren, 9. Aufl., Berlin 1983.
- Mann, T./Sennekamp, C./Uechtritz, M. (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz. Großkommentar, Baden Baden 2014.
- Manssen, G., Staatsrecht II. Grundrechte, 13. Aufl., München 2016.
- Marg, S./Hermann, H./ Hambauer, V/Becké, A. B., Wenn man was für die Natur machen will, stellt man da keine Masten hin, in: Marg, S./Geiges, L./Butzlaff, F./Walter, F (Hrsg.), Die neue Macht der Bürger, 2013, 94-138.
- Märker, O./Wehner, J., E-Partizipation Bürgerbeteiligung in Stadt- und Regionalplanung, Standort 2008, 84-89.
- Märker, O./Wehner, J., E-Partizipation Bürgerbeteiligung in Stadt- und Regionalplanung, Standort 2008, 84-89.
- Martinek, M./Semmler, F.-J./Flohr, E., Handbuch des Vertriebsrechts, 4. Aufl., München 2016.
- Maurer, H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., München 2011.
- Maurer, H., Staatsrecht I. Grundlagen. Verfassungsorgane. Staatsfunktionen, 6. Aufl., München 2010.
- Mayer, H.-J., Anhang Anwaltsgebühren im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, in: Fehling, M./Kastner, B./Störmer, R. (Hrsg.), Verwaltungsrecht, 4. Aufl., München 2016.
- Mayntz, R., Funktion der Beteiligung bei öffentlicher Planung, in: Knöpfle, F./Morsey, R./ Fenske, H./Smolka, G., Schaefer, R./ Gehlen, A. (Hrsg.), Demokratie und Beteiligung. 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1972, 341-354.
- Mengel, A./Reiß, A./Thömmes, A./Hahne, U./Kampen, S. von/Klement, M., Steuerungspotenziale im Kontext naturschutzrelevanter Auswirkungen Erneuerbarer Energien. Abschlussbericht zum F+E Vorhaben „Naturschutzrelevanz raumbedeutsamer Auswirkungen der Energiewende“ FKZ 806 82 110, Bonn 2010.
- Meßerschmidt, K., Europäisches Umweltrecht, München 2011.

- Meunier, C., Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung - Bedeutung der Aarhus-Konvention und der ihrer Umsetzung dienenden EU-Richtlinien, Öffentlichkeitsbeteiligung in Berlin-Brandenburg - Ein Praxistest, Arbeitshilfe für die Praxis, Lemgo 2006.
- Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg (Hrsg.), Zulässigkeit von Biomasseanlagen, Potsdam 2008.
- Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, Windenergie in Baden-Württemberg, Stuttgart 2015.
- Ministerium für Wirtschaft Bau und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.), Hinweise zur Genehmigung und Überwachung von Biogasanlagen in Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin 2013.
- Miras, A., Die neue Unternehmensgesellschaft, 2. Aufl., München 2011.
- Müggenborg, H.-J., Formen des Kooperationsprinzips im Umweltrecht der Bundesrepublik Deutschland, NVwZ 1990, 909-917.
- Müller, B., Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Recht der Europäischen Union und ihre Einwirkungen auf das deutsche Verwaltungsrecht am Beispiel des Immissionsschutzrechts, Baden-Baden 2010.
- Murswiek, D., Das so genannte Kooperationsprinzip - ein Prinzip des Umweltschutzes?, ZUR 2001, 7-13.
- Nanz, P., Wie Europa die Bürgerbeteiligung erweitert und die Demokratie vertieft werden kann, in: Kiderlen, E./Metzner, H. (Hrsg.), Experiment Bürgerbeteiligung - Das Beispiel Baden-Württemberg, Bd. 32 der Reihe Demokratie der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin 2013, 136-140.
- Nanz, P./Fritsche, M., Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen, Bonn 2012.
- Newig, J., Die Öffentlichkeitsbeteiligung nach der EG-Wasserrahmenrichtlinie, ZfU 2005, 469-512.
- Newig, J., Partizipation und Kooperation zur Effektivitätssteigerung in Politik und Governance?, in: Heinrichs, H./Kuhn, K./Newig, J. (Hrsg.), Nachhaltige Gesellschaft, Wiesbaden 2011, 65-79.
- Ortloff, K.-M., Praxis der Mediation - neue Aufgaben für Mediatoren, NVwZ 2012, 17-18.



- Otto, C.-W., Probleme der Bekannt- und Kenntlichmachung im Bauleitverfahren, ZfBR 2014, 733-737.
- Otto, C.-W., Zulassung und planerische Steuerung von Biomasseanlagen unter besonderer Berücksichtigung der Klimaschutznovelle des Baugesetzbuchs, ZfBR-Beilage 2011, 735-741.
- Paetow, S./Schlicher, O./Stich, R./Driehaus, H.-J.(Hrsg.), Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch (BauGB), 6. EL, Berlin 2005.
- Paust, A., Direkte Demokratie in der Kommune: Zur Theorie und Empirie von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, Bonn 2000.
- Pietzcker, J., Das Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, in: VVDStRL (Hrsg.), Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimensionen. Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, Bd. 41, Berlin 1981.
- Portz, N., Bürgerbeteiligung bei Planungsvorhaben und plebiszitäre Elemente in der Bauleitplanung nach den Gemeindeordnungen, Die Gemeinde SH 2013, 183-186.
- Pötzsch, H., Die Deutsche Demokratie, Bonn 2009.
- Pünder, H., Grundlagen des Verwaltungsverfahrensrechts, JuS 2011, 289-296.
- Pünder, H., Kooperation statt Konfrontation - Möglichkeiten und Grenzen der Mediation bei Planfeststellungsverfahren, DV 2005, 1-32.
- Ramsauer, U., § 3 Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch, H.-J. (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl., München 2014.
- Rau, I./Walter, G./Zoellner, J., Wahrnehmung von Bürgerprotesten im Bereich erneuerbarer Energien: Von NIMBY Opposition zur kommunaler Emanzipation, Umweltpsychologie 2011, 37-51.
- Redeker, K., Grundgesetzliche Rechte auch Verfahrensbeteiligung, NJW 1980, 1593-1599.
- Regener, M. Der Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf das Ergebnis der Umweltprüfung von Bebauungsplänen, Kaiserslautern 2009.

- Reidinger, F., Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung: Zwei Seiten einer Medaille, in: Kiderlen, E./Metzner, H. (Hrsg.), Experiment Bürgerbeteiligung – Das Beispiel Baden-Württemberg, Bd. 32 der Reihe Demokratie der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin 2013, 60-67.
- Reinhardt, M., Einführung in die Grundstrukturen des Umweltrechts, LKV 1994, 244-249.
- Rengeling, H.-W., Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht, Köln 1988.
- Rengeling, H./Hof, H. (Hrsg.), Instrumente des Umweltschutzes im Wirkungsverband, Baden-Baden 2001.
- Renn, O., Partizipation bei öffentlichen Planungen – Möglichkeiten, Grenzen, Reformbedarf, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 35. Wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V., Berlin 2011, 129-166.
- Renn, O./Benighaus, C., in: Ley, A./Weitz, L.(Hrsg.), Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch, 4. Aufl., Bonn 2009, 108-115.
- Renn, O./Köck, W./Schweizer, P.-J./Bovet, J./Benighaus, C., Öffentlichkeitsbeteiligung bei Vorhaben der Energiewende, ZUR 2014, 281-288.
- Reshöft, J./Schäfermeier, A. (Hrsg.), Erneuerbare-Energien-Gesetz, 4. Aufl., Baden Baden 2014.
- Rhodus, R., Mehr Legitimität? Zur Wirksamkeit partizipativer Verfahren in räumlichen Planungsprozessen, Freiburg 2012.
- Riese, C./Dieckmann, N., Der Erörterungstermin - Bestandsaufnahme und Reformvorschlag, DVBl 2010, 1343-1349.
- Ritgen, K., Zu den thematischen Grenzen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, NVwZ 2000, 129-136.
- Roleff, D., Digitale Politik und Partizipation: Möglichkeiten und Grenzen, APuZ Heft 7 2012, 14-20.
- Roßnagel, A. (Hrsg.), Rechtsprobleme der Wiederaufarbeitung, Baden-Baden 1987, 17-83.
- Roßnagel, A., Demokratische Kontrolle großtechnischer Anlagen durch Verwaltungsreferendum, KritV 1986, 343-365.
- Roßnagel, A., Die rechtliche Fassung technischer Risiken, UPR 1986, 46-56.

- Roßnagel, A., Gesetzesvorbehalt für die Wiederaufarbeitung, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), Rechtsprobleme der Wiederaufarbeitung, Baden-Baden 1987, 17-83.
- Roßnagel, A., Sicherheitsphilosophien im Technikrecht - am Beispiel des Atomrechts, UPR 1993, 129- 135.
- Roßnagel, A./ Birzle-Harder, B./Ewen, C./Götz, K./ Hentschel, A./ Horelt, M.-A. /Hüge, A./ Stieß, I., Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft – Vorschläge zur Verbesserung der Planungs- und Genehmigungsverfahren, Kassel 2016.
- Roßnagel, A./Ewen, C./Götz, K./Hefter, T./Hentschel, A./Hüge, A./Schönfelder, C., Mit Interessengegensätzen fair umgehen – zum Einbezug der Öffentlichkeit in Entscheidungsprozesse zu dezentralen Energieanlagen, ZNER 2014, 329-337.
- Roßnagel, A./Hentschel, A., Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes, in: Umweltbundesamt (Hrsg.), Texte 23/3017, Dessau 2017.
- Roßnagel, A./Hentschel, A., The legalities of nuclear shutdown, Bulletin of the Atomic Scientists 2012, 55-66.
- Roßnagel, A./Hentschel, A., Verfassungsrechtliche Grenzen gesetzlicher Pflichten zur Offenlegung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen. Gutachten im Auftrag des WSI Nr. 6, Berlin 2016.
- Roßnagel, A./Schroeder, U., Multimedia in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, Berlin 1999.
- Rüthers, B./Stadler, A. (Hrsg.), Allgemeiner Teil des BGB, 18. Aufl., München 2014.
- Saenger, I., Gesellschaftsrecht, 3. Aufl., München 2015.
- Sanden, J., § 13 Umweltschutz im Planungsrecht, in: Koch, H.-J. (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl., München 2014.
- Saurer, J., Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat, DVBl 2012, 1082-1089.
- Sauter, H./Vámos, A., Landesbauordnung für Baden-Württemberg, 20. Aufl., Stuttgart 2015.
- Schäfer, C., Gesellschaftsrecht, 4. Aufl., München 2015.

- Scheidler, A., Die planerische Steuerung von Windkraftanlagen, *VerwArch* 2012, 587-615.
- Scheidler, A., Die Steuerung von Windkraftanlagen durch die Raumordnung, *ZfBR-Beilage* 2009, 750-753.
- Scheidler, A., Rechtsschutz gegen die Festsetzung von Vorrangflächen für die Windenergienutzung in Regionalplänen, *UPR* 2012, 58-63.
- Schink, A., Änderungen der UVP-Richtlinie und Auswirkungen auf das nationale Recht, *DVBl* 2014,
- Schink, A., Anforderungen an die öffentliche Bekanntmachung der Arten umweltbezogener Informationen gemäß § 3 Abs. 2 S. 2 BauGB, *UPR* 2014, 3-7.
- Schink, A., Bürgerakzeptanz durch Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planfeststellung Defizite und Verbesserungsvorschläge, *ZG* 2011, 226-248.
- Schink, A., Das Kooperationsprinzip – Die Bewährung von konsensualen und informalen Handlungsinstrumenten im Umweltrecht, in: Schliesky, U./Ernst, C. (Hrsg.), *Wissenschaftliches Symposium für Edzard Schmidt-Jortzig zum 65. Geburtstag*, Köln 2007, 69-93.
- Schink, A., Öffentlichkeitsbeteiligung - Beschleunigung - Akzeptanz - Vorschläge zur Verbesserung der Akzeptanz bei Großprojekten durch Öffentlichkeitsbeteiligung, *DVBl* 2011, 1377-1385.
- Schink, A., Umweltprüfung in der Bauleitplanung, *UPR* 2014, 408-418.
- Schink, A., Vorranggebiete für die Windenergienutzung in Regionalplänen, *ZfBR* 2015, 232-240.
- Schlacke, S./Schrader, C./Bunge, T., *Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht*. Aarhus Handbuch, Berlin 2010.
- Schliesky, U./Ernst, C. (Hrsg.), *Wissenschaftliches Symposium für Edzard Schmidt-Jortzig zum 65. Geburtstag*, Köln 2007.
- Schmid, S./Zimmer, R., Akzeptanz von Windkraftanlagen in Baden-Württemberg Studie im Rahmen des UfU Schwerpunktes „Erneuerbare Energien im Konflikt“, in: UfU (Hrsg.), *UfU Paper 2/2012*, Berlin 2012.

- Schmidt-Eichstaedt, G., Das EAG-Bau – ein Jahr danach – Zugleich eine Besprechung des Buchs von Jörg Berkemann, Günter Halama, Erstkommentierung zum BauGB 2004, ZfBR 2005, 751-762.
- Schmidt-Eichstaedt, G., Nochmals zu § 3 Abs. 2 S. 2 BauGB: Was sind Arten von umweltbezogenen Informationen? Wie ist ihr Vorliegen bekannt zu machen?, BauR 2014, 48-54.
- Schmidt, R./Kahl, W./Gärditz, K. F., Umweltrecht, 9. Aufl, München 2014.
- Schmidtchen, M., Klimagerechte Energieversorgung im Raumordnungsrecht, Tübingen 2014.
- Schmitt-Glaeser, W./Walter, R., Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, in: VVDStRL (Hrsg.), Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat. Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, Bd. 31, Berlin 1973, 147-312.
- Schmitz, H./Prell, L., Planungsvereinheitlichungsgesetz Neue Regelungen im Verwaltungsverfahrensgesetz, NVwZ 2013, 745-754.
- Schnur, R. (Hrsg.), Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, München 1972, 9-36.
- Schöbener, B./Knauff, M., Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., München 2016.
- Schoch, F./Schneider, J.-P./Bier, W., Verwaltungsgerichtsordnung. Band 1. Kommentar, 32. EL., München 2016.
- Scholich, D., Begriff: Vorranggebiet, Vorbehaltsgebiet, Eignungsgebiet, in: Ritter, E.-H./Bröcker, J./Fürst, D./Heinz, W./Hoffmann-Bohner, K.-H./Kistenmacher, H./Mönnecke, M./Münzer, E./Schmidt-Eichstaedt, G./Schmitz, G./Schönwandt, W./Scholich, D./Siebel, W./Steck, C. (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 2005.
- Schomerus, T., Der Ausbau der erneuerbaren Energien im Lichte der Aarhus-Konvention, EurUP 2014, 196-204.
- Schöpfli, M., Verhandeln und Mediation, JA 2000, 157-164.
- Schraml, C./Kleinszig, E., From Obstacle to Opportunity: Bürgerbeteiligung in der lebenswertesten Stadt der Welt, 31-in: Grotheer, S./Schwöbel, A./Stepper, M. (Hrsg.), Nimm's sportlich – Planung als Hindernislauf, Arbeitsberichte der ARL, Arbeitsbericht 10, Hannover 2014, 31-44.
- Schrödter, W. (Hrsg.), Baugesetzbuch, 8. Aufl., Baden Baden 2015.

- Schröder, T./Kullick, C., Bekanntmachung ohne Ende? - Gemeindliche Pflichten und Umweltinformation, NVwZ 2014, 497-499.
- Schulz, M., Quick and easy!? Fokusgruppen in der angewandten Sozialwissenschaft, in: Schulz, M./Mack, B./Renn, O. (Hrsg.), Fokusgruppen in der empirischen Sozialwissenschaft. Von der Konzeption bis zur Auswertung, Wiesbaden 2012, 9-22.
- Schulz, M./ Mack, B./Renn, O. (Hrsg.), Fokusgruppen in der empirischen Sozialwissenschaft. Von der Konzeption bis zur Auswertung, Wiesbaden 2012.
- Schütte, P., Mehr Demokratie versus Verfahrensbeschleunigung, ZUR 2011, 169-170.
- Schwab, J., Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und behördliche Genehmigungsverfahren, UPR 2014, 281-290.
- Schwarz, K.-A., Einführung zum Verwaltungsverfahrensgesetz, in: Fehling, M./Kastner, B./Störmer, R. (Hrsg.), Verwaltungsrecht, 4. Aufl., München 2016.
- Schwarz, T., Interkommunale Kooperation zur planerischen Steuerung der Windenergie, ZfBR-Beil. 2012, 83-89.
- Seibert-Fohr, A., Öffentlichkeitsbeteiligung in Planfeststellungsverfahren, VerwArch 2013, 311-326.
- Selle, K., Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln, Dortmund 1996.
- Selle, K., Was? Wer? Wie? Warum? Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation, Dortmund 2000.
- Sellner, D./Reidt, O./Ohms, M. J., Immissionsschutzrecht und Industrieanlagen, 3. Aufl., München 2006.
- Sellnow, R., in: Ley, A./Weitz, L.(Hrsg.), Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch, 4. Aufl., Bonn 2009, 163-177.
- Shirvani, F., Das Kooperationsprinzip im deutschen und europäischen Umweltrecht, Berlin 2005.
- Shirvani, F., Öffentlichkeitsbeteiligung bei integrierten Vorhabengenehmigungen nach der IVU-RL – Zur Konnexität des Umweltverfahrens-, Umweltprozess- und Umweltschadensrechts, NuR 2010, 383-389.

- Shirvani, F., Rückenwind für kommunale Bürgerwindparks ? Kommunal- und bauplanungsrechtliche Fragen, NVwZ 2014, 1185-1190.
- Siebenborn, D./ Nehm, H., Die Planungszelle - eine neue Form der Bürgerpartizipation, StädteT 1980, 398-402.
- Siegel, T., Die Präklusion im europäisierten Verwaltungsrecht, NVwZ 2016, 337-342.
- Siegel, T., Mediation in der Planfeststellung: Klare Trennung oder funktionale Verschränkung?, DVBl. 2012, 1003-1008.
- Simitis, S., Bundesdatenschutzgesetz, 8. Aufl., Baden Baden 2014.
- Smeddinck, U./Roßegger, U., Partizipation bei der Entsorgung radioaktiver Reststoffe – unter besonderer Berücksichtigung des Stadortauswahlgesetzes, NuR 2013, 548-556.
- Sodann, H./Ziekow, J., Grundkurs Öffentliches Recht, 7. Aufl., München 2016.
- Söfker, W., Fragen bei der Änderung und Erweiterung der Planungsrechtlichen Grundlagen für die Windenergie durch Bauleitplanung, ZfBR 2013, 13-19.
- Söfker, W., Möglichkeiten zur Steuerung nutzen, Stadt und Gemeinde 2011, 250-.252
- Spannowsky, W., Der Ausbau der erneuerbaren Energien in der Raumordnungs- und Bauleitplanung, NuR 2013, 773-785.
- Spannowsky, W., Umfang und Grenzen des Anpassungsgebots nach § 1 Abs. 4 BauGB, ZfBR 2015, S. 445-454.
- Spannowsky, W./Runkel, P./Goppel, K., Raumordnungsgesetz (ROG). Kommentar, München 2010.
- Spannowsky, W./Uechtritz, M. (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar BauGB (BeckOK BauGB), 36. Ed., München, 1.5.2017.
- Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Leitfaden für eine neue Planungskultur, Stuttgart 2014.
- Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages, München 2012.

- Staudinger, J. von (Begr.)/Habermann, N./Weick, G./Roth, H. (Hrsg.), Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB). Buch 1: Allgemeiner Teil 2 (§§ 21-79), Neubearbeitung, München 2005.
- Stein, W., Die neue Landesbauordnung für Baden-Württemberg 2015. Synopse mit Allgemeiner Ausführungsverordnung, Verfahrensordnung und einer erläuternden Einführung, Stuttgart 2015.
- Steinbrecher, M., Politische Partizipation in Deutschland, Baden-Baden 2009.
- Stelkens, P./Bonk, J./Sachs, M. (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Kommentar, 8. Aufl., München 2014.
- Stender-Vorwachs, J., Stärkung der Bürgerbeteiligung bei Vorhabenplanung, Nds.VBl. 2015, 153-158.
- Stickel, G., Die Sprache der Juristen ist besser als ihr Ruf „Ohne Sprache gäbe es keine Gerechtigkeit“, ZRP 2001, 229-232.
- Stiftung Mitarbeit, Rundbrief Bürgerbeteiligung II/2000, abrufbar unter: <http://www.mitarbeit.de/456.html>, Stand 7/2017.
- Stollmann, F., Öffentliches Baurecht, 10. Aufl., München 2015.
- Streinz, R., Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Zur Einführung von Plebisziten in die Kommunalverfassung, Die Verwaltung 1983, 293-317.
- Stürer, B., Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts. Planung – Genehmigung – Rechtsschutz, 5. Aufl., München 2015.
- Stürer, B./Buchsteiner, D., Stuttgart 21: Eine Lehre für die Planfeststellung?, UPR 2011, 335-342.
- Thomas, H., Ausschreibungen für die Windenergie an Land: Eingriff in die Grundrechte „kleiner“ Anlagenbetreiber, DÖV 2016, 376-385.
- Thomsen, K./Steets, J./Nashat, B., Runde Tische erfolgreich durchführen, Bonn 2010.
- Tigges, F.-J./Berghaus, J./Niedersberg, J., Windenergie und „Windiges“. Ein Plädoyer für wissenschaftliche Ehrlichkeit, NVwZ 1999, 1317-1319.
- Trute, H.-H., Die demokratische Legitimation der Verwaltung, in: Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Aßmann, E./Voßkuhle, A. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrecht, Bd. 1, München 2012.



- Ule, C.-H./Laubinger, U./Repkewitz, H.-W. (Hrsg.) , Bundes-Immissionsschutzgesetz, 212 EL, Berlin 2016.
- V. Danwitz, T., Aarhus-Konvention: Umweltinformation , Öffentlichkeitsbeteiligung , Zugang zu den Gerichten, NVwZ 2004, 272-282.
- Verein Deutscher Ingenieure (Hrsg.), VDI 7000. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten, Berlin 2015.
- Volz, J., Bürgerbeteiligung an öffentlichen Planungen durch die "Planungszelle", Verwaltungsrundschau 1986, 366-371.
- Volz, J., Die verfassungsrechtliche Problematik der Verwendbarkeit des Bürgerbeteiligungsverfahrens "Planungszelle" bei öffentlichen Planungen, RuP 1986, 226-233.
- Von Kaler, M./Kneuper, F., Erneuerbare Energien und Bürgerbeteiligung, NVwZ 2012, 791-796.
- VVDStRL (Hrsg.), Repräsentative Demokratie in der Krise? Referate und Diskussionen auf der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Kiel vom 3. Bis 6. Oktober 2012, Bd. 72, Berlin 2012.
- VVDStRL (Hrsg.), Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Der Schutzauftrag des Rechts, Bd. 70, Berlin 2011.
- VVDStRL (Hrsg.), Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat. Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, Bd. 31, Berlin 1973.
- VVDStRL (Hrsg.), Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Grundrechte im Leistungsstaat. Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, Bd. 30, Berlin 1972.
- VVDStRL (Hrsg.), Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimensionen. Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, Bd. 41, Berlin 1981.
- Waechter, K., Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat, in: VVDStRL (Hrsg.), Repräsentative Demokratie in der Krise? Referate und Diskussionen auf der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Kiel vom 3. Bis 6. Oktober 2012, Bd. 72, Berlin 2012, 499-543.

- Wagner, J./Hehn, M., Mediation im öffentlichen Bereich - Rechtsfragen - ein Beitrag zur Mediationsnacht, UPR 2013, 1-9.
- Wahl, R., Aktuelle Probleme im Verhältnis der Landesplanung zu den Gemeinden, DÖV 1981, 597-603.
- Walk, H., Partizipative Governance, Wiesbaden 2008.
- Walter, G./Krauter, S./Schwenzer, A., Erfolgsfaktoren für die Akzeptanz von Erneuerbare-Energie-Anlagen, ET 2011, 47-49.
- Weinhold, N., Windparks: 20 Prozent für Bürgerbeteiligung reservieren, Erneuerbare Energien Magazin, 29.05.2015, abrufbar unter: <http://www.erneuerbareenergien.de/windparks-20-prozent-fuer-buergerbeteiligung-reservieren/150/434/87874/>, Stand 7/2017.
- Weißeno, G./Buchstein, H. (Hrsg.), Politisch Handeln, Bonn 2012.
- Westholm, H., in: Ley, A./Weitz, L.(Hrsg.), Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch, 4. Aufl., Bonn 2009, 124-134.
- Weyreuther, F., Das bebauungsplanrechtliche Gebot der Rücksichtnahme und seine Bedeutung für den Nachbarschutz, BauR 1975, 1-11.
- Wickel, M./Zengerling, C., Beeinflussung der gemeindlichen Bauleitplanung durch Bürgerentscheide – Möglichkeiten und Grenzen, NordÖR 2010, 91-97.
- Wimmel, A., Die demokratische Legitimität europäischen Regierens: ein Labyrinth ohne Ausgang?, integration 2008, Heft 1, 48-64.
- Windbichler, C., Gesellschaftsrecht, 24. Aufl., München 2017.
- Winter, G., Reform des Verwaltungsverfahrens nach „Stuttgart 21“?, ZUR 2012, 329-330.
- Winter, G., Was sind Umweltinformationen, was Vorverfahren im Sinne der Umweltinformationsrichtlinie?, NuR 1997, 335-338.
- Wirth, A./Schneeweiß, A., Öffentliches Baurecht praxisnah, 2. Aufl., 2016.
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg, 2002, abrufbar unter: [https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/Broschueren/Landesentwicklungsplan\\_2002.PDF](https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/Broschueren/Landesentwicklungsplan_2002.PDF), Stand 7/2017.

- Wittreck, F., Demokratische Legitimation von Großvorhaben, ZG 2011, 209-226.
- Würtenberger, T., Akzeptanz durch Verwaltungsverfahren, NJW 1991, 257-263.
- Wüst, J., in: Ley, A./Weitz, L.(Hrsg.), Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch, 4. Aufl., Bonn 2009, 249-255.
- Wüste, A./Schmuck, P./Eigner-Thiel, S./Ruppert, H./Karpenstein-Marchan, M./Sauer, B., Gesellschaftliche Akzeptanz von kommunalen Bioenergieprojekten im ländlichen Raum am Beispiel potenzieller Bioenergiedörfer im Landkreis Göttingen, Umweltpsychologie 2011, 135-151.
- Wustlich, G., Das Erneuerbare-Energien-Gesetz 2014, NVwZ 2014, 1113-1121.
- Ziekow, J. Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie. Gutachten D zum 69. Deutschen Juristentag, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages, München 2012.
- Ziekow, J., Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung. Der Beginn einer neuen Verwaltungskultur, NVwZ 2013, 754-760.
- Ziekow, J./Windoffer, A./Oertel, M.-P, Evaluation von Regelungen zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren - Ein Ansatz zur Schließung einer Forschungslücke, DVBl 2006, 1469-1477.
- Zimmer, R./Wesselhöft, W., Erneuerbare Energien im Konflikt. Warum neue Energieversorgungsstrukturen vor Ort nicht nur auf Zustimmung stoßen, UfU Themen und Informationen 2/2011, 4-11.
- Zink, R./Diepold, F./Pagany, R., Wohin mit der Windkraft? Interaktive 3D-Visualisierungen mit GIS für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung, 553-562.
- Zoellner, J./Schweizer-Ries, P./Rau, I., Akzeptanz Erneuerbarer Energien, in: Müller, T. (Hrsg.), 20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien, Baden-Baden 2012, 91-106.
- Zschesche, M., Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren, Berlin 2015.

Zwick, M./ Schröter, R., Konzeption und Durchführung von Fokusgruppen am Beispiel des BMBF-Projekts „Übergewicht und Adipositas bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen als systemisches Risiko, in: Schulz, M./ Mack, B./Renn, O. (Hrsg.), Fokusgruppen in der empirischen Sozialwissenschaft. Von der Konzeption bis zur Auswertung, Wiesbaden 2012, 24-48.

Dezentrale Energieanlagen, insbesondere Biogas- und Windenergieanlagen, bilden einen wichtigen Baustein bei der Transformation der Energiesysteme von konventionellen Energieträgern hin zu einer Energieversorgung aus erneuerbaren Energien. Vor der Errichtung von Biogas- und Windenergieanlagen sind rechtliche Planungs- und Genehmigungsverfahren durchzuführen.

Auch wenn der Großteil der deutschen Bevölkerung der Energiewende positiv gegenüber steht, werden die rechtlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren von Biogas- und Windenergieanlagen häufig von Widerständen und Protesten seitens der Öffentlichkeit begleitet.

Durch Anpassung und Fortentwicklung des Rechtsrahmens können Voraussetzungen für eine konstruktive Konfliktaustragung erzeugt und die Entstehung von Akzeptanz in den rechtlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen gestärkt werden.

ISBN 978-3-7376-0524-3



9 783737 605243 >