



Genehmigung von Windenergieanlagen Verfahrensüberblick und Beteiligungsmöglichkeiten

Einleitung

Die Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen nehmen in der behördlichen Praxis einen bedeutenden Anteil an Ressourcen in Anspruch. Die Notwendigkeit einer umfangreichen Sach- und Rechtsprüfung bestimmt die Länge und Komplexität der Genehmigungsverfahren. Damit verbunden ist ein erhöhter Anspruch an Übersichtlichkeit und Transparenz. Eine nicht zu unterschätzende Komponente ist hierbei die Möglichkeit zur Öffentlichkeitsbeteiligung.

Sowohl innerhalb des Genehmigungsverfahrens selbst, als auch in dem vorgelagerten Stadium der Flächenausweisung sowie der nachgelagerten Vorhabenrealisierung haben Vorhabenträger und Behörden unterschiedliche Möglichkeiten der formellen, aber auch informellen Beteiligung. Während informelle Maßnahmen auf der freiwilligen und eigenverantwortlichen Informationsbereitstellung und einem Dialogangebot des Vorhabenträgers gründet, ist die formelle Beteiligung zwingend durch die Genehmigungsbehörde umzusetzen.

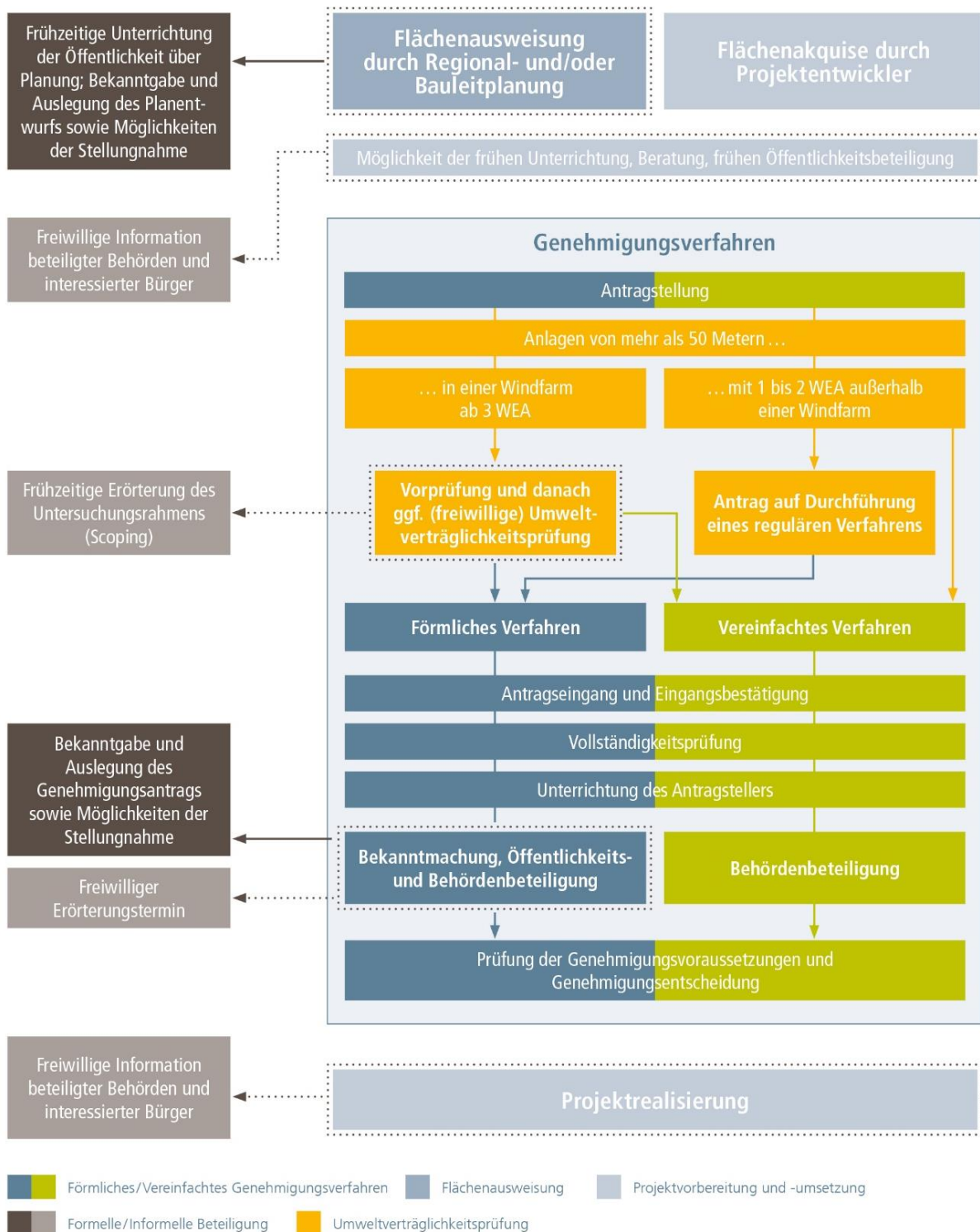
Dennoch bestehen verbreitet Vorbehalte gegen Beteiligungsverfahren. In ihnen wird mitunter die Ursache für lange und umfangreiche Genehmigungs- und Planungsverfahren gesucht. Thematisiert wird dies nicht zuletzt bei der Realisierung von Infrastrukturprojekten oder auch von Windenergievorhaben. Was dabei vielfach übersehen wird, ist, dass Beteiligungsverfahren große Potentiale für eine effizientere und schnellere Umsetzung behördlicher Verfahren bergen. Denn dort, wo Räume für Teilhabe und Austausch eröffnet werden, steigt auch der Informationsstand auf Seiten der beteiligten Behörden und der interessierten Öffentlichkeit. Auf dieser Basis werden Kontakte, Kooperation und Austausch gefördert.

In frühen Beteiligungsschritten können Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde zudem frühzeitig Einblicke in Projektkontexte nehmen, Herausforderungen erkennen und entsprechend darauf reagieren. Dies kann Planungs- und Genehmigungsverfahren insgesamt beschleunigen und helfen, spätere Klagen abzuwenden.¹

Die vorliegende Kurzinformation stellt das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren für Windenergievorhaben auf einen Blick dar. Auf Basis dieser grundlegenden Informationen soll ein Einstieg in diese komplexe Thematik ermöglicht und ein Beitrag zu verbesserter Transparenz der Verfahren geleistet werden.

¹ Siehe umfassend FA Wind, [Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Kontext der Windenergie](#), 2017, S. 21.

Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen*



Stand: Juli 2021

*Detailliertere Erläuterungen entnehmen Sie bitte dem nachfolgenden Text.

Abbildung 1: Genehmigungsverfahren und Beteiligung im Überblick

1 Flächensicherung und Flächenbereitstellung

Die Sicherung und Bereitstellung von Flächen für die Windenergienutzung finden vor dem eigentlichen Genehmigungsverfahren statt. Zugleich bilden sie einen wichtigen vorbereitenden Schritt für das Genehmigungsverfahren und die Vorhabenrealisierung.

1.1 Flächenausweisung

Die Nutzung von Flächen für Windenergievorhaben wird in der Regel durch entsprechende Flächenausweisungen vorbereitet. Das bedeutet, dass durch Regional- oder Bauleitplanung konkrete Flächen ausgewiesen werden, die vorrangig Windenergienutzung vorsehen (sog. Vorranggebiete oder Sondergebiete), oder die nur an dieser Stelle die Windenergienutzung zulassen (sog. Vorranggebiete mit Eignungswirkung bzw. „Konzentrationszonen“). Flankiert werden diese Regelungen durch Vorgaben der Landesplanung, die wesentliche Vorgaben enthält.

Landes- und regionalplanerische Vorgaben sind großräumige Festlegungen über die baulichen Nutzungsmöglichkeiten; so auch für die Windenergie. Je nach Bundesland können Instrumente und Planungsträger divergieren. Hierzu entscheidende gesetzliche Rahmenbedingungen finden sich im Raumordnungsgesetz und den Landesplanungsgesetzen der Bundesländer.²

- Die räumliche Gesamtkonzeption eines Bundeslandes wird in der Regel durch die für Planung zuständigen Landesministerien in Zusammenarbeit mit den Parlamenten über Landesentwicklungspläne bzw. -programme ausgestaltet. Die räumliche Ordnung und Entwicklung sowie raumbedeutsame Fachplanung werden dabei durch Grundsätze und Ziele gestaltet.
- Die Regionalplanung setzt diese Vorgaben für eine konkrete Region durch die Aufstellung von regionalen Raumordnungsplänen und/oder Regionalplänen als Gesamtkonzept um. Auch hier werden durch die Festlegung von Zielen und Grundsätzen Vorgaben und Maßstäbe für die nachgeordnete Bauleitplanung gesetzt. Umgesetzt wird die Regionalplanung durch **Regionalverbände, Regionale Planungsverbände, Planungsgemeinschaften** oder **Regionalräte**.

Durch **Bauleitpläne** werden die Bodennutzung sowie die Entwicklung der städtebaulichen Ordnung durch Gemeinden und Kommunen nach Maßgabe des Baugesetzbuches aktiv gestaltet. Ihre Aufstellung ist Ausdruck der grundrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltungshoheit. Zugleich müssen die Gemeinden, die Vorgaben der Landes- und Regionalplanung umsetzen und auch nachträglich ihre Pläne daran anpassen. Zu unterscheiden sind Flächennutzungs- und Bebauungspläne.

- Flächennutzungspläne stellen als sogenannte „vorbereitende Bauleitplanung“ grundsätzlich Vorgaben für das gesamte Gemeindegebiet auf.
- Bebauungspläne wiederum gestalten rechtliche Nutzungsmöglichkeiten von Grundstücken, indem für bestimmte Gemeindegebiete ein Plan entwickelt und konkretes Baurecht geschaffen wird.

Sowohl die Landes- und Regionalplanung, als auch die Bauleitplanung sehen Elemente der frühzeitigen und der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung zwingend vor. Verstöße hiergegen können die Rechtmäßigkeit des Plans gefährden.

1.2 Flächenakquise

In Abgrenzung zur gesetzlich hinterlegten behördlichen Flächenbereitstellung liegt der Schwerpunkt der ökonomischen Flächensicherung auf der Akquise von Grundstücken, welche für die tatsächliche Inanspruchnahme aller Voraussicht nach durch Windenergievorhaben in Betracht kommen. Die Flächensicherung läuft in der Regel vor und parallel zu Verfahren der Raumplanung. Nach dem Bestreben der Projektentwickler wird dieser Prozess möglichst frühzeitig abgeschlossen, um Kostenrisiken besser einschätzen zu können und die Flächen zu sichern. Sie wird durch oder im Auftrag

² UBA, *Analyse der kurz- und mittelfristigen Verfügbarkeit von Flächen für die Windenergienutzung an Land*, 2019, S. 50.

des Vorhabenträgers durchgeführt und unterliegt keinen spezifisch gesetzlichen Voraussetzungen. Zu diesem Zweck werden (zivilrechtliche) Kauf-, Pacht- oder anderweitige Nutzungsverträge mit den jeweiligen Grundstückseigentümern bzw. entsprechende Vorverträge abgeschlossen. Sofern die ermittelten Flächen aufgrund einer entsprechenden Flächenbereitstellung baurechtlich nutzbar sind, kann im Anschluss daran das konkrete Genehmigungsverfahren angestoßen werden.

2 Das Genehmigungsverfahren

Das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren zeichnet sich prinzipiell durch eine umfassende Prüfung geplanter Anlagen aus. Das Verfahren erfolgt nach Maßgabe des Bundesimmissionsschutzgesetzes und der Neunten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. Insbesondere das Bundesimmissionsschutzgesetz ist darauf ausgelegt, ein hohes Schutzniveau zu gewährleisten, indem nachteilige Umwelteinwirkungen, Nachteile und erhebliche Belästigungen vermieden werden.

Grundlegend ist zwischen dem vereinfachten und dem förmlichen Verfahren zu differenzieren. Welches Verfahren Anwendung findet, hängt vom Umfang des geplanten Vorhabens ab. Ihr grundlegender Unterschied besteht in der Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung. Beachtenswert ist, dass mit der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung das förmliche Verfahren Anwendung findet. Es kann vom Vorhabenträger allerdings auch freiwillig gewählt werden.

2.1 Unterrichtung, Beratung, frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

Bereits vor Stellung eines Genehmigungsantrags steht es dem Vorhabenträger offen, die **zuständige Genehmigungsbehörde über den geplanten Antrag zu informieren**. Auf dieser Grundlage soll die Genehmigungsbehörde den Vorhabenträger hinsichtlich des Zeitablaufs und relevanter Fragestellungen beraten. Die behördliche Beratung ist in diesem frühen Stadium rechtlich unverbindlich. Dennoch können Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde auf diesem Weg erste wichtige Informationen für das spätere Genehmigungsverfahren erhalten und dieses dadurch beschleunigt werden.

Auch die **Einbeziehung weiterer Behörden** kann sich in diesem frühen Stadium als hilfreich erweisen. Auf diesem Weg kann der Vorhabenträger insbesondere diejenigen Fachbehörden frühzeitig informieren, die im Rahmen der späteren Behördenbeteiligung verbindlich in das Verfahren eingebunden werden müssen.

Weiterhin kann der Vorhabenträger freiwillig eine **frühe Öffentlichkeitsbeteiligung** durchführen. Dabei wird der betroffenen Öffentlichkeit die Möglichkeit zur Äußerung und Auseinandersetzung mit dem Vorhaben gegeben. Der Vorhabenträger informiert über den Umfang und die Umsetzung des geplanten Verfahrens; so bspw. in Form eines Informationsabends und Anwohnertreffens. Die Ergebnisse dessen teilt er der Genehmigungsbehörde und der Öffentlichkeit mit. Doch auch unabhängig von der gesetzlichen Option besteht die Möglichkeit für den Vorhabenträger einen frühen Austausch zu suchen und damit Anwohner, Anwohnerinnen und sonstige Interessierte frühzeitig über die Planung zu informieren und ggf. einzubeziehen.

2.2 Antragstellung

Eingeleitet wird das Genehmigungsverfahren durch ein entsprechendes Antragsbegehren. Der Antrag ist vom Vorhabenträger in schriftlicher und elektronischer Form zu stellen. Dem Antrag sind alle Unterlagen beizufügen, die für die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen erforderlich sind. Um Verzögerungen durch Nachforderungen zu vermeiden, sollte der Antrag möglichst direkt vollständig eingereicht werden. Hierzu kann die Inanspruchnahme der Beratung durch die Behörde bereits im Vorfeld der Antragsstellung hilfreich sein. So ist die Genehmigungsbehörde gehalten, den

Antragsteller beratend zu unterstützen, sofern er dies verlangt. Auf diesem Weg wird er in die Lage versetzt, alle für das Genehmigungsverfahren erforderlichen Aspekte zu adressieren.

2.3 Umweltverträglichkeitsprüfung

Die Umweltverträglichkeitsprüfung (**sog. UVP**) ermittelt, ob und in welchem Umfang sich ein geplantes Vorhaben auf Menschen, Tiere, Pflanzen, biologische Vielfalt, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft sowie Kulturgüter auswirken kann. Sie ist unselbständiger Teil des Genehmigungsverfahrens. Ausgestaltet wird sie durch die Neunte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes.

Zunächst wird geprüft, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung überhaupt erforderlich ist (**sog. UVP-Vorprüfung bzw. Screening**). Sofern der Vorhabenträger eine UVP-Prüfung nicht ausdrücklich wünscht, lässt sich dies anhand des Anhangs 1 des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes ermitteln, ob ein Vorhaben UVP-pflichtig ist, oder zumindest eine UVP-Vorprüfung erforderlich ist.

Im Rahmen der UVP-Prüfung wird zunächst der Untersuchungsrahmen festgelegt (**sog. Scoping**) und der Vorhabenträger durch die Genehmigungsbehörde beraten. In diesen Prozess können je nach Sachstand bereits Sachverständige, relevante Fachbehörden oder anerkannte Umweltvereinigungen hinzugezogen werden. Der auf dieser Basis erstellte UVP-Bericht ist im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung als Teil der Genehmigungsunterlagen auszulegen.

2.4 Eingangsbestätigung und Vollständigkeitsprüfung

Nach Einreichung des Antrags und der begleitenden Unterlagen **bestätigt die Genehmigungsbehörde dem Antragsteller zunächst den Antrags- und Unterlageneingang**. Damit wird der Antragsteller darüber informiert, dass das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren eröffnet ist. Der Prüfumfang der Eingangsbestätigung ist auf die Kontrolle der relevanten Formvorschriften beschränkt.

Im Anschluss daran untersucht die Genehmigungsbehörde unverzüglich die **Vollständigkeit** des eingereichten Antrags. Dieser soll einen Status erreicht haben, auf dessen Basis der Sachstand deutlich wird und die ausführliche Genehmigungsprüfung durchgeführt werden kann. Ist dies nicht der Fall, fordert die zuständige Behörde den Antragsteller zu Ergänzungen auf. Parallel dazu soll die Behörde, sofern möglich, mit der Prüfung der vorhandenen Unterlagen beginnen. Bestimmte Unterlagen können auch zu einem späteren Verfahrenszeitpunkt nachgereicht werden, so bspw. eine Baustatik. Nach Antragsingang hat die Genehmigungsbehörde den Antrag innerhalb eines Monats auf dessen Vollständigkeit zu prüfen und den Antragsteller darüber zu informieren.³

2.5 Unterrichtung des Antragstellers

Mit Vollständigkeit des Antrags unterrichtet die Behörde den Antragsteller über die voraussichtlich zu beteiligenden Fachbehörden, die an der Sachentscheidung mitwirken und den geplanten zeitlichen Ablauf des Genehmigungsverfahrens. Dabei setzt sie sich mit dem weiteren Verfahren auseinander und gibt dem Antragsteller wichtige Informationen über den Fortgang des Verfahrens.

2.6 Bekanntmachung / Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung

Die **öffentliche Bekanntmachung** ist Teil des förmlichen Verfahrens und dient dem Zweck, Betroffene und die Allgemeinheit über das geplante Vorhaben zu informieren und ihnen einen ersten grundlegenden Einblick in dessen Umfang

³ Sieh hierzu umfassend: FA Wind, Vollständigkeit von Genehmigungsanträgen, 2020, S. 6, 19 ff.

und eventuelle Auswirkungen zu geben. Die Bekanntmachung erfolgt im amtlichen Veröffentlichungsblatt sowie im Internet und/oder in örtlichen Tageszeitungen.

Im Anschluss an die Bekanntmachung wird der Genehmigungsantrag nebst Unterlagen, welche die Auswirkungen auf die Nachbarschaft und die Allgemeinheit adressieren, für die Dauer eines Monats durch die zuständige Behörde zur Einsichtnahme öffentlich ausgelegt. In diesem Zeitraum und zwei zusätzlichen Wochen bzw. bei Durchführung einer UVP für einen weiteren Monat besteht die Möglichkeit, **Einwendungen** zu erheben. Nach Auslegungsbeginn eingehende weitere Unterlagen sind der Öffentlichkeit nach Maßgabe der Umweltinformationsgesetzes zugänglich zu machen.

Nach Ablauf der Einwendungsfrist kann die Behörde nach ihrem Ermessen einen **Erörterungstermin** durchführen, z. B. wenn dies sachgerecht und erforderlich ist, oder der Antragsteller dies wünscht. Hierbei sollen ergangene Einwendungen mit den Verfahrensbeteiligten erörtert und besprochen werden.

Sowohl im förmlichen als auch im vereinfachten Verfahren ist die **Behördenbeteiligung** vorgesehen. In diesem Zusammenhang werden die Stellungnahmen von denjenigen Behörden eingeholt, deren Kompetenzbereich durch das geplante Vorhaben berührt wird.

2.7 Genehmigungserteilung oder -Ablehnung

Auf Basis der Antragsunterlagen sowie Stellungnahmen von Bürgern, Bürgerinnen und Behörden führt die zuständige Behörde eine **Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen des Vorhabens** durch. In diesem Rahmen werden insbesondere offene Fragestellungen fachlicher oder rechtlicher Natur geprüft. Dabei werden sowohl die Eingaben von Fachbehörden als auch ggf. von Sachverständigen ausgewertet.

Die Genehmigungsbehörde nutzt die gewonnenen Erkenntnisse, um eine **Sachentscheidung** zu treffen.

- Darauf aufbauend lehnt sie den Antrag ab, wenn das beantragte Vorhaben nicht genehmigungsfähig ist und sich die Genehmigungsfähigkeit auch nicht durch Nebenbestimmungen herstellen lässt.
- Sofern das Vorhaben genehmigungsfähig ist, wird ein Genehmigungsbescheid ausgestellt. Hierauf hat der Antragsteller einen Rechtsanspruch.

Der Genehmigungsbescheid ist schriftlich zu erlassen und zu begründen. Er ist sowohl dem Antragsteller und Personen, die Einwendungen erhoben haben, zuzustellen. Im Rahmen eines förmlichen Verfahrens ist er weiterhin öffentlich bekannt zu machen und auszulegen.

3 Projektrealisierung

Mit Erhalt eines Genehmigungsbescheids kann das beantragte Windenergievorhaben umgesetzt werden.

Das umfasst zunächst die Anlagenerrichtung. Wichtige Komponenten sind hierbei das Schaffen einer ausreichenden Zuwegung, der Transport und die Zusammensetzung der Anlagenbestand sowie die Bereitstellung der technischen Infrastruktur. Auch in diesem Verfahrensstadium steht es Vorhabenträgern offen, die interessierte Öffentlichkeit einzubeziehen; so bspw. durch Informationstreffen oder einen Baustellenrat, ein Einweihungsfest, einen Tag der Offenen Tür sowie Ansprechpersonen für Beschwerden über den Baustellenbetrieb.

Darauf folgt die Inbetriebnahme der Anlage. Die Windenergieanlage wird während ihres gesamten Betriebs technisch überwacht, indem Betriebsdaten, Fehlermeldungen und Störungen registriert werden. Die Behörden überwachen die Einhaltung der Bestimmungen der Genehmigung und der gesetzlichen Anforderungen fortlaufend. Nachbarn haben die Möglichkeit, sich mit Beschwerden über den Anlagenbetrieb an die zuständigen Behörden zu wenden.

Weiterführende Informationen

Agatz, Windenergie Handbuch, 2020, S. 6 ff.

Agora Energiewende/Team Ewen, Immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen – Defizite und Verbesserungsvorschläge, Wie weiter mit dem Ausbau der Windenergie, 2018, S. 97 ff.

Energieagentur NRW, WindPlanung.Navi

FA Wind, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Kontext der Windenergie. Von der Theorie in die Praxis, 2017

FA Wind, Kurzinformationen: VP und UVP-Vorprüfung, 2018

FA Wind, Vollständigkeit von Genehmigungsanträgen, 2020

Roßnagel, Ewen, Götz, Hefers, Hentschel, Hüge, Schönfelder, Mit Interessengegensätzen fair umgehen – zum Einbezug der Öffentlichkeit in Entscheidungsprozesse zu dezentralen Energieanlagen, ZNER, 2014, 329 ff.

UVP-Portal des Bundes

Impressum © FA Wind, September 2021 | V.i.S.d.P.: Dr. Antje Wagenknecht

Autorenschaft Marianna Roscher, Frank Sondershaus

Zitiervorschlag FA Wind, Genehmigung von Windenergieanlagen, Berlin 2021

Haftungsausschluss *Die in dieser Broschüre enthaltenen Angaben und Informationen sind nach bestem Wissen erhoben, geprüft und zusammengestellt. Eine Haftung für unvollständige oder unrichtige Angaben, Informationen und Empfehlungen ist ausgeschlossen, sofern diese nicht grob fahrlässig oder vorsätzlich verbreitet wurden.*

Fachagentur Windenergie an Land e. V.

Fanny-Zobel-Straße 11 | 12435 Berlin

T +49 30 64 494 60-60

post@fa-wind.de | www.fachagentur-windenergie.de

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages