



Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen an Land:

Rechtliche und praktische Rahmenbedingungen in Deutschland

3. Auflage - Juli 2023

Autor:

Dr. Sebastian Helmes, Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht,
EY Law GmbH
sebastian.helmes@de.ey.com

Kontakt:

Lea Hamelbeck, Referentin Windenergie, DFBEW
lea.hamelbeck@developpement-durable.gouv.fr

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Gefördert durch:





Disclaimer

Der vorliegende Text wurde von einem externen Experten für das Deutsch-französische Büro für die Energiewende (DFBEW) verfasst. Das DFBEW stellt dem Autor lediglich eine Plattform zur Veröffentlichung seines Beitrags zur Verfügung. Die vertretenen Standpunkte stellen deshalb ausschließlich die Meinung des Autors dar. Die Ausarbeitung erfolgte mit der größtmöglichen Sorgfalt. Das DFBEW übernimmt allerdings keine Gewähr für die Richtigkeit und Vollständigkeit der Informationen.

Alle textlichen und graphischen Inhalte unterliegen dem deutschen Urheber- und Leistungsschutzrecht. Sie dürfen, teilweise oder gänzlich, nicht ohne schriftliche Genehmigung seitens des Verfassers und Herausgebers weiterverwendet werden. Dies gilt insbesondere für die Vervielfältigung, Bearbeitung, Übersetzung, Verarbeitung, Einspeicherung und Wiedergabe in Datenbanken und anderen elektronischen Medien und Systemen.

Das DFBEW hat keine Kontrolle über die Webseiten, auf die die in diesem Dokument sich befindenden Links führen. Für den Inhalt, die Benutzung oder die Auswirkungen einer verlinkten Webseite kann das DFBEW keine Verantwortung übernehmen.

Aus Gründen der Lesbarkeit wird im vorliegenden Dokument das generische Maskulinum verwendet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter. Wir danken für Ihr Verständnis.

Das Hintergrundpapier dient der Einführung in die Sach- und Rechtslage. Es ist keine Rechtsberatung und soll diese auch nicht ersetzen.

Hinweis zum Autor und zur Publikation

Die Ernst & Young Law GmbH Rechtsanwalts-gesellschaft Steuerberatungsgesellschaft („EY Law“) bietet in Deutschland von elf Standorten aus Rechtsberatung im Wirtschaftsrecht an. Mit rund 2.100 Mitarbeitern in 80 Ländern fügen sie praxisbezogene Rechtsberatung mit spezifischer Branchenerfahrung international zusammen. In zahlreichen Projekten beraten sie interdisziplinär zusammen mit Kollegen aus dem internationalen EY-Netzwerk.

Der Autor **Dr. Sebastian Helmes** ist Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht und Director bei EY Law. Er berät seit über 15 Jahren vor allem zu Fragen der Anlagengenehmigung, zum Umwelt- und Planungsrecht sowie zu Fragen des Energiewirtschaftsrechts und der Erneuerbaren Energien. Vor seiner Tätigkeit bei EY Law war er in führenden auf die Beratung der Energiebranche spezialisierten Kanzleien sowie in der Rechtsabteilung eines Übertragungsnetzbetreibers tätig. Er ist Autor zahlreicher Veröffentlichungen zum Energie- und Umweltrecht und seit 2019 Lehrbeauftragter für Energierecht an der Technischen Universität Braunschweig.



Zusammenfassung

In allen Phasen der Projektentwicklung für Windenergieanlagen in Deutschland sind die rechtlichen Vorgaben komplex und ambitioniert. Von der Phase der Identifikation und Sicherung geeigneter Flächen über das eigentliche Genehmigungsverfahren bis hin zur Errichtungs- und Betriebsphase müssen rechtliche Aspekte berücksichtigt werden, die über das gesamte Projekt entscheiden können.

Das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren bildet dabei aus rechtlicher Sicht einen zentralen Baustein im Zyklus der Projektentwicklung: Hier werden die Weichen für den gesamten Betrieb der Anlage gestellt. Die Bedeutung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung ergibt sich bereits daraus, dass Windenergieanlagen in Deutschland nur dann errichtet und betrieben werden dürfen, wenn eine solche Genehmigung vorliegt. Zudem ist die immissionsschutzrechtliche Genehmigung eine zentrale Voraussetzung für die Teilnahme an der Ausschreibung nach den Maßgaben des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG).

Die rechtlichen Vorgaben für die Planung und Entwicklung von Windenergieanlagen an Land sind einem ständigen Reformprozess unterworfen, der durch die verbindlichen Dekarbonisierungsziele der Bundesrepublik einerseits und das Bedürfnis, unabhängig von Importen fossiler Energieträger aus Russland zu werden, nochmals beschleunigt worden ist. Die ständige Aktualisierung des Rechtsrahmens stellt die Beteiligten vor Herausforderungen. In jüngster Zeit sind unter anderem mit dem Windflächenbedarfsgesetz und den Änderungen des Baugesetzbuches völlig neue Regeln zur planungsrechtlichen Steuerung geschaffen worden. Zudem sind auch zentrale Vorschriften des Naturschutzrechtes und des Genehmigungsrechts neu gefasst worden, um den Ausbau der Windenergie an Land zu beschleunigen, allen voran die Vorrangregelung des § 2 EEG und die Notfall-Verordnung der Europäischen Union (EU-Notfall-VO). Dort, wo es sinnvoll erscheint, wurden die alte und die neue Rechtslage gegenübergestellt.

Ob die neuen Vorschriften den gewünschten Erfolg haben werden, wird die Zukunft zeigen. Es ist zu erwarten, dass künftig weitere gesetzgeberische Eingriffe nötig sein werden, um die Ausbauziele zu erreichen.

Was aber stets zu beachten ist: Wer die rechtlichen Herausforderungen von Beginn der Projektentwicklung an im Auge hat, der erhöht seine Chancen, in einem überschaubaren Zeitraum eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung zu erhalten (und auch dauerhaft zu behalten), die ihm die Errichtung und den Betrieb der Windenergieanlagen erlaubt.



Inhalt

Disclaimer	2
Hinweis zum Autor und zur Publikation	2
Zusammenfassung	3
Abkürzungsverzeichnis	5
Einleitung	6
I. Vor dem Genehmigungsverfahren: Flächenauswahl	6
I.1. Planungsrechtliche Flächeneignung	6
a) Neue Rechtslage: Windenergiegebiete und Erfüllungskontrolle	7
b) Zulässigkeit im Innenbereich	10
I.2. Flächensicherung	11
a) Vereinbarungen mit dem Grundstückseigentümer	11
b) Zugriff auf Flächen ohne Einigung mit dem Eigentümer	14
II. Das Genehmigungsverfahren	15
II.1. Grundsätzliches zur Genehmigung	15
II.2. Zum Genehmigungsverfahren	16
a) Einleitung des Verfahrens	16
b) Verfahrensarten	17
c) Die Umweltverträglichkeitsprüfung	19
d) Beteiligung von (Fach-)Behörden und Standortgemeinde	21
e) Verfahrensdauer und Beschleunigungsmöglichkeiten	23
II.3 Sonderregelung für Repowering	25
a) Anwendungsbereich	25
b) Inhaltliche Spezialregelungen	25
II.4. Materielle Genehmigungsvoraussetzungen	26
a) Entgegenstehende Belange	26
b) Gesicherte Erschließung	32
c) Rückbauverpflichtung	33
II.5 Genehmigungsentcheidung und Gebühren	33
III. Nach Erteilung der Genehmigung	34
III.1. Vollziehbarkeit der Genehmigung	34
III.2. Bestandskraft der Genehmigung	35
III.3. Änderungen nach Erteilung der Genehmigung	36
a) Änderungen an der Anlage	36
b) Änderungen unabhängig von der Anlage	38
IV. Fazit und Ausblick	39



Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BayBO	Bayerische Bauordnung
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundes-Immissionsschutzverordnung
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BNetzA	Bundesnetzagentur
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EU-Notfall-VO	Verordnung zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FFH	Flora-Fauna-Habitat
Hrsg.	Herausgeber
JBWER	Jahrbuch Windenergierecht
LAG VSW	Länder-Arbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten
LAI	Länderausschuss für Immissionsschutz
LG	Landgericht
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PlanSiG	Planungssicherstellungsgesetz
REE	Recht der Erneuerbaren Energien
TA Lärm	Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm
UmwRG	Umweltrechtsbehelfsgesetz
UVPG	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WaLG	Wind-an-Land-Gesetz
WindBG	Windflächenbedarfsgesetz
WHO	World Health Organisation
ZVG	Zwangsversteigerungsgesetz



Einleitung

Die Realisierung von Windenergieanlagen an Land ist eine in vielfacher Hinsicht komplexe Aufgabe, die nicht zuletzt diverse Rechtsfragen aufwirft. Eine Fülle an Vorschriften und gerichtlichen Entscheidungen führt zu einer vielschichtigen Rechtslage, die es Projektentwicklern und Genehmigungsbehörden erschwert, den Überblick zu behalten.

Das vorliegende Hintergrundpapier soll hier Abhilfe schaffen und eine Orientierung für die Beteiligten bieten. Auf den folgenden Seiten werden deshalb die wichtigsten rechtlichen Zusammenhänge im Hinblick auf die Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen an Land in Deutschland dargestellt. Dabei orientiert sich die Darstellung an dem typischen Ablauf der Projektentwicklung: beginnend mit der Phase vor dem Genehmigungsverfahren, das vor allem von der Flächenauswahl geprägt ist (Kapitel I.), gefolgt von der Phase des eigentlichen Genehmigungsverfahrens (Kapitel II.), und abschließend mit der Phase nach Genehmigungserhalt (Kapitel III.). In allen drei Phasen sind verschiedene rechtliche Aspekte relevant, die über den Erfolg des gesamten Projekts entscheiden können.

I. Vor dem Genehmigungsverfahren: Flächenauswahl

Am Anfang der Projektentwicklung von Windenergieanlagen steht die Flächenauswahl. Hierbei spielen etliche Faktoren eine Rolle, die über die Eignung bestimmter Flächen entscheiden, allen voran die Windhöflichkeit des Standorts. In rechtlicher Hinsicht sind in dieser Phase vor allem zwei Themenkomplexe von zentraler Bedeutung: die planungsrechtliche Flächeneignung (dazu sogleich I.1.) sowie die privatrechtliche Flächensicherung (dazu unten I.2.). Beide Themen sind juristisch komplex. Wer die rechtlichen Risiken allerdings konsequent berücksichtigt, der kann bereits in dieser Phase die Weichen für eine erfolgreiche Projektrealisierung stellen.

I.1. Planungsrechtliche Flächeneignung

Windenergieanlagen werden vornehmlich im so genannten „Außenbereich“, also außerhalb von Gebieten mit Bebauungsplänen und zusammenhängend bebauten Ortsteilen, errichtet. Denn Windenergieanlagen sind nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB im Außenbereich privilegiert. Deswegen ist für Windenergieanlagen kein Bebauungsplan erforderlich.

Was als Außenbereich gilt, wird im deutschen Baurecht nur negativ definiert. Als dem Außenbereich zugehörig gelten demnach diejenigen Gebiete, die weder innerhalb des räumlichen Geltungsbereichs eines Bebauungsplans im Sinne des § 30 Abs. 1 oder 2 BauGB, noch innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile im Sinne des § 34 BauGB liegen. Anders als der Begriff „außen“ suggeriert, kommt es aber nicht darauf an, ob es sich um „freie Natur“, „stadtferne“ oder „einsame“ Gebiete handelt.¹ Im Gegenteil: Der Außenbereich beginnt unmittelbar an der Grenze eines Bebauungsplans und damit durchaus in direkter Nachbarschaft zu bebauten Gebieten.

Windenergieanlagen sind nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB im Außenbereich privilegiert.

Windenergieanlagen dürfen – grundsätzlich – überall dort errichtet werden, wo kein „Innenbereich“ ist, also kein Bebauungsplan gilt und auch keine zusammenhängende Bebauung vorhanden ist. Dies bedeutet aber nicht, dass Windenergieanlagen tatsächlich überall im Außenbereich erfolgreich errichtet werden könnten, weil einer Genehmigung

¹ *BVerwG*, Urteil vom 01.12.1972 – IV C 6.71; seitdem ständige Rechtsprechung.



die unterschiedlichsten Belange entgegenstehen können (zu den einzelnen entgegenstehenden Belangen ausführlich unter II.4.

Nach bisheriger Rechtslage stand diese Privilegierung zudem unter dem sogenannten „Planvorbehalt“ des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB. Danach konnte die Gemeinden (auf Ebene des Flächennutzungsplans) oder die Träger der Raumordnungsplanung (auf Ebene des Regionalplans) die Windenergieansiedlung durch Flächenausweisungen steuern – und damit Windenergie im Übrigen Planungsraum „in der Regel“ ausschließen. Die Rechtsprechung war darum bemüht, Klarheit und Struktur in diese gesetzlich nur abstrakt geregelte Rechtslage zu bringen: So verlangte sie insbesondere, dass der Planung ein schlüssiges gesamtträumliches Gesamtkonzept zugrunde liegen müsse und der Windenergie substantiell Raum verschafft werden müsse.² Flankierend entwickelte eine Methodik, mit der dies praktisch handhabbar gemacht werden sollte, unter anderem dadurch, dass der Plangeber zwischen harten und weichen Tabuzonen zu unterscheiden hatte.³ Diese Vorgaben der Rechtsprechung führten jedoch nicht zur Rechtssicherheit, sondern warfen im Gegenteil eine Vielzahl neuer Fragen auf und vermochte es nicht, Verhinderungsplanung wirksam auszuschließen.⁴

Deshalb hat der Gesetzgeber im Jahr 2022 eine radikale Reform verabschiedet, die erstmals verbindliche Flächenziele für die Bundesländer und auch eine „Erfüllungskontrolle“ enthält (zur neuen Rechtslage sogleich a)).

Der Vollständigkeit halber: Windenergieanlagen können auch im so genannten überplanten Innenbereich zulässig sein, also dort, wo ein Bebauungsplan gilt. Dies gilt aber nur dann, wenn der entsprechende Bebauungsplan die Errichtung von Windenergieanlagen ausdrücklich erlaubt (dazu unten b)).

a) Neue Rechtslage: Windenergiegebiete und Erfüllungskontrolle

Mit der Verabschiedung des „Wind-an-Land-Gesetzes“ im Sommer 2022 hat der Gesetzgeber einen radikalen Kurswechsel für die Planung von Windenergiegebieten vollzogen, die, so die Hoffnung, die bisherigen Hemmnisse beseitigen soll. Um den Ausbau der Windenergie zu beschleunigen, wird – mit der Einführung des WindBG sowie Neuerungen im BauGB und im ROG (alle wesentlichen Änderungen sind zum 1. Februar 2023 in Kraft getreten) – die Planung vereinfacht und ihre Steuerungswirkung erstmals von der Erreichung verbindlicher Ausbauziele auf Landesebene abhängig gemacht. Planung und Ausbauziele werden also verzahnt.

Die Kernpunkte der Neuregelung aus Sicht der Projektentwicklung sind, dass der „Planvorbehalt“ in seiner bisherigen Form entfällt. Eine planerische Steuerung bleibt weiterhin möglich, wird aber vereinfacht. Auch landesrechtliche Mindestabstände bleiben im Grundsatz möglich. Allerdings – und dies ist die wichtigste Neuerung – werden den Bundesländern nunmehr verbindliche Flächenziele (Flächenbeitragswerte) vorgegeben; die auch einer Erfüllungskontrolle unterliegen. Werden diese Flächenziele verfehlt, entfallen die Steuerungswirkung durch Windenergiegebiete ebenso wie landesrechtliche Mindestabstände.

Im Einzelnen:

Grundsätzlicher Regelungsmechanismus

Seit Inkrafttreten der Gesetzesreform bestimmt § 249 Abs. 1 S. 2 BauGB, dass der Planvorbehalt des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB für Vorhaben, die der Windenergie dienen, nicht mehr anwendbar ist. Damit gibt es die bisherigen Konzentrationszonen und „Regel-Ausschlusswirkung“ nicht mehr und damit entfallen auch die rechtlichen Probleme, die Anforderungen der „Substanz-Rechtsprechung“ im Einzelfall ins Werk zu setzen.

² So bereits: BVerwG, Urteil vom 17.12.2002 – 4 C 15.01.

³ BVerwG, Urteil vom 13.03.2013 – 4 C 4.02;

⁴ Eine ausführliche Darstellung der bisherigen Rechtslage und der dazu ergangenen Rechtsprechung findet sich in der Voraufgabe dieses Hintergrundpapiers ([Link](#))

Gleichwohl spielt die Planung auch künftig noch eine entscheidende Rolle:

Für neue Planungen bestimmt § 249 Abs. 2 S. 1 BauGB, dass Anlagen außerhalb festgesetzter Windenergiegebiete als sonstige (nicht-privilegierte) Vorhaben nach § 35 Abs. 2 BauGB gelten, sodass jede Beeinträchtigung eines öffentlichen Belangs zur Unzulässigkeit führt, weswegen die Errichtung von Windenergieanlagen praktisch ausscheidet. Auch wenn dies auf den ersten Blick so wirkt, als sei damit keine große Veränderung zu den bisherigen Konzentrationszonen und dem „Regel-Ausschluss“ nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB (oder zumindest keine Veränderung zugunsten des Windenergieausbaus) verbunden, so gibt es doch eine signifikante Änderung: Die Entprivilegierung der Windenergie wird nämlich nur dann ausgelöst, wenn die jeweiligen Flächenbeitragswerte des WindBG erreicht sind, § 249 Abs. 2 S. 2, 3, Abs. 7 BauGB. Anders gewendet: Werden die Flächenbeitragswerte nicht erreicht, so bleibt es bei der Außenbereichsprivilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB, und die Windenergie ist im gesamten Außenbereich bauplanungsrechtlich privilegiert zulässig. Ist dies der Fall können auch Darstellungen im Flächennutzungsplan, Ziele der Raumordnung oder sonstige Maßnahmen der Landesplanung einem Windenergievorhaben nicht mehr entgegengehalten werden, § 249 Abs. 7 S. 1 Nr. 2 BauGB.

Dasselbe gilt im Ergebnis für landesrechtliche Mindestabstände, die gemäß § 249 Abs. 7 S. 1 Nr. 2 BauGB bei Nichterreichung der Flächenbeitragswerte automatisch unwirksam werden. Ohnehin ist die Rechtswirkung der landesrechtlichen Mindestabstände de facto stark eingeschränkt. Zwar dürfen die Bundesländer solche Regelungen weiterhin vorsehen, § 249 Abs. 9 BauGB (die zwischenzeitlich geplante Streichung der Länderöffnungsklausel ist nicht Gesetz geworden). Allerdings finden die Mindestabstände nicht auf Windenergiegebiete Anwendung, § 249 Abs. 9 S. 9 BauGB, und zwar nicht nur für den Fall, dass ein Bundesland in Zukunft einen Mindestabstand einführt, sondern auch für die bestehenden Regelungen. Damit ist der Anwendungsbereich gering: Entweder die Privilegierung gilt ohnehin nur in Windenergiegebieten, wo die Mindestabstände aber keine Wirkung entfalten, oder (im Falle der Nichterreichung der Flächenbeiträge) entfallen die Mindestabstände. Faktisch bleibt den landesrechtlichen Mindestabständen damit nur die Wirkung eines faktischen Abwägungsbelangs im Rahmen der Planung von Windenergiegebieten, dem aber keine rechtliche Verbindlichkeit zukommt.

Für Bestandspläne gilt, dass sie nicht automatisch und sofort ihre Steuerungswirkung verlören. Für sie gelten vielmehr Übergangsregelungen: Bei Plänen, die bei Inkrafttreten des Gesetzes schon Wirksamkeit erlangt hatten, tritt die Wirkung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB übergangsweise ein. Damit wird sichergestellt, dass Bestandsplanungen im Übergangszeitraum weiterhin umfassende Steuerungswirkung entfalten. Allerdings: Gemäß § 245e Abs. 1 S. 2 BauBG entfallen die Wirkungen des „Regel-Ausschluss“ in § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB mit der erstmaligen Feststellung der Erreichung des entsprechenden Flächenbeitragswerts gemäß § 5 Abs. 1 oder Abs. 2 WindBG. Denn soweit eine solche Feststellung getroffen ist, wird die über § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB vermittelte Ausschlusswirkung des Plans nicht mehr benötigt, da sich die Zulässigkeit von Windenergievorhaben außerhalb ausgewiesener und nach dem Windenergieflächenbedarfsgesetz anrechenbarer Flächen gemäß dem künftigen § 249 Abs. 2 BauGB ab diesem Zeitpunkt nach § 35 Abs. 2 BauGB richten wird. Spätestens soll die Fortgeltung aber mit Ablauf des 31.12.2027 enden.

Eine Privilegierung gilt gemäß § 245e Abs. 3 BauGB für Repowering-Vorhaben bereits auf planerischer Ebene: Repowering-Vorhaben mit maximal doppelter Neuanlagenhöhe im Vergleich zur Bestandsanlage) sind von der Ausschlusswirkung in Flächennutzungsplänen (FNP) und Raumordnungsplänen (ROP) befreit („Planungsprivileg“), es sei denn: die Grundzüge der Planung werden berührt oder das Vorhaben liegt in einem Natura-2000- oder Naturschutzgebiet.

Flächenwertbeiträge und ihre Kontrolle

Mit § 3 Abs. 1 WindBG wird jedes Bundesland zur Ausweisung eines Anteils seiner Landesfläche (sog. Flächenbeitragswert) für die Windenergie an Land verpflichtet. Die im Einzelnen in Anlage 1 zu dem Gesetz festgesetzten Werte gehen auf eine gutachterliche Analyse im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) zurück



und folgen dem Ansatz des bundesweiten 2 Prozent-Flächenziels. Damit gibt es erstmals verbindliche Vorgaben für die Bundesländer, die zudem kongruent mit den Ausbauzielen des EEG sind. Die Erreichung der Flächenbeitragswerte entscheidet darüber, ob die planerische Steuerung und etwaige landesrechtliche Mindestabstände greifen.

Die Länder können diese Pflicht erfüllen, indem sie selbst in landesweiten oder regionalen Raumordnungsplänen beziehungsweise Landesgesetzen die entsprechend notwendigen Flächen als Ziele der Raumordnung vorschreiben oder eine Ausweisung durch die nachgelagerten Planungsträger sicherstellen, § 3 Abs. 2 WindBG.

Welche Flächen konkret angerechnet werden, regelt § 4 WindBG. Danach sind grundsätzlich alle Flächen, die innerhalb von Windenergiegebieten nach § 2 Nr. 1 WindBG liegen, anrechnungsfähig. Außerdem sind solche Flächen anrechnungsfähig, auf denen sich eine in Betrieb befindliche Windenergieanlage befindet (Umkreis von einer Rotorblattfläche um den Mast).

Ausgewiesene Flächen sind grundsätzlich im vollen Umfang anzurechnen, § 4 Abs. 3 S. 1 WindBG. Einschränkungen geltend allerdings einerseits für sogenannte Rotor-innhalb-Flächen⁵, die nur anteilig berücksichtigt werden, § 4 Abs. 3 S. 2 WindBG. Eine weitere Besonderheit gilt für Flächen, die vormals als Abbaubereiche von Braunkohletagenbauen genutzt wurden. § 249b BauGB enthält eine Verordnungsermächtigung für die Landesregierungen (NRW, Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt), Windenergieanlagen in Abbaubereichen (oder Teilen hiervon) eines Braunkohlen- oder Sanierungsplans zu privilegieren, soweit Darstellungen in FNPs oder Ziele der Raumordnung nicht entgegenstehen, Rekultivierungsziele angemessen berücksichtigt werden und das Vorhaben die bergbaulichen Tätigkeiten nicht erheblich beeinträchtigt. Allerdings ist die Anrechenbarkeit solcher Tagebauflächen gemäß § 4 Abs. 4 WindBG reduziert: die Flächen werden nur zur 50 % gezählt.

Zur „Erfüllungskontrolle“ sind zwei Stufen vorgesehen: bis zum 31.12.2027 bereits ein erster Flächenanteil auszuweisen; bis 31.12.2032 müssen die vollständigen Flächenbeitragswerte ausgewiesen sein. Bereits bis zum 31.5.2024 müssen die Länder im Rahmen ihrer Berichterstattungspflicht nach § 98 Abs. 1 EEG 2023 nachweisen, dass ein Planaufstellungsbeschluss zur Ausweisung der zu erreichenden Flächenbeitragswerte in einem landesweiten Raumordnungsplan erfolgt ist oder Landesgesetze oder Raumordnungspläne in Kraft getreten sind, die regionale oder kommunale Teilflächenziele festsetzen und in Summe die Flächenbeitragswerte für das jeweilige Land erreichen, § 3 Abs. 3 WindBG.

Inhaltliche Anforderungen an die Planung: „Positivplanung“

Welche inhaltlichen Anforderungen an die Planung zu stellen sind, regelt das Gesetz nur indirekt. Es gilt § 249 Abs. 6 BauGB, wonach die Ausweisung der Windenergieflächen nach den jeweils geltenden Vorschriften erfolgen soll. Laut Gesetzesbegründung sollen „keine unangemessenen hohen Anforderungen im Hinblick auf die vergleichende Betrachtung zur Eignung sonstiger Flächen im Planungsraum gestellt werden“. Es soll für die Wirksamkeit eines Plans, wenn die gewählte planerische Methodik sowie das Ergebnis nachvollziehbar sind. Eine bestimmte Planungssystematik, etwa in Form bestimmter Planungsschritte einer vergleichenden Betrachtung, nicht verlangt werden“ kann nicht verlangt werden.

Dies alles regelt nur die Gesetzesbegründung. Es bleibt abzuwarten, was die Rechtsprechung hieraus macht. Es erscheint auch nicht ganz fernliegend, dass sich die Rechtsprechung – trotz der erkennbaren Vereinfachungsbestrebungen des Gesetzgebers – auch in Zukunft nicht ganz von den von ihr im Kontext des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB entwickelten Anforderungen entfernt.

⁵ Flächen, bei denen vorgeschrieben ist, dass nicht nur der Maststandort, sondern die Gesamtanlage inklusive der Rotorüberstreiffläche innerhalb des Gebiets liegen muss.



Landesrechtliche Entprivilegierung: Mindestabstand

Nach wie vor grundsätzlich möglich sind damit die landesrechtlichen Mindestabstände, die es auch schon nach voriger Rechtslage gab: In § 249 Abs. 9 BauGB ist zudem eine „Länderöffnungsklausel“ enthalten, die es den Ländern ermöglichte zu bestimmen, dass Windenergieanlagen im Außenbereich nur noch dann zulässig sind, wenn bestimmte Mindestabstände zu Wohngebäuden eingehalten werden. Diese Länderöffnungsklausel ist ein Angebot an die Landesgesetzgeber: Ihnen steht es frei, ob sie die Möglichkeit ergreifen und Mindestabstände festlegen. Der Mindestabstand darf dabei höchstens 1000 Meter betragen. Die Verwendung des Plurals („Mindestabstände“) belegt, dass unterhalb dieser Grenze aber unterschiedliche Mindestabstände für unterschiedliche Wohnnutzungen festgelegt werden können. Gemessen wird dabei von der Mitte des Mastfußes bis zur nächstgelegenen Wohnbebauung.

Von dieser Regelung haben einige Bundesländer Gebrauch gemacht, namentlich Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Thüringen. Nach wie vor existiert zudem die im Freistaat Bayern die sog. „10-H-Regelung“, die noch auf Grundlage des früheren § 249 Abs. 3 BauGB ergangen war und heute so nicht mehr eingeführt werden könnte, aber fort gilt.

Nach neuer Rechtslage unterliegen diese landesrechtlichen Mindestabstände – gleich ob sie, wie die 10h-Regelung in Bayern historisch sind oder erst noch eingeführt werden – aber dem Vorbehalt der Erreichung der Flächenbeitragswerte. Bei Nichterreichen der Flächenbeitragswerte werden die landesrechtlichen Mindestabstände gemäß § 249 Abs. 7 S. 2 BauGB unanwendbar.

b) Zulässigkeit im Innenbereich

Die Privilegierung im Außenbereich schließt es nicht aus, Baurechte im Wege eines Bebauungsplans zu schaffen. Wenn ein solcher Bebauungsplan existiert, richtet sich die Zulässigkeit der Windenergieanlagen gemäß § 30 Abs. 1 BauGB ausschließlich nach dessen Vorgaben. Die Regelungen des § 35 BauGB für den Außenbereich finden dann keine Anwendung mehr.

Ein Bebauungsplan hat für die Gemeinde den Vorteil, dass er sehr detailgenaue Regelungen, also eine planerische „Feinsteuerung“, ermöglicht. So kann eine grundstücksscharfe Steuerung der Windenergieanlagen erreicht werden. Zudem ist es zulässig (und häufig einer der ganz wesentlichen Beweggründe für einen Bebauungsplan), Höhenbeschränkungen für Windenergieanlagen festzusetzen (§ 16 Abs. 2 Nr. 4 BauNVO), wenn und soweit dies von einer legitimen planerischen Zielsetzung der Gemeinde getragen ist. Auch immissionsschutzrechtliche Vorgaben, wie die Festsetzung eines flächenbezogenen Schalleistungspegels, also der von einer Anlage ausgehenden Schallentwicklung, sind auf diese Art und Weise möglich.⁶ Unzulässig ist es hingegen, abstrakte Vorgaben zur maximalen Anlagenzahl im Plangebiet zu machen.⁷

Konkret kann die ausdrückliche Festsetzung in einem Bebauungsplan vor allem als Sondergebiet mit der Zweckbestimmung Windenergienutzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB i.V.m. § 11 Abs. 2 BauNVO erfolgen. Die festgesetzten Baugrenzen müssen so bemessen sein, dass innerhalb einer abgegrenzten Fläche eine Anlage errichtet werden kann.⁸ Dabei dürfen sowohl Baugrenzen für das Fundament als auch Baugrenzen für die vom Rotor überstrichene Fläche festgesetzt werden; der Plan muss aber insoweit erkennen lassen, wofür die Baugrenze konkret gelten soll.⁹

⁶ *OVG Münster*, Urteil vom 14.04.2011 – 8 A 320.09.

⁷ *OVG Koblenz*, Urteil vom 21.01.2011 – 8 C 10850.10.

⁸ *BVerwG*, Urteil vom 21.10.2004 – 4 C 3.04.

⁹ *BVerwG*, Urteil vom 21.10.2004 – 4 C 3.04.



Alternativ kann der Bebauungsplan auch einzelne Sonderbauflächen für Windenergieanlagen festsetzen und für die sonstigen Flächen eine andere Nutzung, beispielsweise Landwirtschaft, vorsehen.¹⁰ Als zweite Darstellungsform kommt für Windenergieanlagen, die der öffentlichen Versorgung dienen, auch die Festsetzung von Versorgungsflächen im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB in Betracht. Hierfür muss die Anlage dazu dienen, die örtliche oder auch überörtliche Bevölkerung mit Strom zu versorgen.

Auch ohne ausdrückliche Festsetzung können Windenergieanlagen in Gebieten, für die ein Bebauungsplan gilt, zulässig sein. So kann eine Windenergieanlage in einem förmlich festgesetzten Industriegebiet eine zulässige bauliche Nutzung darstellen.¹¹ Hier kommt es freilich auf den Einzelfall an.

1.2. Flächensicherung

Erweist sich eine Fläche als grundsätzlich für die Windenergie geeignet, so ist der Windparkprojektierer gleichwohl nicht ohne Weiteres berechtigt, diese Fläche auch tatsächlich zu nutzen. Vielmehr muss er sich ein privatrechtliches Recht zur Nutzung verschaffen. Dies erfolgt in aller Regel durch Vereinbarungen mit den Grundstückseigentümern (dazu sogleich a)). In Ausnahmefällen gibt es aber auch Möglichkeiten, Zugriff auf Grundstücke ohne oder sogar gegen den Willen des Eigentümers zu erhalten (dazu unten b)).

a) Vereinbarungen mit dem Grundstückseigentümer

Die Einigung mit den Eigentümern aller Grundstücke, die für die Errichtung und den Betrieb der geplanten Windenergieanlagen erforderlich sind, ist ein entscheidender Schritt bei der Planung eines Windparks. In den meisten Fällen müssen für einen Windpark mit einigen wenigen Windenergieanlagen bereits eine Vielzahl von Grundstücksflächen gesichert und dementsprechend Einigungen mit einer Vielzahl von Eigentümern erzielt werden. Dies hat seine Ursache unter anderem in dem Umstand, dass nicht nur das konkrete Grundstück, auf dem die jeweilige Windenergieanlage steht und betrieben wird, ein Nutzungsrecht des Anlagenbetreibers erfordert. Vielmehr benötigt der Betreiber der Anlage etwa auch die Berechtigung desjenigen Eigentümers, über dessen Luftraum die Rotoren kreisen, oder auf dessen Grundbesitz sich die gesetzlich vorgesehene Mindestabstandsfläche zur nächsten Bebauung erstreckt. Des Weiteren ist er für die Einspeisung seines Stroms in das Netz der allgemeinen Versorgung verantwortlich und hat insofern den gesamten Leitungsverlauf von seiner Anlage bis zum nächsten Netzanschlusspunkt, der durchaus etliche Kilometer vom Standort der Windenergieanlage entfernt sein kann, rechtlich abzusichern. Üblicherweise werden bei der Errichtung eines Windparks Grundstücke für die folgenden Nutzungen benötigt:

- Errichtung und Betrieb – sowie ggfs. Ersetzung – der Windenergieanlagen, nebst Nebenanlagen wie Kranstell- und Montageflächen, Wegen und elektrischen Leitungen;
- Recht zum Rotorüberstrich und zur Freihaltung als Abstandsfläche;
- Nutzung als Wegegrundstücke von der Windenergieanlage bis zur nächsten öffentlichen Straße;
- Verlegung der Kabel von der Anlage bis zum Netzanschlusspunkt;
- Errichtung und Betrieb einer Übergabestation/eines Umspannwerkes für den Netzanschluss sowie
- Durchführung von behördlich angeordneten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

¹⁰ *OVG Berlin-Brandenburg*, Urteil vom 26.11.2010 – 2 A 32.08.

¹¹ *OVG Lüneburg*, Urteil vom 25.06.2015 – 12 LC 230.14.



Ohne entsprechende Vereinbarungen mit den Eigentümern ist dem Anlagenbetreiber eine Nutzung der erforderlichen Flächen grundsätzlich nicht möglich. Es ist insofern üblich, die Nutzungsrechte auf doppeltem Wege abzusichern: zum einen durch schuldrechtliche Vereinbarung mit dem Eigentümer in Form eines Nutzungsvertrages (dazu sogleich (1)) und zum anderen durch Bestellung eines dinglichen Rechts – zumeist einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit – zugunsten des Betreibers durch den Eigentümer und der Eintragung dieses Rechts im Grundbuch (dazu unten (2)). In Bezug auf diese rechtliche Sicherung gibt es verschiedene Anforderungen, die beachtet werden sollten, um rechtliche Klippen zu umschiffen und einen langfristigen Betrieb der Windenergieanlagen zu gewährleisten.

Abschluss von Nutzungsverträgen

Der Erwerb von Grundstücken zum Zwecke der Nutzung als Windenergiefläche ist in Deutschland unüblich. Die Lebensdauer einer Windenergieanlage ist trotz einer erwarteten Laufzeit von mehreren Jahrzehnten gleichwohl begrenzt, so dass sich ein Erwerb der Grundstücke in den meisten Fällen als wirtschaftlich wenig sinnvoll darstellt. Weitverbreiteter und allgemein gängige Praxis ist deswegen der Abschluss von Nutzungsverträgen mit den jeweiligen Eigentümern, durch die dem Windparkbetreiber langjährige Nutzungsrechte gewährt werden. Die besagten Nutzungsverträge, die rechtlich als Grundstücksmietverträge oder Pachtverträge einzuordnen sind, sollten unbedingt einige wesentliche Kernpunkte regeln. Dabei handelt es sich insbesondere um die folgenden Themen:

- **Vertragslaufzeit:** Die Vertragsdauer sollte ausdrücklich festgelegt und auf eine bestimmte Zeit begrenzt sein, um eine vorzeitige Kündigung des Vertrages durch den Grundstückseigentümer auszuschließen. Empfehlenswert sind 20 Jahre ab Inbetriebnahme der vertragsgegenständlichen Windenergieanlage, inklusive der Option, diese Laufzeit zumindest einmalig um weitere fünf Jahre zu verlängern. Bei unbefristeten Nutzungsverträgen hat der Eigentümer das gesetzliche Recht, den Vertrag jederzeitig ordentlich zu kündigen. Dies gilt es durch die Laufzeitbegrenzung auszuschließen.
- **Höhe und Fälligkeit des Nutzungsentgeltes.**
- **Nutzungsart:** Der zeitlich befristete Nutzungsvertrag erfordert eine schriftliche Einigung der Vertragsparteien über alle wesentlichen Vertragsinhalte und damit insbesondere auch über die genaue Art der Grundstücksnutzung. Da im Stadium der Flächensicherung der genaue Standort des Windparks in seinen Einzelheiten oft noch nicht feststeht oder sich nach Unterzeichnung des Vertrages noch verschieben kann, ist es üblich zu vereinbaren, dass dem Vertrag im Nachhinein durch die Parteien als Anlage ein die genaue Nutzung darstellender Lageplan beigelegt wird.
- **Verpflichtung zur dinglichen Sicherung:** Im Vertragswerk sollte sich der Grundstückseigentümer verpflichten, die erforderliche dingliche Sicherung zugunsten des Anlagenbetreibers zu bestellen. Im Regelfall wird es sich hierbei um eine beschränkte persönliche Dienstbarkeit sowie eine Vormerkung für einen für den Betreiber in den Vertrag eintretenden Dritten und/oder für die den Windpark finanzierende Bank handeln (siehe unten). Ein Sonderfall ist die Nutzung des vertragsgegenständlichen Grundbesitzes als Abstandsfläche. Diesbezüglich variieren die Vorschriften der einzelnen Bundesländer. Zumeist ist in den Landesbauordnungen jedoch eine Sicherung der Abstandsflächen durch Eintragung von Baulasten in das öffentlich-rechtliche Baulastenverzeichnis und keine grundbuchliche Sicherung vorgesehen.
- **Löschung der dinglichen Rechte nur in ausgewählten Fällen:** Wenn der Windpark abgebaut wird und der Vertrag endet, besteht grundsätzlich kein Bedürfnis mehr an einer dinglichen Sicherung und der Anlagenbetreiber kann die Löschung der eingetragenen Dienstbarkeit und Vormerkung(en) bewilligen. Ein genau entge-



gengesetztes Interesse hat der Betreiber jedoch im Falle der Ausübung von bestimmten gesetzlichen Sonderkündigungsrechten, wie zum Beispiel dem Kündigungsrecht nach § 57a ZVG für den Fall des Grundstückserwerbs durch einen Dritten aufgrund Zwangsversteigerung der Fläche. Der Betreiber hat in diesem Fall bei Fortbestand der ihm gewährten beschränkten persönlichen Dienstbarkeit trotz Wegfall des Nutzungsvertrages weiterhin ein Nutzungsrecht für das betroffene Grundstück. Daher ist es wichtig, die Löschung der bestellten Dienstbarkeiten/Vormerkungen ausdrücklich auf Fälle der Beendigung des Nutzungsvertrages aufgrund Zeitablaufs, Stilllegung und Abbau der Anlage(n), wiederholten Zahlungsverzuges oder ähnlicher im Machtbereich des Betreibers liegender Gründe zu beschränken.

- **Unbedingte Rückbauverpflichtung des Anlagenbetreibers:** Es muss vermieden werden, dass die mit dem Grund und Boden fest verbundene Windenergieanlage aufgrund gesetzlicher Vorschriften (§ 93 BGB) als wesentlicher Bestandteil des Grundstückes selbst anzusehen ist und damit in das Eigentum des Flächeninhabers übergeht. Um dies auszuschließen, muss durch die vertraglichen Regelungen deutlich werden, dass die Anlage nur zu einem *vorübergehenden Zweck* errichtet wird und nach dem Willen der Vertragsparteien nicht auf Dauer auf dem Grundbesitz verbleiben soll. Dies erreicht man durch die unbedingte Verpflichtung des Betreibers, seine Anlage(n) nach Beendigung des zeitlich befristeten Vertrages in ihrer Gänze abzubauen und vollständig vom Grundstück zu entfernen.
- **Zustimmung zur Übertragung des Nutzungsvertrages:** Für eine Übertragung des Vertrages durch den Anlagenbetreiber auf einen Dritten bedarf es aus Gründen des Gläubigerschutzes stets der Zustimmung des Grundstückseigentümers. Diese kann und sollte der Eigentümer dem Betreiber für zukünftige Übertragungen bereits explizit im Nutzungsvertrag erteilen.
- **Bankenklauseln:** Sofern die Errichtung des Windparkprojektes von einem externen Kreditinstitut finanziert wird, wird dieses zumeist die Aufnahme einer Reihe von Regelungen in den Nutzungsvertrag verlangen, die sowohl ihre Gläubigerposition als auch das Windparkprojekt als etwaiges Sicherungsmittel schützen. Solche Regelungen umfassen zum Beispiel ein Vertragseintrittsrecht bei Ausfall des Anlagenbetreibers, die Verpflichtung des Eigentümers im Falle einer Veräußerung seines Grundbesitzes, den Nutzungsvertrag ausdrücklich mit allen Rechten und – insbesondere – Pflichten auf den Erwerber zu übertragen, oder den Verzicht des Eigentümers auf ein ihm gemäß § 562 BGB (i.V.m. § 581 Abs. 2 BGB) zustehendes Vermieter- beziehungsweise Verpächterpfandrecht.
- **Zustimmung landwirtschaftlicher Pächter:** Bei den für die Errichtung des Windparks erforderlichen Flächen handelt es sich oftmals um landwirtschaftlich genutztes Eigentum. Falls eine andere Person als der Eigentümer die Vertragsfläche auf der Grundlage von ihm durch den Eigentümer eingeräumten Nutzungsrechten bewirtschaftet, sollte von diesem Pächter die Zustimmung zur vertragsgegenständlichen Nutzung durch den Anlagenbetreiber eingeholt werden.

Dingliche Sicherung

Neben dem Abschluss eines Nutzungsvertrages wird für das Nutzungsrecht am jeweiligen Grundstück in den allermeisten Fällen eine zusätzliche dingliche Sicherung der Rechte des Anlagenbetreibers, zumeist in der Form einer **beschränkten persönlichen Dienstbarkeit gemäß § 1090 BGB** nebst **Vormerkung(en)**, vorgenommen.

Hierbei sichert die Dienstbarkeit das Nutzungsrecht des Anlagenbetreibers selbst ab und die Vormerkung den Anspruch der finanzierenden Bank beziehungsweise eines anderen in den Nutzungsvertrag eintretenden Dritten auf Bestellung einer inhaltsgleichen Dienstbarkeit. Die Sicherungskonzepte variieren ungeachtet dieses Grundmodells



von Projekt zu Projekt. So wird zum Teil für die finanzierende Bank statt einer Vormerkung auch gleich eine aufschiebend bedingte beschränkte persönliche Dienstbarkeit eingetragen, oder aber es werden zwei eigenständige Vormerkungen – eine für die Bank und eine für einen etwaigen in den Vertrag eintretenden Dritten – bestellt.

Bei der Beantragung und Bewilligung der Rechte empfiehlt es sich, darauf zu achten, dass diese möglichst im Vorrang zu etwaigen anderen im Grundbuch eingetragenen Belastungen des jeweiligen Grundstücks eingetragen werden. Dies dient dem Zweck, dem Wegfall der eigenen Rechte im Falle der Zwangsversteigerung des Grundstücks oder etwaigen Unterlassungsansprüchen anderer im Vorrang eingetragener Rechteinhaber vorzubeugen. Die Rechte sollten gleichwohl unverzüglich nach Bewilligung zunächst an rangbereiter Stelle eingetragen werden, um zumindest die aktuell verfügbare Rangstelle im Grundbuch zu wahren. Da beschränkte persönliche Dienstbarkeiten im Gegensatz zu anderen dinglichen Rechten gemäß § 1092 BGB grundsätzlich nicht übertragbar sind – mit einer wichtigen Ausnahme bei Dienstbarkeiten für Kabelrechte –, ist in die Bestellsurkunde auch die Gestattung der Ausübung der Dienstbarkeit durch Dritte aufzunehmen. Um den unter (1) angesprochenen gesetzlichen Eigentumsübergang auf den Grundstücksinhaber (s.o., unter *Unbedingte Rückbauverpflichtung des Anlagenbetreibers*) mit Sicherheit auszuschließen, sollte jedenfalls für das Standortgrundstück, auf dem die Windenergieanlage errichtet werden soll, die Dienstbarkeit nebst Vormerkung bereits vor Baubeginn eingetragen sein. Die gesetzlichen Regelungen greifen nämlich gemäß § 95 Abs. 1 S. 2 BGB nicht, wenn die Anlage „in Ausübung eines Rechts an einem fremden Grundstück von dem Berechtigten mit dem Grundstück verbunden“ wird. Das bedeutet, dass eine Windenergieanlage in diesem Fall nur zum Scheinbestandteil des Grundstücks wird und deswegen auch nicht in das Eigentum des Grundstückseigentümers übergeht. Für diese Verbindung mit dem Grundstück in Ausübung eines dinglichen Rechts genügt es nach herrschender Meinung sogar bereits, wenn zumindest der Antrag auf Eintragung dieses Rechts nachweislich vor Baubeginn beim zuständigen Grundbuchamt eingegangen ist.¹²

b) Zugriff auf Flächen ohne Einigung mit dem Eigentümer

Kommt es zu keiner Einigung mit dem Grundstückseigentümer, so ist dies regelmäßig bereits das „Aus“ für die Windenergieprojektierung an diesem Standort. Allerdings besteht durchaus die Möglichkeit, auch ohne den Willen des betroffenen Eigentümers auf das Grundstück zuzugreifen und dort Windenergieanlagen zu errichten. Hierfür sieht § 45 Abs. 1 Nr. 2 EnWG die Möglichkeit einer Enteignung zugunsten von Windenergieanlagen vor: Nach dieser Vorschrift ist es grundsätzlich zulässig, Grundstücke für „Vorhabe[n] zum Zwecke der Energieversorgung“ auch gegen den Willen des Eigentümers in Anspruch zu nehmen. Windenergieanlagen gehören zu diesen Vorhaben.¹³

Dabei ist die „Enteignung“ in ihrer Wirkung nicht so martialisch, wie der Begriff vermuten lässt. Regelmäßig geht es dabei nicht um den vollständigen Entzug des Eigentums, sondern um die Eintragung einer beschränkt persönlichen Dienstbarkeit für die Inanspruchnahme des Grundstücks. Das Eigentum an dem Grundstück steht dabei nicht zur Disposition.

Die Anforderungen an eine solche Enteignung sind allerdings angesichts des damit verbundenen Eingriffs in die Grundrechte des Eigentümers hoch. Faktisch wird die Enteignung deswegen nur ausnahmsweise wirklich eine realistische Variante sein. Die vermutlich wichtigere Funktion dieses Rechtsinstituts ist ihr „Drohpotenzial“. Allein der Umstand, dass die Enteignung einen (letzten) Ausweg bietet, wenn ein Projekt an ganz grundsätzlich fehlender Einigungsbereitschaft einzelner Grundstückseigentümer zu scheitern droht, dürfte den Willen der Beteiligten zu einer einvernehmlichen Lösung befördern.¹⁴

¹² So bereits *BGH*, Urteil vom 12.04.1961 – VIII ZR 66.60.

¹³ *BGH*, Urteil vom 12.3.2015 – III ZR 36/14.

¹⁴ Zu den Auswirkungen des Urteils: *Helmes*, *NVwZ* 2015, 915.



Soweit es um die bloße temporäre Inanspruchnahme von Grundstücken (beispielsweise für den Baustellenverkehr) geht, existieren verschiedene rechtliche Möglichkeiten, um eine Inanspruchnahme gegen den Willen der Eigentümer durchzusetzen. So besteht regelmäßig ein Notwegerecht nach § 917 BGB mit entsprechender Duldungspflicht. Handelt es sich um kommunale (Wirtschafts-)Wege, wird teilweise auch vertreten, dass ein unmittelbar aus dem Eigentumsgrundrecht herzuleitender öffentlich-rechtlicher Nutzungsanspruch bestehe.¹⁵ Wenn „windkraftkritische“ Anwohner unmittelbar neben den benötigten Wegen Hindernisse anbringen, so liegt darin ein Verstoß gegen das Schikaneverbot des § 226 BGB, so dass der Anlagenbetreiber ein Recht auf Beseitigung hat.¹⁶

II. Das Genehmigungsverfahren

Zentraler Baustein der Projektentwicklung ist die Erlangung der für die Errichtung und den Betrieb der Windenergieanlagen erforderlichen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen. Die wichtigste (wenn auch in vielen Fällen nicht einzige) Genehmigung ist die immissionsrechtliche Errichtungs- und Betriebsgenehmigung nach dem BImSchG. Denn Windenergieanlagen sind im Normalfall immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftig: Solche Windenergieanlagen, die eine Gesamthöhe von mehr als 50 Metern haben, unterliegen der Genehmigungspflicht nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz, § 4 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG, § 1 der 4. BImSchV, Nr. 1.6 des Anhang 1 zur 4. BImSchV. Lediglich Kleinwindanlagen mit einer geringeren Gesamthöhe sind von der Genehmigungspflicht befreit; für sie ist gegebenenfalls aber eine Baugenehmigung nach der jeweiligen Landesbauordnung einzuholen.

II.1. Grundsätzliches zur Genehmigung

Das Vorliegen einer vollziehbaren immissionsschutzrechtlichen Genehmigung ist Voraussetzung für die Errichtung und den Betrieb einer Windenergieanlage. Sie ist damit ein ganz zentraler Meilenstein in der Projektentwicklung von Windenergieanlagen. Zudem ist das Vorliegen einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung grundsätzliche Voraussetzung für die Teilnahme an der Ausschreibung bei der BNetzA ist, § 36 Abs. 1 Nr. 1 EEG 2017.

Das deutsche Immissionsschutzrecht sieht in § 6 Abs. 1 BImSchG insoweit ein sogenanntes „präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“ vor, was bedeutet, dass einerseits Errichtung und Betrieb von Windenergieanlagen ohne Genehmigung grundsätzlich unzulässig sind. Andererseits – und dies ist im internationalen Vergleich keine Selbstverständlichkeit – besteht ein „gebundener Anspruch“ auf Erteilung der Genehmigung, wenn die Voraussetzungen erfüllt werden. Dies bedeutet, dass die Genehmigungsbehörde auf Antrag eine entsprechende Genehmigung erteilen *muss* – Raum für Ermessensausübungen oder Abwägungsentscheidungen gibt es dann nicht mehr.

Welche Behörde konkret für die Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen zuständig ist, unterscheidet sich von Bundesland zu Bundesland. In der Regel sind dies die Kreise und kreisfreien Städte (zum Beispiel in Bayern und Nordrhein-Westfalen) oder unmittelbar die Landesbehörden (zum Beispiel in Brandenburg).

In praktischer Hinsicht sollte man diesen Aspekt allerdings nicht überbewerten. Angesichts der Vielzahl zu prüfender rechtlicher Vorgaben, die die Windenergieanlage einzuhalten hat, kommt den Behörden – trotz des gebundenen Anspruchs – faktisch durchaus eine gewisse „Gestaltungsfreiheit“ im Rahmen der Entscheidung zu. Dies wird dadurch verstärkt, dass verschiedene Fragen, die die Genehmigungsbehörde und die beteiligten Fachbehörden im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zu klären haben, nach der Rechtsprechung nur einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle unterliegen, so dass hier nur evidente Fehler der Behörden gerichtlich gerügt werden können. Dies gilt beispielsweise in naturschutzfachlicher Hinsicht¹⁷ oder im Bereich der Luftsicherheit¹⁸.

¹⁵ *VG Mainz*, Beschluss vom 22.07.2016 – 3 L 648.16.

¹⁶ *LG Landshut*, Urteil vom 25.03.2013 – 54 O 756.13.

¹⁷ *BVerwG*, Urteil vom 21.11.2013 – 7 C 40.11.

¹⁸ *BVerwG*, Urteil vom 07.04.2016 – 4 C 1.15.



Grundsätzlich ist die Behörde verpflichtet, bei Aspekten, die der Genehmigung entgegenstehen, vor einer Ablehnung zu prüfen, ob die Genehmigungsfähigkeit nicht durch die Aufnahme einschränkender Nebenbestimmungen im Sinne des § 36 Abs. 1 VwVfG erreicht werden kann. Die Anordnung umfangreicher Nebenbestimmungen ist angesichts der komplexen Auswirkungen von Windenergieanlagen alles andere als eine Ausnahme. Die Nebenbestimmungen sind vielschichtiger Art; typische Beispiele sind nächtliche Betriebsbeschränkungen aus Gründen des Lärmschutzes oder die Anordnung naturschutzrechtlicher Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung ist ihre Konzentrationswirkung, § 13 BImSchG: Sonstige Zulassungen sind für das Vorhaben nicht erforderlich. Dies bedeutet auch, dass die Genehmigungsbehörde die materiellen Voraussetzungen der sonstigen Zulassungen in der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung prüft (und hierzu die jeweils zuständigen Fachbehörden beteiligt). Bestimmte Zulassungen, etwa im wasserrechtlichen Bereich, sind aber wiederum davon nicht erfasst, das heißt, dass der Vorhabenträger sie (doch wieder) zusätzlich einholen muss.

In diesem Zusammenhang ist ebenfalls von Bedeutung, dass die immissionsschutzrechtliche Genehmigung zwar für die Windenergieanlage und ihre erforderlichen Nebenanlagen gilt, § 1 Abs. 4 der 4. BImSchV. Dies bedeutet aber wiederum nicht, dass alles, was zur Errichtung und zum Betrieb der Anlage erforderlich wäre, auch automatisch von der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung erfasst wäre. Nur für die Errichtungsphase erforderliche Eingriffe in die Natur, wie zum Beispiel Waldrodungen, sind nicht Bestandteil der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung. Auch die Zuwegung als solche ist regelmäßig nicht mitgenehmigt. Ganz wichtig ist zudem, dass die Kabeltrasse für den Anschluss an das Netz der allgemeinen Versorgung nicht Gegenstand der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung ist.

II.2. Zum Genehmigungsverfahren

Grundsätzlich ist immissionsschutzrechtlich jede Windenergieanlage einzeln zu genehmigen, die frühere „Windfarm“-Genehmigung gibt es in dieser Form nicht mehr. Es ist aber möglich (und regelmäßig auch geboten), die Genehmigungsanträge und -verfahren für mehrere parallel zu errichtende Windenergieanlagen zusammenzufassen. Die Anzahl der insgesamt zu genehmigenden (oder bereits in der näheren Umgebung errichteten oder zumindest genehmigten) Anlagen bestimmt, ob und gegebenenfalls welche Art der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie welche Art des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens durchzuführen ist.

a) Einleitung des Verfahrens

Das Verfahren beginnt formell mit der Antragstellung. In der Praxis üblich und unbedingt zu empfehlen ist es aber, bereits vor Antragstellung ein Beratungsgespräch mit der Genehmigungsbehörde zu führen, in dem die wesentlichen Antragsinhalte und die beizubringenden Unterlagen besprochen werden sollten.

Die Genehmigungsbehörde muss den Eingang des Antrags bestätigen und die Unterlagen auf Vollständigkeit prüfen. Sind die Unterlagen unvollständig, muss die Genehmigungsbehörde den Antragsteller unverzüglich auffordern, die fehlenden Unterlagen innerhalb einer angemessenen Frist zu ergänzen. Ansonsten soll sie die Vollständigkeit der Unterlagen bestätigen.

Die Anforderungen an einen vollständigen Genehmigungsantrag ergeben sich vor allem aus §§ 3 bis 5 der 9. BImSchV. Im Grundsatz muss der Antrag alle Angaben und Unterlagen enthalten, die die Behörde für die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen benötigt. Welche Unterlagen insoweit erforderlich sind, kann je nach Anlage und Standort aber durchaus variieren. Regelmäßige Mindestbestandteile eines Antrags für eine Windenergieanlage sind:



- ausgefülltes Antragsformular;
- Beschreibung des Vorhabens (Kurzbeschreibung, Anlagenbeschreibung und Standortbeschreibung);
- zum Anlagenbetrieb erforderliche technische Unterlagen (zum Beispiel zur Steuerungstechnik);
- Kartenmaterial zum Standort;
- Bauunterlagen (zum Beispiel Katasterplan, Standsicherheitsnachweis);
- Angaben zu anfallenden Abfällen und zu wassergefährdenden Stoffen;
- Fachgutachten (Schall, Schatten, Landschaftspflegerischer Begleitplan etc.).

b) Verfahrensarten

Es gibt zwei unterschiedliche Verfahren, die zu einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung führen können: das einfache und das förmliche Verfahren. Die Durchführung eines förmlichen Verfahrens (§ 4 BImSchG) ist obligatorisch, wenn sich der Genehmigungsantrag auf zwanzig oder mehr Windenergieanlagen bezieht (Nummer 1.6.1 des Anhangs 1 zur 4. BImSchV) oder wenn aus anderen Gründen eine Umweltverträglichkeitsprüfung (dazu unten c)) durchzuführen ist, § 1 Abs. 2 der 9. BImSchV. Darüber hinaus kann ein Antragsteller auch freiwillig einen Antrag auf Durchführung eines förmlichen Verfahrens stellen, § 19 Abs. 3 BImSchG.

Das **vereinfachte Verfahren** gemäß § 19 BImSchG ist dementsprechend durchzuführen, wenn sich die angestrebte Genehmigung auf weniger als zwanzig Anlagen bezieht, keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden muss und der Antragsteller nicht freiwillig die Durchführung eines förmlichen Verfahrens beantragt hat. Dieses Verwaltungsverfahren „light“ hat seine Vorteile, weil es weniger (zeit-)aufwändig ist und der Gegenwind aus der Bevölkerung erfahrungsgemäß geringer ist. Gleichwohl hat das vereinfachte Verfahren auch Nachteile, die jeder Antragsteller kennen sollte: Anders als beim förmlichen Verfahren, bei dem die Genehmigung am Ende öffentlich bekannt gemacht wird, beginnt die Rechtsbehelfsfrist für betroffene Dritte wie Nachbarn gar nicht zu laufen, wenn die Genehmigung erlassen wird. Es drohen deswegen über einen viel längeren Zeitraum hinweg Klagen gegen eine solche Genehmigung (ausführlich dazu IV.2.)¹⁹. Ein weiterer Unterschied liegt darin, dass zivilrechtliche Unterlassungsansprüche (§§ 906, 1004 BGB) gegen eine im förmlichen Verfahren bestandskräftig genehmigte Anlage formell ausgeschlossen sind, § 14 BImSchG, während dies bei im vereinfachten Verfahren genehmigten Anlagen nicht der Fall ist, § 19 Abs. 2 BImSchG. Dies ist praktisch durchaus relevant, weil die Bedeutung zivilgerichtlicher Klagen gegen Windenergieanlagen in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat. Im Ergebnis werden solche Klagen zwar – von atypischen Ausnahmefällen abgesehen – regelmäßig auch dann erfolglos bleiben, wenn sie Anlagen betreffen, die über eine im vereinfachten Verfahren ergangene Genehmigung verfügen, weil Immissionen, die die relevanten Richtwerte nicht überschreiten, auch zivilrechtlich geduldet werden müssen (§ 906 Abs. 1 S. 2, 3 BGB). Gleichwohl haben solche Verfahren natürlich das Potenzial, die Realisierung von Windenergieanlagen zu verzögern. Hier spielt nicht zuletzt eine Rolle, dass im Zivilprozess andere Beweislastregeln gelten als im Verwaltungsprozess, sodass es mitunter nicht ausreicht, im Zivilprozess auf eine im Genehmigungsverfahren vorgelegte Schallimmissionsprognose zu verweisen.²⁰

Der früher wichtigste Vorteil des **förmlichen Verfahrens**, auf den sich die Genehmigungsinhaber und die Genehmigungsbehörden in der Vergangenheit berufen konnten, war die Präklusion. Danach konnten Dritte, die es versäumt

¹⁹ S. dazu auch: v. Tettau, DFBEW, Hintergrundpapier „Widersprüche und Klagen bei Windenergieprojekten in Deutschland“, Mai 2015.

²⁰ *OLG Schleswig*, Urteil vom 13.06.2019 – 7 U 140.18.



hatten, im förmlichen Verwaltungsverfahren rechtzeitig Einwendungen zu erheben, bereits aus formellen Gründen nicht mehr gegen die Genehmigung klagen. Dieser Rechtsgrundsatz, der bislang prägend für das deutsche Immissionsschutzrecht gewesen ist und sich immer noch im Gesetz findet (§ 10 Abs. 6 BImSchG), verstößt jedoch gegen die europarechtlichen Vorgaben²¹ und ist deswegen dann nicht mehr anwendbar, wenn es sich um Vorhaben handelt, die einer Umweltverträglichkeits(vor)prüfung bedürfen²².

Das vereinfachte Verfahren ist – wie der Name vermuten lässt – weniger aufwändig als das förmliche Verfahren, weil nach § 19 Abs. 2 BImSchG verschiedene zwingende Verfahrensvorschriften, die für das förmliche Verfahren gelten, für unanwendbar erklärt werden. Der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Verfahrensarten ist die **Öffentlichkeitsbeteiligung**. Während das vereinfachte Verfahren keine Öffentlichkeitsbeteiligung vorsieht und sich quasi zwischen Antragsteller und Genehmigungsbehörde (sowie den beteiligten Fachbehörden) abspielt, ist die Öffentlichkeitsbeteiligung zwingender Bestandteil des förmlichen Verfahrens. Das vereinfachte Verfahren ist somit quasi „behördenintern“:

Das förmliche Verfahren ist hingegen von der Beteiligung der Öffentlichkeit geprägt. Im Rahmen des förmlichen Verfahrens ist das Vorhaben im amtlichen Veröffentlichungsblatt sowie in der örtlichen Presse oder im Internet öffentlich bekannt zu machen, wenn die Antragsunterlagen vollständig sind. Danach sind der Antrag und die zugehörigen Unterlagen für die Dauer eines Monats öffentlich auszulegen. Außerdem muss eine vom Antragsteller angefertigte Kurzbeschreibung ausgelegt werden, die für Laien verständlich ist, § 4 Abs. 3 S. 1 der 9. BImSchV. Dies geschieht in der Gemeinde, in der die Windenergieanlagen errichtet werden sollen, und in den Räumen der Genehmigungsbehörde. Darüber hinaus gehen mehr und mehr Bundesländer dazu über, die Unterlagen auch ins Internet zu stellen,

Interessierte Bürger haben bis zwei Wochen nach Ende der Auslegungsfrist die Möglichkeit, Einwendungen zu erheben. Nach Ablauf dieser Frist entscheidet die Genehmigungsbehörde, ob ein **Erörterungstermin** durchgeführt wird, § 10 Abs. 6 BImSchG. Generell soll der Erörterungstermin in physischer Form stattfinden; § 5 Planungssicherstellungsgesetz (PlanSiG) sieht allerdings vor, dass der Termin auch im Wege einer Online-Konsultation durchgeführt werden kann. Diese Möglichkeit ist zur Bekämpfung der COVID 19-Pandemie eingeführt worden und in seiner Geltung derzeit bis Ende 2023 begrenzt. Zweck eines Erörterungstermins ist es vor allem, die rechtzeitig erhobenen Einwendungen zu erörtern, soweit sie für die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen relevant sind, § 14 der 9. BImSchV. Der Erörterungstermin, der von der Behörde geleitet wird, ist in praktischer Hinsicht extrem wichtig. Inhalt und Zweck der Veranstaltung lassen sich leicht zusammenfassen: In solchen Termin haben die Einwender die Gelegenheit, ihre Einwendungen zu erläutern. Sonstige Teilnehmer, die keine Einwendungen erhoben haben, dürfen zwar teilnehmen, haben aber streng genommen kein Rederecht (wenngleich dies in der Praxis meist großzügig übersehen wird). Der Antragsteller hat die Gelegenheit, auf die Einlassungen der Teilnehmer hin seine Sicht der Dinge darzustellen. Letztlich dient der Termin dazu, der Behörde bestmögliche Kenntnis über (tatsächliche oder vermeintliche) Probleme zu verschaffen. Die Behörde soll die verschiedenen Auffassungen kennen und bei ihrer Entscheidung zugrunde legen können. Eine weitergehende Funktion hat der Erörterungstermin – rechtlich betrachtet – jedoch nicht. Es wird dort nicht nur keine endgültige Entscheidung der Behörde getroffen, auch finden keine „Verhandlungen“ zwischen Einwendern und Antragsteller über das Vorhaben statt.

Die Erfahrung zeigt, dass Teilnehmer häufig mit falschen Erwartungen zu einer solchen Veranstaltung kommen und beispielsweise versuchen, mit dem Vorhabenträger und der Genehmigungsbehörde ganz grundsätzlich über die politische, wirtschaftliche oder ökologische Sinnhaftigkeit des Vorhabens zu diskutieren. Solche Diskussionen sollte die Behördenleitung allenfalls restriktiv zulassen: Denn dies gehört nicht nur nicht zur Agenda eines Erörterungstermins, sondern führt regelmäßig auch dazu, dass die Zeit für die wirklich zu diskutierenden Themen fehlt. Insoweit hängt

²¹ *EUGH*, Urteil vom 15.10.2015 – C-137/14 – KOM v. Österreich.

²² *OVG Münster*, Beschluss vom 31.06.2016 – 8 B 1341.15.



der Erfolg eines Erörterungstermins, der ja im Idealfall auch eine befriedende Funktion haben kann, von einer souveränen Leitung ab.

c) Die Umweltverträglichkeitsprüfung

Im Rahmen des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens kann es erforderlich sein, eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Grundsätzlich dient die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) dazu, die Auswirkungen des Vorhabens auf die umweltbezogenen Schutzgüter (Menschen, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft, Kultur- und sonstige Sachgüter) zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten, §§ 3 Abs. 25 Abs. 1 UVPG.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist kein eigenständiges Verfahren, sondern unselbstständiger Bestandteil des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens. Auch gehen mit ihr in materiell-rechtlicher Hinsicht keine eigenständigen materiellen Anforderungen einher; in der Umweltverträglichkeitsprüfung wird lediglich geprüft, was rechtlich ohnehin zwingend ist. Gleichwohl ist ihre Bedeutung nicht zu unterschätzen. Zunächst führt die Notwendigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung in verfahrensrechtlicher Hinsicht zwingend dazu, dass ein förmliches immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist. Außerdem geht mit ihr faktisch natürlich auch einher, dass viele Informationen zutage treten, die ansonsten eventuell übersehen worden wären. Schließlich bestehen im Hinblick auf die Umweltverträglichkeitsprüfung erweiterte Klagerechte für Nachbarn und Umweltverbände. Sie können sowohl Fehler bei der Auswahl des Verfahrens als auch Zweifel an der inhaltlichen Nachvollziehbarkeit der behördlichen Prüfung rügen.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist – trotz der Mitwirkungspflicht des Antragstellers – eine originär behördliche Prüfung. Der Antragsteller ist zwar verpflichtet, die entsprechenden Informationen vorzulegen, was primär durch den UVP-Bericht nach § 16 UVPG (früher als Umweltverträglichkeitsuntersuchung bezeichnet) und in aller Regel durch Fachuntersuchungen und -gutachten erfolgt. Die Entscheidung über das richtige Verfahren und die Inhalte trifft aber allein die Behörde.

In jüngerer Zeit hat sich die Umweltverträglichkeitsprüfung für Windenergieanlagen zu einem der größten „Stolpersteine“ entwickelt, die es im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zu meistern gilt. Dies liegt zum einen daran, dass viele Behörden häufig noch keine allzu großen praktischen Erfahrungen im Umgang mit dieser Prüfung haben, weil Umweltverträglichkeitsprüfungen auch für immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen die Ausnahme darstellen. Zum anderen werden Umweltverträglichkeitsprüfungen für Windenergieanlagen tendenziell immer komplexer, weil die Anlagen auch in ökologisch sensibleren Gebieten errichtet werden.

Der wichtigste Grund für die Fülle von Gerichtsentscheidungen, die die (vermeintliche) Fehlerhaftigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung zum Gegenstand haben, ist allerdings ein anderer: Infolge europarechtlicher Vorgaben und vor allem mehrerer „Ermahnungen“ des EuGH²³ besteht nun in Deutschland die Möglichkeit sowohl für anerkannte Umweltverbände als auch für Nachbarn nach den Vorschriften des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) die Möglichkeit, die fehlerhafte Verfahrenswahl und inhaltliche Mängel der Umweltverträglichkeitsprüfung vor Gericht zu rügen.²⁴ Anders als ansonsten im deutschen Verwaltungsprozess generell erforderlich (§ 42 Abs. 2 VwGO) müssen die Kläger nicht darlegen, dass der gerügte Fehler auch ihre persönliche Rechtssphäre tangiert. Damit ist die Umweltverträglichkeitsprüfung zu einem beliebten „Einfallstor“ geworden, um gegen eine Genehmigung vorzugehen. Allen Antragstellern und allen Behörden ist angesichts dessen zu raten, besonderes Augenmerk auf die Umweltverträglichkeitsprüfung zu richten, um das Risiko einer nachträglichen Aufhebung der Genehmigung durch das Verwaltungsgericht oder einer Verzögerung der Realisierung durch langwierige Verfahren zu minimieren.

²³ Zuletzt: *EuGH*, Urteil vom 15.10.2015 – C-137/14 – KOM v. Österreich.

²⁴ Dazu z.B. *OVG Münster*, Beschluss vom 18.12.2015 – 8 B 1108.15.



Die Umweltverträglichkeitsprüfung kommt in verschiedenen Spielarten vor. Grundsätzlich sieht das UVPG – je nach Größe des Vorhabens – vor, dass entweder sofort eine vollständige Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden muss oder dass zunächst eine Vorprüfung des Einzelfalls durchzuführen ist, in der die Behörde prüfen muss, ob das Vorhaben „erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen“ hervorrufen kann. Wenn sie dies bejaht, muss eine vollständige Umweltverträglichkeitsprüfung erfolgen. Verneint sie hingegen die Frage, kann eine Umweltverträglichkeitsprüfung unterbleiben.

Die Vorprüfung des Einzelfalls wiederum ist vorgesehen entweder als „standortbezogene“ oder als „allgemeine“ Vorprüfung. Der Unterschied zwischen diesen beiden Verfahrensarten besteht darin, dass bei der standortbezogenen Vorprüfung allein zu prüfen ist, ob das Vorhaben Auswirkungen auf die besonders geschützten Gebiete gemäß der Nr. 2.3.1 bis 2.3.11 der Anlage 2 zum UVPG hat. Dies sind beispielsweise Naturschutz- und Gebiete, die dem europäischen Schutzverbund Natura 2000 angehören (FFH-Gebiete). Sind keine derartigen Gebiete in der Umgebung vorhanden, kann die standortbezogene Prüfung bereits beendet werden.

Welches Verfahren durchzuführen ist, richtet sich bei Windenergieanlagen, anders als bei anderen immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen, nicht nach der individuellen Anlagengröße, sondern danach, ob eine „Windfarm“ im Sinne des UVPG vorliegt und wie viele Anlagen zu dieser Windfarm gehören.

Dabei gilt, dass für „Windfarmen“, die aus zwanzig oder mehr Windenergieanlagen bestehen, stets eine vollständige Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden muss. Handelt es sich um eine Windfarm mit sechs bis neunzehn Anlagen, ist eine „allgemeine Vorprüfung des Einzelfalls“ vorzunehmen; bei drei bis fünf Anlagen dagegen eine „standortbezogene Vorprüfung des Einzelfalls“. Aus diesen Werten, die in Anlage 1 zum UVPG (Nummer 1.6.1 bis 1.6.3) geregelt sind, ergibt sich im Umkehrschluss, dass keinerlei Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, wenn lediglich eine oder zwei Anlagen involviert sind.

Nicht ganz unkompliziert ist es allerdings, zu bestimmen, welche Windenergieanlagen gegebenenfalls als Bestandteil der Windfarm berücksichtigt werden müssen. Eindeutig ist zunächst, dass es nicht isoliert auf die Anzahl der im konkreten Genehmigungsverfahren befindlichen Anlagen ankommt. Dies ist auch logisch, weil es der Antragsteller ansonsten selbst in der Hand hätte, durch eine Vielzahl von Einzelgenehmigungsanträgen der UVP-Pflicht zu entgehen. Deswegen sind bei der Frage nach einer Windfarm grundsätzlich auch bestehende oder zumindest genehmigte Windenergieanlagen zu berücksichtigen. Außerdem ist klar, dass es nicht auf die Betreiberstellung ankommt, so dass auch bestehende Windenergieanlagen anderer Betreiber eine Windfarm mit den zur Genehmigung gestellten Anlagen bilden können.

Wann dies aber genau der Fall ist, war in der Vergangenheit nicht eindeutig und wurde von der Rechtsprechung traditionell uneinheitlich beurteilt. Während unter anderem das OVG Münster es für maßgeblich erachtete, dass sich die Einwirkungsbereiche überschneiden oder zumindest berühren²⁵, verlangte der Verwaltungsgerichtshof (VGH) München in einer solchen Konstellation zusätzlich, dass die Anlagen in einem räumlich-betrieblichen Zusammenhang zueinander stehen und einen funktionalen und wirtschaftlichen Bezug aufeinander aufweisen, was wiederum zum Beispiel bei einem gemeinsamen Netzanschluss der Fall sein sollte.²⁶ Es liegt auf der Hand, dass diese beiden Auffassungen in der Praxis zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen. Stellt man, wie das OVG Münster, ausschließlich auf die Berührung der Einwirkungsbereiche ab, so kann dies – angesichts beispielsweise artenschutzfachlicher Einwirkungsradien von mehreren Kilometern – dazu führen, dass auch weit entfernte Anlagen in die Betrachtung

²⁵ OVG Münster, Beschluss vom 24.06.2015 – 8 B 315.15.

²⁶ VGH München, Beschluss vom 04.07.2016 – 22 CS 16.1078.



tung einbezogen werden müssen und gegebenenfalls über die UVP-Pflicht bestimmen. Folgt man hingegen der Auffassung des VGH München, so bleiben mitunter auch nahe gelegene Windenergieanlagen außer Betracht, wenn diese nur „zufällig“ in der Nähe stehen und keine Beziehung zu der neuen Anlage haben.

Seit 2017 enthält das UVPG eine Legaldefinition der „Windfarm“, die diesen Streit entscheiden und eine bundesweit einheitliche Anwendung gewährleisten soll. Gemäß § 2 Abs. 5 UVPG müssen zwei Tatbestandsmerkmale kumulativ erfüllt sein: Erstens müssen die einzelnen Windenergieanlagen einer Windfarm räumlich so zueinanderstehen, dass sich ihre Einwirkungsbereiche überschneiden. Wirken die Anlagen gleichzeitig auf bestimmte Gebiete ein und verstärken sich damit gegenseitig, so liegt eine Überschneidung der Einwirkungsbereiche vor. Wann dies der Fall ist, ist auch nach dem neuen Recht in Anwendung der bisherigen Rechtsprechungsmaßstäbe zu beurteilen: Lediglich als Faustformel kann dabei gelten, dass eine Entfernung von weniger als dem 10-fachen des Rotordurchmessers eine Überschneidung der Einwirkungsbereiche indiziert. Letztlich ausschlaggebend ist aber eine konkrete, an den Schutzgütern des UVP-Rechts ausgerichtete, Einzelfallbetrachtung. Relevant können optische oder akustische Beeinträchtigungen, aber auch Auswirkungen auf gefährdete Arten sein.

Zweitens müssen die Windenergieanlagen einer Windfarm in einem funktionalen Zusammenhang stehen. Dies soll verhindern, dass mehrere Kilometer voneinander entfernt liegende Windenergieanlagen nur wegen der sich überschneidenden Einwirkungsbereiche eine gemeinsame Windfarm bilden. Dabei sind andererseits aber großzügigere Maßstäbe anzuwenden als in der traditionellen Rechtsprechung des VGH München: Der funktionale Zusammenhang ist nämlich nach dem Willen des Gesetzgebers bereits dann gegeben, wenn die Windenergieanlagen in derselben Konzentrationszone liegen. Gemeinsame betriebliche Einrichtungen oder gemeinsame Betriebsabläufe, wie der VGH München sie gefordert hat, sind nicht erforderlich.

Eine sehr wichtige Einschränkung dieser Grundsätze ist durch die EU-Notfall-VO und die Umsetzung in § 6 WindBG erfolgt: Künftig ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung (und auch eine artenschutzrechtliche Prüfung) nicht durchzuführen, wenn es um die Errichtung oder Änderung der Anlage in einem zum Zeitpunkt der Genehmigungserteilung ausgewiesenen Windenergiegebiet geht, eine strategische Umweltprüfung durchgeführt wurde und das Gebiet nicht in einem Natura-2000-Gebiet, Naturschutzgebiet oder Nationalpark liegt. Diese Privilegierung gilt für alle vollständigen Anträge, die bis spätestens 30.6.2024 eingereicht sind. Damit wird die Umweltprüfung aus dem konkreten Genehmigungsverfahren herausgelöst und im Wesentlichen auf das vorherige Planungsverfahren verlagert.

Dies erscheint – trotz bestehender Bedenken – sachgerecht, weil damit Doppelprüfungen vermieden werden und weil sich die Umweltverträglichkeitsprüfungen im Genehmigungsverfahren als sehr zeitaufwändig erwiesen haben, regelmäßig ohne Erkenntnisse zutage zu fördern, die einer Genehmigung im Wege stehen würden.

Praktisch wichtig zu wissen, dass diese Regelung nicht nur für künftig neu ausgewiesene Windenergiegebiete gilt, sondern auch für solche, die bereits nach alter Rechtslage von ROP oder FNP für Windenergie (als Vorrang- oder Eignungsgebiete) ausgewiesen worden sind, wenn im Zuge der Planaufstellung eine strategische Umweltprüfung durchgeführt worden ist. Da dies aber bereits nach alter Rechtslage vorgeschrieben war, dürfte dies regelmäßig gegeben sein.

d) Beteiligung von (Fach-)Behörden und Standortgemeinde

Unabhängig von der Frage, welches Verfahren durchzuführen ist, sind stets die Fachbehörden und die Standortgemeinde zu beteiligen.

Beteiligung von Fachbehörden

Nach § 10 Abs. 5 S. 1 BImSchG ist die Genehmigungsbehörde verpflichtet, Stellungnahmen von allen anderen Behörden anzufordern, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird. Dies sind vor allem (aber nicht unbedingt



ausschließlich) Behörden, von denen eine gesonderte Genehmigung erforderlich wäre, wenn die immissionsschutzrechtliche Genehmigung keine Konzentrationswirkung nach § 13 BImSchG hätte (dazu bereits oben 1.). Stets zu beteiligen ist deswegen die Behörde, die für die Baugenehmigung zuständig wäre; darüber hinaus aber beispielsweise auch die zuständigen Umweltbehörden, die Denkmalschutzbehörden und andere.

Was das Verfahren angeht, so ist die Stellungnahme der sonstigen Behörden spätestens mit der öffentlichen Bekanntmachung des Vorhabens anzufordern. Mit der Anforderung sind die Unterlagen sternförmig an alle zu beteiligenden Behörden zu übermitteln. Die beteiligten Behörden müssen ihre Stellungnahmen inhaltlich auf Fragen ihres Zuständigkeitsbereichs beschränken und sich innerhalb eines Monats äußern, § 11 S. 1 der 9. BImSchV. Kommt die betreffende Behörde dem nicht nach, so hat die Genehmigungsbehörde gem. § 11 S. 3 der 9. BImSchV davon auszugehen, dass sich die Behörde nicht äußern will. Die Genehmigungsbehörde hat dann die entsprechenden Fragen selbst zu klären.

Rechtlich betrachtet ist die immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbehörde nicht an die fachbehördlichen Ausführungen gebunden. Sie kann sich – mit einer begründeten Argumentation – deswegen durchaus über Bedenken der Fachbehörden hinwegsetzen. Dies kommt auch immer wieder vor. Aus Sicht des Antragstellers kann es deshalb durchaus sinnvoll sein, seine Argumente unmittelbar bei der Genehmigungsbehörde anzubringen, wenn die Fachbehörde auf ihrer Ansicht beharrt. Der Normalfall ist aber ein anderer: Die Genehmigungsbehörde setzt in der Mehrzahl der Fälle die Empfehlungen der Fachbehörde unverändert in der Genehmigungsentscheidung um.

Die beteiligten Fachbehörden haben das Recht, nicht aber die Verpflichtung, an dem von der Genehmigungsbehörde angesetzten Erörterungstermin teilzunehmen. Die Teilnahme ist im Interesse aller Beteiligten wünschenswert, jedenfalls dann, wenn Einwendungen eingegangen sind, die sich auf den Zuständigkeitsbereich der Fachbehörde beziehen. Denn ohne die Expertise der Fachbehörde ist es für die restlichen Beteiligten schwierig, über die Einwendungen zu diskutieren.

Besonderheiten bestehen für den Luftverkehr. Gemäß §§ 12, 14, 17 LuftVG ist die Zustimmung der Luftfahrtbehörde erforderlich, ohne deren Vorliegen die Anlage nicht genehmigungsfähig ist.²⁷

Beteiligung der Standortgemeinde

Nach § 36 Abs. 1 S. 1 BauGB ist zudem das Einvernehmen der Standortgemeinde zu dem Vorhaben erforderlich.²⁸ Die Gemeinde darf ihr Einvernehmen allerdings nicht willkürlich verweigern, beispielsweise weil der Gemeinderat und/oder Bevölkerung generell windenergiekritisch eingestellt sind. Sie hat gemäß § 36 Abs. 2 S. 1 BauGB vielmehr ausschließlich zu beurteilen, ob das Vorhaben in Anwendung des § 35 BauGB zulässig ist oder nicht. Ist dies der Fall, so ist sie zur Erteilung des Einvernehmens verpflichtet. Auf der anderen Seite steht der Gemeinde hier eine umfassende Prüfungskompetenz zu; sie ist nicht darauf beschränkt, nur solche Aspekte zu prüfen, die einen unmittelbaren Bezug zu ihrer eigenen kommunalen Planung haben.²⁹

Verweigert die Gemeinde nach den genannten Maßstäben berechtigterweise ihr Einvernehmen, so ist das geplante Vorhaben nicht genehmigungsfähig. Verweigert sie es zu Unrecht, so kann (und muss) es durch die Genehmigungsbehörde „ersetzt“ werden, § 36 Abs. 2 S. 2 BauGB. Die Genehmigungsbehörde erteilt in diesem Fall anstelle der zuständigen Gemeinde selbst das Einvernehmen. Äußert sich die Gemeinde nicht binnen einer Frist von zwei Monaten, so gilt ihr Einvernehmen als erteilt; sie kann sich dann später nicht auf das Fehlen ihres Einvernehmens berufen.

²⁷ Dazu: *BVerwG*, Beschluss vom 09.02.2015 - 4 B 38.14

²⁸ So bereits: *BVerwG*, Urteil vom 06.10.1989 - 4 C 28.86; (früher) a.A.: *VGH Kassel*, Urteil vom 16.03.1994 - 14 UE 1702.88.

²⁹ *BVerwG*, Urteil vom 20.05.2010 - 4 C 7.09.



Viele Gemeinden, deren Einvernehmen ersetzt worden ist, klagen vor den Verwaltungsgerichten gegen diese Entscheidung. Auch wenn diese Klagen mehrheitlich erfolglos bleiben, weil die gemeindliche Verweigerung des Einvernehmens ihrerseits rechtswidrig war, sind sie in rechtlicher Hinsicht für den Genehmigungsinhaber durchaus risikobehaftet. Denn die Verwaltungsgerichte haben im Rahmen einer solchen Klage die Voraussetzungen des § 35 BauGB vollständig zu prüfen und dürfen sich nicht auf die Prüfung der Gründe beschränken, die die Gemeinde tatsächlich als Begründung für ihr verweigertes Einvernehmen angegeben hat.³⁰

e) Verfahrensdauer und Beschleunigungsmöglichkeiten

Sowohl für das vereinfachte als auch für das förmliche Verfahren sind **gesetzliche Höchstzeiträume** für die behördliche Entscheidung vorgesehen. Dieser Zeitraum beträgt nach nationalem Recht gemäß § 10 Abs. 6a BImSchG für das **einfache Verfahren drei** und für das **förmliche Verfahren sieben Monate**. Allerdings hat die Behörde die Möglichkeit, die Bearbeitungsfrist in begründeten Fällen um drei Monate zu verlängern. Als solche kommen in Betracht besondere Schwierigkeiten bei der Prüfung und bei Verzögerungen, die der Antragsteller zu verantworten hat, nicht aber bei Arbeitsüberlastung und/oder Unterbesetzung der Behörde. In jedem Fall „soll“ die Behörde jede Fristverlängerung gegenüber dem Antragsteller begründen.

Soweit die Theorie – die Realität bleibt dahinter zurück: Nach statistischen Erhebungen der Fachagentur Windenergie an Land dauert das Genehmigungsverfahren durchschnittlich 17 Monate bei Verfahren ohne Umweltverträglichkeitsprüfung und durchschnittlich 23 Monate bei Verfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung.³¹ Die tatsächliche Verfahrensdauer weicht damit von den gesetzlichen Vorstellungen ab. Auch die gesetzlich vorgesehene Obliegenheit der Behörden, die Fristen ausdrücklich und mit schriftlicher Begründung zu verlängern, spielt in der Praxis kaum eine Rolle.

Dass gesetzliche Theorie und praktische Realität auseinanderliegen, ist unmittelbar im Gesetz begründet. Denn eine Überschreitung der genannten Fristen hat keine unmittelbaren Rechtsfolgen in Bezug auf Errichtung oder Betrieb der Anlage. Insbesondere gibt es – anders als in anderen Genehmigungsverfahren – keine Genehmigungsfiktion im Sinne des § 42a VwVfG, also eine „automatische“ Genehmigung, falls die Behörde zu lange untätig bleibt, weil es an einer entsprechenden gesetzlichen Anordnung fehlt.

Allenfalls besteht die – in den meisten Fällen allerdings nur theoretische – Möglichkeit, in einem solchen Fall eine so genannte „Untätigkeitsklage“ beim Verwaltungsgericht zu erheben, mit der die Genehmigungsbehörde verpflichtet werden soll, die beantragte Genehmigung zu erteilen. Eine solche Art der Klage ist in § 75 VwGO (sowie für den speziellen Fall der Untätigkeit im Widerspruchsverfahren in § 14a BImSchG) ausdrücklich vorgesehen. Sie kann damit zwar ein Instrument sein, das Verfahren zu einem zügigen Abschluss zu bringen, wenn eine Behörde sich ersichtlich weigert, eine Entscheidung zu treffen. Wirklicher Zeitgewinn ist damit aus Sicht des Antragstellers aber nicht verbunden. Denn auch das verwaltungsgerichtliche Verfahren dauert bereits in der ersten Instanz mitunter über ein Jahr. Bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung vergehen mitunter mehrere Jahre. Rein praktisch wird die Behörde während dieses Zeitraums selbst das Genehmigungsverfahren nicht mehr vorantreiben.

Für Repowering-Projekte sieht Art. 5 Abs. 1 EU-Notfall-VO nun eine Verfahrensdauer von maximal einem Jahr vor, die aber (anders als im deutschen Recht) erst mit der Bestätigung der Vollständigkeit der Unterlagen zu laufen beginnt. Auch wenn eine Verlängerungsmöglichkeit – anders als im nationalen Recht – nicht vorgesehen ist, ist offen,

³⁰ BVerwG, Urteil vom 20.05.2010 – 4 C 7.09.

³¹ Fachagentur Windenergie an Land, „Dauer und Kosten des Planungs- und Genehmigungsprozesses von Windenergieanlagen an Land“ (Stand Januar/Februar 2015), im Internet: http://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veroeffentlichungen/FA-Wind_Analyse_Dauer_und_Kosten_Windenergieprojektierung_01-2015.pdf (zuletzt abgerufen am 30.11.2020).



ob diese Regelung zu einer Beschleunigung führen wird. Denn auch für sie gelten die eben beschriebenen Schwierigkeiten, weil eine Fristüberschreitung keine unmittelbaren Rechtsfolgen hat.

Wenn die Behörde tatsächlich einen ungerechtfertigt langen Zeitraum für die Bearbeitung des Genehmigungsantrags benötigt hat, kann dies einen Amtshaftungsanspruch des Antragstellers nach sich ziehen.³² Dies spielt allerdings bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen für Windenergieanlagen praktisch keine Rolle, vermutlich weil der Nachweis eines behördlichen Verschuldens an der langen Verfahrensdauer kaum jemals zu führen sein wird.

Angesichts dessen stellt sich für jeden Antragsteller die Frage, welche Möglichkeiten er hat, das Verfahren zu straffen. Hier sieht das Verwaltungsverfahrensrecht eine Reihe von Möglichkeiten vor, deren **Beschleunigungswirkung** allerdings von Fall zu Fall durchaus variiert:

- Es besteht die Möglichkeit, bereits vor Antragstellung ein Beratungsgespräch mit der zuständigen Behörde zu führen, § 2 Abs. 2 der 9. BImSchV. Diese Möglichkeit sollte man nutzen, weil somit bereits frühzeitig Probleme identifiziert werden können und vor allem mehr Klarheit bezüglich der beizubringenden Unterlagen hergestellt werden kann.
- Stellt sich im Laufe des Verfahrens (oder von Beginn an) heraus, dass bestimmte Aspekte problematisch sind, so kann es sinnvoll sein, einen Vorbescheid gemäß § 9 BImSchG zu beantragen. Dies ist sinnvoll, um eine gesicherte Rechtsposition bezüglich der im Vorbescheid geklärten Fragen zu erlangen. Denn ein bestandskräftiger Vorbescheid trifft eine (auch für die Genehmigungsbehörde) abschließende und verbindliche Entscheidung über einzelne Genehmigungsvoraussetzungen, die sich auch gegen spätere Änderungen der Sach- und Rechtslage (beispielsweise Inkrafttreten eines entgegenstehenden Flächennutzungsplans) durchsetzt.³³
- Auch kann es sich anbieten, die Zulassung des vorzeitigen Beginns der Baumaßnahmen nach § 8a BImSchG zu beantragen. Eine solche Zulassung berechtigt den Begünstigten zur Durchführung von Baumaßnahmen für die Windenergieanlage, obwohl noch gar keine Genehmigung vorliegt. Dies kommt freilich erst im fortgeschrittenen Verfahren in Betracht.
- Schließlich besteht die Möglichkeit, die sofortige Vollziehbarkeit der Genehmigung gemäß § 80 Abs. 4 VwGO unmittelbar bei der Genehmigungsbehörde zu beantragen, um die aufschiebende Wirkung etwaiger Rechtsbehelfe auszuschließen. Diese führt dazu, dass der Genehmigungsinhaber seine Genehmigung bereits vor ihrer Bestandskraft ausnutzen darf, also auch dann, wenn Dritte Widerspruch oder Anfechtungsklage gegen die Genehmigung eingelegt haben. Damit ist aber auch bereits gesagt, dass die Beschleunigungswirkung sich auf den Zeitraum nach Genehmigungserteilung bezieht und dieser Antrag nicht geeignet ist, das Genehmigungsverfahren als solches zu beschleunigen.

Neben den rechtlichen Beschleunigungsmöglichkeiten existieren natürlich viele „weiche“ Faktoren, die die Dauer eines Genehmigungsverfahrens beeinflussen können. Dabei geht es in den allermeisten Fällen um den Abbau von Vorbehalten und Ängsten bei den betroffenen Beteiligten und den Behörden. Der Antragsteller ist deswegen gut beraten, von Anfang an auf Dialog und Transparenz zu setzen, um sich nicht dem Vorwurf der „Geheimniskrämerei“ auszusetzen. Eine Garantie für ein zügiges Verfahren ist das gleichwohl nicht.

³² BGH, Beschluss vom 23.01.1992 – III ZR 191/90.

³³ OVG Lüneburg, Urteil vom 08.05.2012 – 12 KS 5/10.



II.3 Sonderregelung für Repowering

Seit 2021 existiert mit dem § 16b BImSchG eine eigenständige Verfahrensvorschrift für „Repowering“-Vorhaben. Sie dient der Umsetzung der Vorgaben der Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen umgesetzt. Ziel des Gesetzgebers war es, das Änderungsgenehmigungsverfahren beim Repowering von Erneuerbare Energien-Anlagen zu vereinfachen und zu beschleunigen. Ob die Vorschrift dieses Ziel wirklich erreichen kann, ist allerdings noch nicht ausgemacht – und Zweifel sind durchaus angebracht.

a) Anwendungsbereich

§ 16b BImSchG ist anwendbar auf die „Modernisierung von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien“. Der Anwendungsbereich erstreckt sich damit auf Windenergieanlagen, ohne darauf beschränkt zu sein.

Gemäß § 16b Abs. 2 BImSchG ist unter „Repowering“ der vollständige oder teilweise Austausch von Anlagen oder Betriebssystemen und -geräten zum Austausch von Kapazität oder zu Steigerung der Effizienz oder der Kapazität der Anlage zu verstehen. Dies entspricht dem Wortlaut des Art. 2 Nr. 10 der Richtlinie (EU) 2018/2001.

§ 16b BImSchG erweitert somit den Anwendungsbereich des Änderungsgenehmigungsverfahrens auf den vollständigen Austausch einer Anlage, soweit dieser dem Zweck der Kapazitäts- oder Effizienzsteigerung dient. Eine neue, eigenständige Genehmigung ist in diesem Fall nicht mehr erforderlich.

Der Anwendungsbereich des § 16b BImSchG ist bei einem vollständigen Austausch der Anlage allerdings in zeitlicher und räumlicher Hinsicht beschränkt: Die Verfahrenserleichterungen des § 16b BImSchG greifen in diesem Fall nur dann ein, wenn die neue Anlage innerhalb von 24 Monaten nach dem Rückbau der Bestandsanlage errichtet und der Abstand zwischen der Bestandsanlage und der neuen Anlage höchstens das Zweifache der Gesamthöhe der neuen Anlage beträgt. Manche Fallgestaltung, die durchaus als „Repowering“ verstanden werden, dürfte damit aus dem Anwendungsbereich fallen.

Eine tatbestandliche Erweiterung (die für die artenschutzrechtliche Prüfung gilt) enthält § 45c Abs. 1 S. 2 BNatSchG, der auch neue Windenergieanlagen an Land erfasst, die innerhalb von 48 Monaten nach dem Rückbau der Bestandsanlage errichtet werden und deren Abstand zur Bestandsanlage maximal das Fünffache der Gesamthöhe der neuen Anlage beträgt.

b) Inhaltliche Spezialregelungen

Eine wesentliche Verfahrenserleichterung ist die Einführung der sog. Delta-Betrachtung beim Repowering. Nach § 16b BImSchG müssen auf Antrag des Vorhabenträgers im Rahmen des Änderungsgenehmigungsverfahrens nur Anforderungen geprüft werden, soweit durch das Repowering im Verhältnis zum gegenwärtigen Zustand unter Berücksichtigung der auszutauschenden Anlage nachteilige Auswirkungen hervorgerufen werden und diese für die Prüfung nach § 6 erheblich sein können. Es findet mithin eine Vergleichsbetrachtung der Bestandsanlage mit der Austauschanlage statt.

Hinsichtlich der Schallimmissionen konkretisiert § 16b Abs. 3 BImSchG den Delta-Ansatz dahingehend, dass eine Genehmigung dann nicht versagt werden darf, wenn zwar nach der Modernisierung nicht alle Immissionsrichtwerte der technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm eingehalten werden, aber gleichzeitig der Immissionsbeitrag der Windenergieanlage nach der Modernisierung niedriger ist als der Immissionsbeitrag der durch sie ersetzten Wind-



energieanlagen und die Windenergieanlage dem Stand der Technik entspricht. Mit anderen Worten ist die immissionsschutzrechtliche Zulässigkeit bei einer Verbesserung der Immissionssituation durch das Repowering selbst dann gegeben, wenn gleichwohl immer noch Schallrichtwerte überschritten werden.

Hinsichtlich des Artenschutzes ist nach § 45c Abs. 2 S. 1 BNatSchG, insbesondere mit Blick auf das Tötungsverbot nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG, hingegen weiterhin eine Vollprüfung vorzunehmen. Eine Verschlechterung ist hierbei nicht zulässig. Es kommt daher nach wie vor auf die Signifikanzprüfung in Bezug auf das Tötungsrisiko an. Hierbei kann jedoch Berücksichtigung finden, dass aufgrund einer meist verringerten Anlagenzahl und der Erhöhung der Rotorunterkante bei größeren Anlagen im Rahmen des Repowerings meist geringere Eingriffe in § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG vorliegen werden.³⁴ Nach § 45c Abs. 2 S. 2 BNatSchG wird die Bestandsanlage zudem als Vorbelastung bei der Bewertung des Eingriffs berücksichtigt

Die Prüfung anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften, insbesondere des Raumordnungs-, Bauplanungs- und Bauordnungsrechts, bleibt nach § 16b Abs. 4 BImSchG weiterhin unberührt, sodass einer der größten Probleme für Repowering weiterhin unangetastet bleibt.

Auf einen Erörterungstermin soll gemäß § 16b Abs. 5 BImSchG verzichtet werden, wenn der Antragsteller diesen nicht ausdrücklich beantragt.

II.4. Materielle Genehmigungsvoraussetzungen

In materieller Hinsicht ist eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung zu erteilen, wenn unter anderem sichergestellt ist, dass keine schädlichen Umweltauswirkungen im Sinne des § 5 BImSchG von der Anlage ausgehen, und andere öffentlich-rechtliche Vorschriften der Errichtung und dem Betrieb der Anlage nicht entgegenstehen, § 6 Abs. 1 BImSchG. Eine andere öffentlich-rechtliche Vorschrift in diesem Sinne ist § 35 Abs. 1 BauGB, wonach jedes Vorhaben, das „der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Wind[...]energie dient“, zulässig ist, „wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen“ und „die Erschließung gesichert ist“. Die Erschließung muss gemäß § 35 Abs. 5 S. 2 und 3 BauGB gesichert sein.

a) Entgegenstehende Belange

Dieser behördliche Prüfungsmaßstab bei der Entscheidung über die Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung umfasst eine Vielzahl potenziell entgegenstehender Belange. Zu ihnen zählte bislang unter anderem der „Planvorbehalt“ in § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB, der bereits oben unter 1. a) dargestellt worden ist. Diese Vorschrift findet aber nach neuer Rechtslage keine Anwendung mehr.

Möglich bleibt aber weiterhin, dass ein Vorhaben mit einem Ziel der Raumordnung in Konflikt gerät. In solchen Fällen ist es möglich, dass von einem Ziel der Raumordnung abgewichen wird, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Auch hier hat die Windenergie jüngst eine Privilegierung erfahren. Denn künftig „soll“ eine solche Abweichung genehmigt werden (zuvor bestand insoweit behördliches Ermessen). Die Soll-Bestimmung besagt, dass eine solche Abweichung bei Vorliegen der Voraussetzungen allenfalls in Ausnahmekonstellationen versagt werden kann.

Doch auch davon abgesehen können die verschiedensten öffentlichen Belange der Errichtung und dem Betrieb von Windenergieanlagen entgegenstehen.

³⁴ Deutscher Bundestag Drucksache 19/30954, S. 12



Zunächst ist allerdings zu betonen, dass nicht jeder berührte öffentliche Belang zur Unzulässigkeit der Windenergieanlage führt. Vielmehr muss dieser öffentliche Belang eben „entgegenstehen“. Das bedeutet, dass, falls öffentliche Belange betroffen sind, eine Abwägung zwischen ihnen und dem Interesse an der Errichtung und dem Betrieb der Windenergieanlage stattfinden muss. Dabei gilt wiederum, dass dem öffentlichen Interesse an der Windenergie, das in der Privilegierung gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB zum Ausdruck kommt, ein besonderes Gewicht zuzumessen ist.³⁵ Damit war auch bereits in der Vergangenheit klar, dass jedenfalls nicht jedes Mal, wenn ein öffentlicher Belang berührt wird, dies gelichbedeutend mit der Unzulässigkeit der Windenergieanlage war.

Das Gewicht, mit dem das öffentliche Interesse an dem Ausbau der Windenergie berücksichtigt werden muss, ist durch die Neuregelung des § 2 EEG nochmals deutlich gestärkt worden. Dort ist nunmehr ausdrücklich festgelegt, dass „die Errichtung und der Betrieb“ von Windenergieanlagen (und anderen erneuerbaren Energien-Anlagen) im überragenden öffentlichen Interesse liegen und der öffentlichen Sicherheit dienen. Deswegen, so ordnet das Gesetz weiter an, sollen die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden, solange bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist.

Dies bedeutet keinen absoluten Vorrang der Windenergie. Es kann also immer noch sein, dass im Einzelfall öffentliche Belange entgegenstehen, mit der Folge, dass im konkreten Einzelfall die Errichtung von Windenergieanlagen nicht zulässig ist. Dies müssen angesichts des „überragenden öffentlichen Interesses“ aber ihrerseits überragend wichtige Interessen sein. Insgesamt darf die Vorschrift deswegen nicht so missverstanden werden, dass sie der Windenergie grundsätzlich und in allen Fragen Vorfahrt einräumen würde. Sie kommt nur dort überhaupt zur Anwendung, wenn eine Abwägung vorgesehen ist. Dann wird sie aber sicherlich eine große Bedeutung haben.³⁶ Denn aus ihr resultiert ein regelmäßiges Übergewicht der erneuerbaren Energien in dem Sinne, dass das überragende öffentliche Interesse an der Errichtung von Windenergieanlagen sowie das öffentliche Sicherheitsinteresse nur in atypischen Ausnahmefällen überwunden werden kann, die fachlich anhand der besonderen Umstände der jeweiligen Situation zu begründen wären.³⁷

Was „öffentliche Belange“ sind, die entgegenstehen können, lässt sich in einem Satz nicht zusammenfassen. Dafür sind die in Betracht kommenden Belange zu vielgestaltig. Als erste Orientierung kann die Aufzählung in § 35 Abs. 3 BauGB herangezogen werden, wo beispielhaft Belange genannt sind, die einem Windenergievorhaben entgegengehalten werden können. Von den genannten Aspekten spielen praktisch unter anderem die Nr. 3 („schädliche Umwelteinwirkungen“) und Nr. 5 („Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege“) eine herausragende Rolle. Aber auch die anderen Belange können natürlich im Einzelfall zum Tragen kommen.

Immissionen

Typische Umwelteinwirkungen von Windenergieanlagen sind Schallimmissionen und Schattenwurf. Beide können schädlich im Sinne des § 5 Abs. 1 BImSchG sein. Dabei ist aber nicht bereits jede Beeinträchtigung ohne Weiteres als schädliche Umwelteinwirkung anzusehen. Wichtig ist vielmehr, dass im Hinblick auf jeden Immissionsort (in erster Linie Wohnhäuser) im Einwirkungsbereich sichergestellt ist, dass die Grenze des Zumutbaren nicht überschritten wird.

Die von Windenergieanlagen ausgehenden **Schallimmissionen** können schädliche Umweltauswirkungen darstellen. Grundlage der Prüfung sind die Richtwerte der TA Lärm, die als verbindliche normenkonkretisierende Verwaltungsvorschrift anzusehen ist.³⁸ Die TA Lärm sieht abgestufte Richtwerte für die verschiedenen Baugebiete vor; für allge-

³⁵ Grundlegend zur Bedeutung der Privilegierung nach § 35 Abs. 1 BauGB: *BVerwG*, Urteil vom 25.10.1967 – IV C 86.66.

³⁶ Vgl. *OVG Münster*, Urteil vom 27.10.2022 – 22 D 363.21 (zur Abwägung im Kontext des baurechtlichen Rücksichtnahmegebots).

³⁷ *OVG Greifswald*, Urteil vom 23.02.2023 – 5 K 171.22 (zur Abwägung mit Belangen des Denkmalschutzes).

³⁸ *BVerwG*, Urteil vom 29.08.2007 – 4 C 2.07.

meine und reine Wohngebiete zum Beispiel. 40 bzw. 35 dB(A) nachts; für Dorf- und Mischgebiete nächtliche Richtwerte von 45 dB(A). In vielen Verfahren wenden die Nachbarn derzeit ein, dass anstelle der Richtwerte der TA Lärm auf die *Night Noise Guidelines* der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zurückgegriffen werden müsse, die unabhängig vom Gebietstyp nur einen Wert von 40 dB(A) nachts vorsehen. Dieser Argumentation folgt die Rechtsprechung aus einer ganzen Reihe von Gründen nicht: Zum einen sind die Vorschläge der WHO nicht rechtsverbindlich; zum anderen sind die Werte nicht vergleichbar, weil die *Night Noise Guidelines* auf die jährliche nächtliche Lärmdurchschnittsbelastung und nicht auf Höchstwerte abstellt.³⁹ Überdies ist die WHO selbst in jüngeren Publikationen von dieser Empfehlung abgerückt.⁴⁰

Die Einhaltung der Richtwerte der TA Lärm ist sicherzustellen, was im Genehmigungsverfahren vor allem durch die Vermessungen des Herstellers und durch gutachterliche Schallimmissionsprognosen nachzuweisen ist. Hierbei sind unter Umständen (aber keineswegs stets) Sicherheitszuschläge bei der Prognose erforderlich, damit sichergestellt ist, dass keine schädlichen Umweltauswirkungen entstehen. Anstelle des bisherigen „alternativen Verfahrens“ ist das sogenannte Interimsverfahren anzuwenden, wie es die „Hinweise zum Schallimmissionsschutz bei Windenergieanlagen, Stand 30.06.2016“ der LAI-Hinweise vorsehen, die seitdem durch Erlasse in den Bundesländern für anwendbar erklärt worden sind. Die Rechtsprechung geht mehrheitlich davon aus, dass dies keinen gesicherten Erkenntnisfortschritt bedeutet, sodass das „alternative Verfahren“ nicht mehr dem Stand der Technik entspreche.⁴¹ Praktisch nimmt die Bedeutung dieser Frage ab, weil kaum noch Verfahren anhängig sind, in denen ausschließlich Schallimmissionsprognosen nach dem alternativen Verfahren vorliegen. Trotz diverser Unterschiede in der Berechnung (allem voran der Wegfall eines Bodendämpfungsfaktors) unterscheiden sich die Ergebnisse in beiden Verfahren ohnehin in den allerwenigsten Fällen signifikant.

Auch der von einer Windenergieanlage hervorgerufene **Schattenwurf** kann eine schädliche Umwelteinwirkung sein. Durch die Rotorbewegungen der Windenergieanlage ist der Schattenwurf nicht statisch, sondern periodisch, was die Lästigkeit aus Sicht der Anwohner erhöhen kann. Nach den fachlichen Empfehlungen der LAI⁴² ist der Schattenwurf dann nicht als belästigend einzustufen (und damit keine schädliche Umwelteinwirkung im rechtlichen Sinne), wenn die astronomisch maximal mögliche Beschattungsdauer, die von sämtlichen Windenergieanlagen in der Umgebung ausgeht, am jeweiligen Immissionsort (Wohnhaus) nicht mehr als 30 Stunden pro Kalenderjahr und nicht mehr als 30 Minuten pro Tag beträgt. Diese fachlichen Empfehlungen sind rechtlich nicht verbindlich, sie werden aber in der Genehmigungspraxis angewendet und sind von der Rechtsprechung als „Faustformel“ anerkannt.⁴³ Ist nicht ausgeschlossen, dass die Maximalwerte bei der astronomisch möglichen Beschattungsdauer überschritten werden, muss die Anlage temporär abgeschaltet werden. Deswegen enthalten Genehmigungen typischerweise eine Nebenbestimmung, mit der der Betreiber zur Installation einer Abschaltautomatik verpflichtet wird. Ob die Anlage abgeschaltet werden muss, richtet sich dann nicht nach der rechnerisch möglichen, sondern nach der tatsächlichen Beschattungsdauer. Die Windenergieanlage muss dann automatisch abgeschaltet werden, wenn die tatsächliche reale meteorologische (und nicht die theoretisch astronomisch mögliche) Beschattungsdauer acht Stunden pro Kalenderjahr überschreitet.

Natur- und Artenschutz

Der Naturschutz ist ein häufiger Gegenstand der Auseinandersetzung im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren. Hierbei geht es vor allem um Fragen des besonderen Artenschutzes, namentlich um Konflikte mit

³⁹ *OVG Münster*, Beschluss vom 21.02.2020 – 8 A 3269/18.

⁴⁰ *OLG Schleswig*, Urteil vom 04.12. 2019 – 9 U 152/18.

⁴¹ Z.B. *OVG Münster*, Beschluss vom 29.11.2017 – 8 B 663/17; *OVG Lüneburg*, Beschluss vom 08.02.2018 - 12 ME 7/18; wohl a.A.: *VGH Mannheim*, Beschluss vom 25.01.2018 – 10 S 1681/17; *VG Düsseldorf*, Urteil vom 01.03.2018 – 28 K 5087/17.

⁴² *Länderarbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz*, Hinweise zur Ermittlung und Beurteilung der optischen Immissionen von Windenergieanlagen (13.02.2002).

⁴³ *OVG Münster*, Beschluss vom 19.09.2012 – 8 A 339/12.



bestimmten Vogelarten und Fledermäusen. Gemäß § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG ist es unter anderem verboten, diese Tiere zu töten. Dieses Tötungsverbot ist nicht erst dann erfüllt, wenn Tiere vorsätzlich getötet werden (was bei Windenergieanlagen praktisch nie der Fall wäre), sondern bereits dann, wenn sich durch die Anlage das Tötungsrisiko signifikant erhöht.⁴⁴ Diese zunächst rein richterrechtlich entwickelte Signifikanzschwelle hat der Gesetzgeber 2017 durch die Neufassung des § 44 Abs. 5 S. 2 Nr. 1 BNatSchG übernommen.

Ob eine Windenergieanlage das Risiko tatsächlich signifikant erhöht, muss im Wege einer Prognose beantwortet werden. Weil es in naturschutzfachlicher Hinsicht häufig an gesicherten Erkenntnissen fehlt, erkennt die Rechtsprechung den Behörden insoweit einen gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraum zu.⁴⁵ Das Bundesverfassungsgericht hat dies zwar für einstweilen unvermeidbar gehalten, aber für die Zukunft die Einführung eines zumindest untergesetzlichen einheitlichen Maßstabs angemahnt, um dem Wesentlichkeitsgrundsatz zu genügen.⁴⁶

Dies ist nun durch die Novellierung des BNatSchG erfolgt: erstmals sind in Anlage 1 unmittelbar bundesgesetzlich Abstände zwischen Anlagenstandort und Brutplätzen kollisionsgefährdeter Brutvögel definiert. Rechtlich sieht das Gesetz nun eine im Grundsatz schlichte Stufenregelung vor, ob von einer signifikanten Erhöhung des Tötungsrisikos auszugehen ist, je nach betroffener Art und je nach Abstand zwischen Windenergieanlage und Brutplatz bei jeweils festgelegten Abständen unwiderlegbar (§ 45b Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG) oder widerlegbar (§ 45b Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG) anzunehmen, oder aber im Regelfall (§ 45b Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG) beziehungsweise grundsätzlich (§ 45b Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG) ausgeschlossen ist.

Ist das Risiko einer Tötung signifikant erhöht und kann dies auch durch Vermeidungsmaßnahmen geändert werden, so kommt – gleichsam als „letzter Ausweg“ – die Erteilung einer artenschutzrechtlichen Ausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatSchG in Betracht. Danach kann eine Ausnahme von den artenschutzrechtlichen Zugriffsverboten erteilt werden, wenn die Realisierung des Vorhabens aus „zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art“ erforderlich ist. Gleichzeitig darf es auch keine Alternative zu dem Vorhaben geben. Auch wenn die Rechtsprechung⁴⁷ dies in der Vergangenheit so interpretiert hat, dass hierfür keine unausweichlichen Sachzwänge erforderlich sind, sondern ein „von Verantwortungsbewusstsein geleitetes staatliches Handeln“ ausreicht und den Aufbau einer nachhaltigen Energieversorgung als öffentliches Interesse anerkennt⁴⁸, liegt es auf der Hand, dass der Nachweis im Hinblick auf die Errichtung einzelner Windenergieanlagen gleichwohl schwierig sein konnte.⁴⁹ Abhilfe schafft an dieser Stelle die Neuregelung des § 45b Abs. 4 BNatSchG, wo festgelegt ist, dass die Errichtung von erneuerbare Energien-Anlagen im öffentlichen Interesse liegt und der öffentlichen Sicherheit dient.

Mit dieser Formulierung soll nicht nur – wie bei der identisch formulierten Formulierung in § 2 EEG (siehe oben II.4.) – der Windenergieanlage ein zumindest relativer Vorrang eingeräumt werden, sodass man zugespitzt sagen könnte, dass die Erteilung der Ausnahme zur Regel wird. Zudem – und nur auf den zweiten Blick erkennbar – dient der Verweis auf die öffentliche Sicherheit wohl nicht zuletzt dazu, ein bislang ungeklärtes europarechtliches Problem anzugehen.

⁴⁴ *BVerwG*, Urteil vom 09.07.2008 – 9 A 14.07.

⁴⁵ *BVerwG*, Urteil vom 27.06.2013 – 4 C 1/12.

⁴⁶ *BVerfG*, Beschluss vom 23.10.2018 – 1 BvR 2523/13, 1 BvR 595/14, m. Anm. *Helmes*, NVwZ 2019, 56.

⁴⁷ *OVG Münster*, Urteil vom 18.01.2013 – 11 D 70/09.

⁴⁸ *VGH Kassel*, Beschluss vom 21.02.2019 – 9 B 182/19.

⁴⁹ Vgl. z.B.: *VG Halle (Saale)*, Urteil vom 25.10.2016 – 2 A 4/15.



Denn es ist in der Rechtsprechung noch nicht abschließend geklärt, ob die Ausnahmeregelung im Hinblick auf besonders geschützte Vogelarten im Sinne der europäischen Vogelschutzrichtlinie⁵⁰ (auf die es bei Windenergieanlagen regelmäßig ankommt) überhaupt mit den europäischen Vorgaben in Einklang steht.⁵¹ Dagegen wird eingewandt, dass eine solche Ausnahmemöglichkeit in der Vogelschutzrichtlinie jedenfalls nicht ausdrücklich vorgesehen ist. Eine Bereichsausnahme von den Vorgaben der Vogelschutzrichtlinie für die öffentliche Sicherheit ist aber möglich.

Auch wenn mit diesem gesetzgeberischen Eingriff die größten rechtlichen Unsicherheiten zumindest adressiert sind, dürfen die tatsächlichen Auswirkungen einer artenschutzrechtlichen Ausnahme nicht vergessen werden. Denn die Erteilung auch einer solchen Ausnahme dokumentiert ja, dass die Tötung geschützter Arten wahrscheinlich ist, was die Akzeptanz eines Vorhabens in der örtlichen Bevölkerung in der Regel schwinden lässt. Angesichts dessen sollte die artenschutzrechtliche Ausnahme eigentlich lediglich als Notlösung erwogen werden.

In vielen Verfahren wird künftig der Artenschutz allerdings in vielen Fällen eine geringere Rolle spielen. Gemäß § 6 WindBG, der Art. 6 der EU-Notfall-VO umsetzt, müssen für Anlagen in Windenergiegebieten im behördlichen Zulassungsverfahren weder eine Umweltverträglichkeitsprüfung noch spezielle artenschutzrechtlichen Prüfungen erbracht werden, wenn es um die Errichtung oder Änderung der Anlage in einem zum Zeitpunkt der Genehmigungserteilung ausgewiesenen Windenergiegebiet geht, eine strategische Umweltprüfung durchgeführt wurde und das Gebiet nicht in einem Natura-2000-Gebiet, Naturschutzgebiet oder Nationalpark liegt. Die Behörde hat gegebenenfalls artenschutzrechtliche Minderungsmaßnahmen oder Ausgleichszahlungen anzuordnen. Eine Ausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatSchG ist nicht erforderlich.

§ 6 Abs. 1 WindBG ist auf Genehmigungsverfahren, bei denen der Antragsteller den Antrag bis zum 30.6.2024 eingereicht hat, anzuwenden. Das Gesetz findet auch auf laufende Genehmigungsverfahren Anwendung. Für den Umfang des Antrags ist auf die üblichen immissionsschutzrechtlichen Anforderungen abzustellen. Der Antrag muss im Wesentlichen vollständig sein; an der Vollständigkeit ändert sich durch einzelne Nachreichungen nichts.

Zur Wahrung des Artenschutzes sollen verhältnismäßige Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen auf Grundlage von vorhandenen Daten angeordnet werden. Eine Kartierung durch die Vorhabenträger ist nicht mehr erforderlich. Sind keine Daten oder keine wirksamen Minderungsmaßnahmen vorhanden müssen Betreiber einen finanziellen Ausgleich in ein Artenhilfsprogramm leisten. Die Vorgaben der Vogelschutz-, FFH- und UVP-Richtlinie werden für den Anwendungsbereich der Verordnung außer Kraft gesetzt. Die Höhe der Entschädigung beträgt bei Windenergieanlagen an Land für die Dauer des Betriebs jährlich 450 Euro, wenn Schutzmaßnahmen in bestimmter Höhe angeordnet werden, ansonsten 3.000 Euro.

Landschaftsschutz

Belange der Landschaftspflege können Windenergieanlagen ebenfalls entgegenstehen. Dies ist dann der Fall, wenn die Windenergieanlage im Landschaftsschutzgebiet errichtet werden soll und keine Ausnahme oder Befreiung möglich ist.⁵² In dem wesentlich häufigeren Fall eines Anlagenstandortes außerhalb von Landschaftsschutzgebieten ist hingegen eine „qualifizierte Beeinträchtigung“ erforderlich, die dann vorliegt, wenn sich das Vorhaben in der Umgebung als grob unangemessen darstellt und auch von einem für ästhetische Belange offenen Betrachter als verunstaltend empfunden wird.⁵³ Hierbei ist zugunsten der Windenergieanlage die gesetzgeberische Grundentscheidung zu

⁵⁰ Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten.

⁵¹ Dafür: *OVG Berlin-Brandenburg*, Beschluss vom 20.02.2020 – OVG 11 S 8/20 dagegen: *VG Gießen*, Urteil vom 22.01.2020 – 1 K 6019/18.

⁵² *BVerwG*, Beschluss vom 20.02.2000 – 4 B 104.99.

⁵³ *BVerwG*, Beschluss vom 15.10.2001 – 4 B 69.01.



berücksichtigen, wonach Windenergieanlagen im Außenbereich privilegiert zulässig sind und die damit einhergehenden Belastungen der Landschaft grundsätzlich hinzunehmen sind.⁵⁴

Ein noch zulässiger Eingriff in das Landschaftsbild löst regelmäßig die Verpflichtung aus, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gemäß §§ 18 bis 21 BNatSchG zu ergreifen. Subsidiär kommen auch Ausgleichszahlungen in Betracht, deren Höhe in den Windenergieerlassen der Bundesländer⁵⁵ geregelt ist.

Sonstige Belange

Neben den genannten Belangen können im Einzelfall auch noch weitere Belange eine Rolle spielen. Der **Denkmalschutz** kann im Einzelfall eine erhebliche Rolle spielen, weil die Veränderung der Umgebung von Kulturdenkmälern eine besondere denkmalschutzrechtliche Genehmigungspflicht auslösen kann, die sich nach dem jeweiligen Landesdenkmalschutzgesetz richtet. Bei der Frage, ob eine solche Genehmigung (im Rahmen der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung) erteilt werden kann, kommt es unter anderem darauf an, welche Bedeutung das Denkmal hat und wie groß die Auswirkungen der Windenergieanlage sind.⁵⁶

In jüngerer Zeit ist der Belang des § 35 Abs. 2 S. 1 Nr. 8 BauGB („Funktionsfähigkeit von **Funkstellen und Radaranlagen**“) zunehmend in den Fokus gerückt. Hierzu sind verschiedene Gerichtsentscheidungen ergangen⁵⁷, die sich etwa auf Wetter-, Militär- oder zivile Flugradare beziehen. Umstritten ist in diesem Kontext weniger, dass die Belange solcher Radaranlagen grundsätzlich das Recht zur Errichtung und zum Betrieb von Windenergieanlagen einschränken können, sondern vielmehr, wie konkret die Möglichkeit einer nachteiligen Auswirkung sein muss, wer die Beweislast hierfür trägt und inwieweit (fach-)behördliche Gutachten gerichtlich überprüfbar sind. Hier sind noch viele Fragen offen.⁵⁸

Die Aufzählung in § 35 Abs. 3 BauGB ist **nicht abschließend**; vielmehr kommen auch noch andere öffentliche Belange in Betracht, bei deren Entgegenstehen die Errichtung einer Anlage unzulässig ist. Die Rechtsprechung hat insoweit unter anderem Turbulenzeffekte⁵⁹ und Windabschattung⁶⁰, die von Windenergieanlagen jeweils zu Lasten anderer Anlagen ausgehen können, als entgegenstehende öffentliche Belange anerkannt. Auch öffentliche Straßen mit ihren Anbaubeschränkungsbereichen können der Errichtung einer Windenergieanlage grundsätzlich entgegenstehen. Hier muss aber eine konkrete Gefahrenlage vorliegen.⁶¹ Zudem ist beispielsweise die Tatsache, dass der geplante Standort der Windenergieanlage in einem Tieffluggebiet der Bundeswehr liegt, ein entgegenstehender öffentlicher Belang, der der Windenergieanlage entgegengehalten werden kann.⁶² Auch die Störung von Flugsicherheitseinrichtungen im Sinne des § 18a LuftVG steht der Errichtung und dem Betrieb von Windenergieanlagen entgegen.⁶³

Ein weiterer nicht ausdrücklich genannter öffentlicher Belang ist das allgemeine baurechtliche **Gebot der Rücksichtnahme**. Im Hinblick auf Windenergieanlagen spielt es vor allem unter dem Stichwort „optisch bedrängende Wirkung“ eine Rolle. Die Besonderheit der optisch bedrängenden Wirkung ist, dass es sich nicht um eine Immission im Sinne des BImSchG handelt, weswegen sie nur im Rahmen des allgemeinen baurechtlichen Rücksichtnahmegebots eine

⁵⁴ *OVG Bautzen*, Urteil vom 18.05.2000 – 1 B 29.98.

⁵⁵ Z.B. Bayern: „Hinweise zur Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen (WEA) – Windenergie-Erlass (BayWEE)“, vom 19.07.2016; NRW: „Erlass für die Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen und Hinweise für die Zielsetzung und Anwendung (Windenergie-Erlass)“ vom 04.11.2015.

⁵⁶ *OVG Lüneburg*, Urteil vom 23.08.2012 – 12 LB 170.11.

⁵⁷ Z.B.: *OVG Lüneburg*, Beschluss vom 21.07.2011 – 12 ME 201/10; *VGH München*, Urteil vom 18.09.2015 – 22 B 14.1263.

⁵⁸ Hierzu am Beispiel der Wetterradare: *Helmes*, in: Brandt (Hrsg.), JBWER 2015, 93.

⁵⁹ Z.B. *OVG Münster*, Beschluss vom 24.01.2000 – 7 B 2180.99

⁶⁰ *OVG Münster*, Beschluss vom 01.02.2000 – 10 B 1831.99.

⁶¹ *OVG Münster*, Urteil vom 28.08.2008 – 8 A 2138/06.

⁶² *BVerwG*, Beschluss vom 05.09.2006 – 4 B 58.06.

⁶³ *BVerwG*, Urteil vom 07.04.2016 – 4 C 1.15.



Rolle spielen kann. Naturgemäß ist es immer wieder umstritten, ob von einer Windenergieanlage oder von mehreren Anlagen eine optisch bedrängende Wirkung ausgeht. Dabei geht es aber nicht um das individuelle Empfinden des einzelnen Nachbarn, sondern um eine objektiv nachvollziehbare optische Bedrängung. In Ermangelung rechtlicher oder fachlicher Standards zur Ermittlung behelf sich die Rechtsprechung in der Vergangenheit mit einer Faustformel⁶⁴, die als Orientierung dienen sollte: Liegt zwischen der Anlage und dem nächsten Wohnhaus ein Abstand von mehr als der dreifachen Anlagenhöhe, liegt regelmäßig keine optisch bedrängende Wirkung vor; eine genauere Prüfung ist dann entbehrlich. Unterschreitet der Abstand das Zweifache der Anlagengesamthöhe gilt der entgegengesetzte Grundsatz: Es ist regelmäßig von optisch bedrängender Wirkung auszugehen. Im Bereich dazwischen muss eine besonders intensive Einzelfallprüfung vorgenommen werden. All dies ist aber nicht mehr als eine erste Orientierung: Diese Regel hatte sich in der Rechtsprechung etabliert⁶⁵ und war aus Sicht der Rechtsprechung auch nicht etwa (zum Schutze der Nachbarn) deswegen zu modifizieren, weil die Gesamthöhe der Anlagen im Laufe der Jahre gestiegen ist⁶⁶.

Im Gegenteil hat der Gesetzgeber mittlerweile eine ausdrückliche Vorschrift erlassen, die – auch wenn die Gesetzesbegründung von einer bloßen „Klarstellung“ spricht – faktisch eine deutliche Änderung zulasten der Nachbarn darstellt. Denn § 249 Abs. 10 BauGB bestimmt nun, dass eine Windenergieanlage, die mehr als das Zweifache entfernt ist, in der Regel keine optisch bedrängende Wirkung entfaltet. Dies bedeutet praktisch, dass die bisher geforderte „intensive Einzelfallprüfung“ ab einem Abstand, der der zweifachen Anlagehöhe entspricht, nicht mehr erforderlich ist. Insoweit gilt das, was früher erst ab der dreifachen Höhe praktiziert wurde: die Regelvermutung, dass keine optisch bedrängende Wirkung von der Anlage ausgeht, die nur aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalls entkräftet werden kann.⁶⁷

Keine unmittelbare Regelung trifft das Gesetz zu der Frage, was bei geringeren Abständen als der zweifachen Anlagenhöhe passiert. Bislang galt nach der „Faustformel“ der Rechtsprechung in diesem Bereich die Regelvermutung, dass eine optisch bedrängende Wirkung bestehe. Ob diese umgekehrte Regelvermutung weiterhin Geltung beansprucht, ist zweifelhaft. Vorzugswürdig ist es, dass „beredete Schweigen“ des Gesetzgebers zu diesem Nahbereich so zu deuten, dass hier keinerlei Regelvermutung besteht, sondern eine Einzelfallprüfung erforderlich ist, insbesondere dann, wenn es sich um geringfügige Unterschreitungen der zweifachen Anlagenhöhe handelt. Dieses Ergebnis dürfte sich normativ auch aus der Vorrangregelung des § 2 EEG ergeben.

b) Gesicherte Erschließung

Eine weitere Genehmigungsvoraussetzung ist, dass die Erschließung gesichert ist, § 35 Abs. 1 S. 1 BauGB. Zur Erschließung gehört vor allem die wegemäßige Erschließung, also die Erreichbarkeit der Anlage mit Fahrzeugen. Grundsätzlich ebenfalls zur Erschließung gehören der Anschluss an Versorgungs- und Entsorgungsleitungen, wie Strom, Wasser und Abwasser, was aber für Windenergieanlagen keine große Rolle spielt. Der Netzanschluss der Windenergieanlage zur Einspeisung des erzeugten Stroms gehört demgegenüber nicht zur Erschließung.⁶⁸

„Gesichert“ ist die Erschließung bereits dann, wenn damit gerechnet werden kann, dass sie bis zur Herstellung des Bauwerks, spätestens bis zur Gebrauchsabnahme, funktionsfähig angelegt ist und wenn ferner damit zu rechnen ist, dass sie auf Dauer zur Verfügung stehen wird. Insoweit ist von einer gesicherten Erschließung nicht erst dann auszu-

⁶⁴ *BVerwG*, Beschluss vom 11.12.2006 – 4 B 72.06.

⁶⁵ *VGH München*. Urteil vom 15.07. 2020 – 15 N 18.2110.

⁶⁶ *OVG Münster*, Urteil vom 04.07.2018 – 8 A 47/17.

⁶⁷ BT-Drs. 20/4704, 18.

⁶⁸ *BVerwG*, Beschluss vom 05.01.1996 – 4 B 306.95.



gehen, wenn der Antragsteller die Erschließungsaufgabe in einem Vertrag mit der Gemeinde bereits verbindlich übernommen hat. Vielmehr genügt es, dass der Gemeinde ein zumutbares Erschließungsangebot vorliegt.⁶⁹ Weil das Erschließungsangebot die Kostenübernahme durch den Antragsteller umfasst, kann ein solches Angebot nur dann unzumutbar sein, wenn die technische Umsetzung oder wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Antragstellers zweifelhaft sind. Sind solche Zweifel nicht gegeben, ist die Gemeinde verpflichtet, ein zumutbares Angebot, mit dem sich der Anlagenbetreiber zur Herstellung der Erschließung verpflichtet, anzunehmen.

c) Rückbauverpflichtung

Schließlich ist für die Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung erforderlich, dass der Anlagenbetreiber eine verbindliche Erklärung abgibt, mit der er sich zum Rückbau der Windenergieanlage verpflichtet. Dieses Anerkennen der Rückbauverpflichtung durch den Anlagenbetreiber in Gestalt einer Verpflichtungserklärung ist konstitutiv für die spätere Genehmigungserteilung.⁷⁰ Es ist möglich, die Rückbauverpflichtung im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zu vereinbaren.⁷¹

In der Praxis verlangen die Behörden die Sicherung der Rückbauverpflichtung durch die Beibringung einer Bürgschaft. Dies ist im BauGB zwar nicht ausdrücklich vorgesehen, aber rechtlich (aufgrund von Landesrecht) zulässig.⁷² Hier ist häufig die Höhe streitig; in vielen Bundesländern enthalten die jeweiligen Windenergieerlasse und landesrechtlichen Regelungen Vorgaben zur Höhe, um eine einheitliche Verwaltungspraxis zu gewährleisten. Weil die Rückbaubürgschaft dazu dient, die vollständige Beseitigung der Windenergieanlage nach Nutzungsaufgabe abzusichern, erreicht sie aber in jedem Fall erhebliche Höhen. Beispielsweise werden in Brandenburg als voraussichtliche Rückbaukosten 10 % der Rohbaukosten angenommen, wobei die Rohbaukosten wiederum 60 % der Herstellungskosten betragen. Bei Herstellungskosten in Höhe von 3.000.000 Euro wäre deswegen eine Rückbaubürgschaft in Höhe von 180.000 Euro erforderlich.

II.5 Genehmigungsentscheidung und Gebühren

Das Genehmigungsverfahren endet mit der behördlichen Entscheidung über die Genehmigungsfähigkeit der Anlage. Sind die Voraussetzungen des § 6 Abs. 1 BImSchG erfüllt, so muss die Behörde die Genehmigung erteilen. Dabei werden regelmäßig umfangreiche Nebenbestimmungen aufgenommen, die die Einhaltung der Verpflichtungen sicherstellen und damit dem Zweck dienen, die Genehmigungsfähigkeit der Windenergieanlage herbeizuführen.

Ist es demgegenüber auch durch Nebenbestimmungen nicht möglich, die Genehmigungsfähigkeit herbeizuführen, so muss die Behörde den Genehmigungsantrag ablehnen. Dies ist aber nur nach einer vorherigen Anhörung des Antragstellers zulässig.

Für die Entscheidung werden Verwaltungsgebühren erhoben, die sich regelmäßig an dem behördlichen Aufwand, aber auch an dem wirtschaftlichen Interesse des Antragstellers (bemessen durch die prognostizierten Errichtungskosten) orientieren. Je nach Anlagengröße und -anzahl können hierbei durchaus sechsstellige Beträge (auch im oberen Bereich) erreicht werden.

Wenn keine Genehmigung, sondern eine Ablehnung droht, kann es sich gebührenrechtlich lohnen, den Antrag zurückzunehmen, weil ohne die behördliche Sachentscheidung die Gebühren geringer ausfallen.

⁶⁹ BVerwG, Urteil vom 20.05.2010 – 4 C 7.09.

⁷⁰ BVerwG, Urteil vom 17.10.2012 – 4 C 5.12.

⁷¹ VGH Mannheim, Urteil vom 31.03.2015 – 3 S 2016.14.

⁷² BVerwG, Urteil vom 17.10.2012 – 4 C 5.11.

III. Nach Erteilung der Genehmigung

Wenn das Genehmigungsverfahren erfolgreich zu Ende gebracht worden ist und die immissionsschutzrechtliche Genehmigung vorliegt, ist der Genehmigungsinhaber grundsätzlich berechtigt, die Anlage zu errichten und zu betreiben. Auch dann gibt es aber durchaus noch Risiken und Komplikationen. Insoweit ist zwischen der Vollziehbarkeit (dazu 1.) und der Bestandskraft der Genehmigung (dazu 2.) zu unterscheiden. Außerdem ist ein typisches Problem nach Erteilung der Genehmigung, dass kleinere oder größere Änderungen auftreten, die im Genehmigungsverfahren noch nicht bekannt waren (dazu 3.).

III.1. Vollziehbarkeit der Genehmigung

Eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung ist als solche vollziehbar, sobald sie dem Genehmigungsinhaber bekannt gegeben worden ist. Nach früherer Rechtslage galt dies nicht absolut. Sobald ein Dritter, beispielsweise ein Nachbar oder ein Umweltschutzverband, einen Rechtsbehelf gegen die Genehmigung (je nach Bundesland: Widerspruch oder Anfechtungsklage)⁷³ eingelegt hatte, war die Vollziehbarkeit gehemmt. Das heißt, dass es unzulässig wäre, die Genehmigung auszunutzen und beispielsweise Baumaßnahmen durchzuführen.

Wollte der Genehmigungsinhaber die Genehmigung trotz anhängiger Rechtsbehelfe ausnutzen, so musste er einen Antrag auf Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit stellen, was entweder unmittelbar durch die Genehmigungsbehörde (§ 80 Abs. 4 VwGO) oder durch das Verwaltungsgericht (§ 80 Abs. 5 VwGO) erfolgen kann. Hatte die Behörde die sofortige Vollziehbarkeit auf Antrag des Anlagenbetreibers bereits im Rahmen der Genehmigungserteilung angeordnet, was rechtlich zulässig und auch üblich ist, so musste der Dritte, der sich gegen die Genehmigung wehrt, einen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gemäß § 80a VwGO stellen.

Mit dem Inkrafttreten des neuen § 63 BImSchG als Bestandteil des sogenannten „Investitionsbeschleunigungsgesetzes“ hat sich dies geändert. Denn nach dieser Vorschrift gilt nunmehr, dass Rechtsmittel Dritter gegen immissionsschutzrechtliche Genehmigungen für Windenergieanlagen keine aufschiebende Wirkung entfalten. Diese Regelung, die es in vergleichbarer Form auch für andere Arten von Genehmigungen (zum Beispiel gemäß § 212a Abs. 1 BauGB für Baugenehmigungen) gibt, dreht das Regel-Ausnahme-Verhältnis um. Sie führt dazu, dass der Dritte stets aktiv werden und einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung seines Rechtsbehelfs nach § 80a VwGO stellen muss. Dies mag (unter anderem aufgrund des Kostenrisikos gerichtlicher Verfahren) eine gewisse Hemmschwelle für Dritte darstellen. Auch die Kräfteverhältnisse im Rahmen der gerichtlichen Abwägung verschieben sich damit (zumindest ein wenig): Denn die Tatsache, dass die sofortige Vollziehbarkeit bundesgesetzlich angeordnet ist, erhöht die Darlegungslast des Dritten, der die aufschiebende Wirkung seines Rechtsbehelfs begehrt. Jüngst ist zudem ein gesetzlicher Abwägungsmaßstab hinzugekommen, der die Risiken des vorläufigen Rechtsschutzes nochmals absenkt: nach § 80c Abs. 2 S. 1 VwGO kann das Gericht bei der Entscheidung über die Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einen Mangel des angefochtenen Verwaltungsakts außer Acht lassen, wenn dieser in absehbarer Zeit offensichtlich behoben sein wird. Gemäß § 80c Abs. 4 VwGO hat das Gericht die Bedeutung von Vorhaben im überragenden öffentlichen Interesse besonders zu berücksichtigen.

⁷³ Dazu ausführlich: v. *Tettau*, DFBEW, Hintergrundpapier „Widersprüche und Klagen bei Windenergieprojekten in Deutschland“, Mai 2015, S. 21 ff.



Aus all dem lässt sich aber nicht zwingend folgern, das Vollziehungsinteresse überwiege stets – es bleibt vielmehr immer eine Einzelfallabwägung erforderlich.⁷⁴ Sowohl nach alter als auch nach aktueller Rechtslage gilt: Solange nicht abschließend über die Rechtsbehelfe Dritter entschieden ist, handelt der Genehmigungsinhaber letztlich auf eigenes Risiko, wenn er bereits Baumaßnahmen durchführt. Sollte der Rechtsbehelf nämlich im Ergebnis Erfolg haben und die immissionsschutzrechtliche Genehmigung aufgehoben werden, so wäre der Anlagenbetreiber verpflichtet, die Anlage auf eigene Kosten wieder zurückzubauen. Dann kann er allenfalls noch Amtshaftungsansprüche erheben, wobei in verschiedenen Bundesländern von dem Genehmigungsinhaber ein entsprechender Verzicht verlangt wird, bevor die Behörde die sofortige Vollziehbarkeit anordnet.

Allerdings ist das Risiko praktisch häufig nicht übermäßig groß. Jedenfalls in den Fällen, in denen das zuständige Verwaltungsgericht einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung abgelehnt hat, besteht eine relativ hohe Wahrscheinlichkeit, dass die Genehmigung auch im Hauptsacheverfahren nicht aufgehoben werden wird. Denn das Gericht hat in diesem Verfahren bereits summarisch geprüft, ob das Rechtsmittel des Dritten voraussichtlich Erfolg haben wird – und dies verneint.

III.2. Bestandskraft der Genehmigung

Volle Rechtssicherheit gibt es aber nur mit einer bestandskräftigen Genehmigung, weil gegen diese keine Rechtsbehelfe mehr eingelegt werden können. Wann Bestandskraft eingetreten ist, ist aber wiederum mitunter schwierig zu bestimmen. Als Grundsatz gilt, dass eine Genehmigung einen Monat nach ihrer Bekanntgabe bestandskräftig wird, wenn bis dahin kein Rechtsbehelf eingelegt worden ist.

Problematisch ist allerdings, dass sich die Rechtsbehelfsfrist auf ein Jahr verlängert, falls der Genehmigung eine Rechtsbehelfsbelehrung (Hinweis, welche Rechtsbehelfe in welcher Frist wo eingelegt werden können) fehlt, § 58 Abs. 2 VwGO. Noch wichtiger ist allerdings die Einschränkung, dass die Bestandskraft gegenüber allen Betroffenen grundsätzlich individuell eintritt. Eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung im **vereinfachten Verfahren**, die dem Genehmigungsinhaber gegenüber bereits seit Längerem bestandskräftig geworden ist, muss deswegen nicht bereits gegenüber allen klageberechtigten Nachbarn bestandskräftig geworden sein, weil die Genehmigung diesen gegenüber häufig überhaupt nicht bekannt gegeben worden ist. Ohne Bekanntgabe beginnen die Rechtsbehelfsfristen aber gar nicht zu laufen. Dies führt dazu, dass auch noch lange nach Genehmigungserteilung Klagen Dritter möglich sind, die gegebenenfalls wiederum die Vollziehbarkeit der Genehmigung hemmen und den Genehmigungsinhaber so zu einem Baustopp zwingen.⁷⁵

Eine Grenze ergibt sich dann nur aus dem Grundsatz der Verwirkung, der selbstständig neben dem formellen Erfordernis, die Klagefrist einzuhalten, besteht. Insoweit gilt, dass eine Klageerhebung unzulässig ist, wenn seit der Möglichkeit, Klage zu erheben, längere Zeit verstrichen ist und besondere Umstände hinzutreten, die die verspätete Geltendmachung als Verstoß gegen Treu und Glauben erscheinen lassen.⁷⁶ Wann dies der Fall ist, ist allerdings eine Frage des Einzelfalls.

Mehr Rechtssicherheit besteht demgegenüber, wenn es sich um eine Genehmigung handelt, die im **förmlichen Verfahren** ergangen ist. Eine solche Genehmigung muss nämlich gemäß § 10 Abs. 8 BImSchG zwingend öffentlich bekannt gemacht und ausgelegt werden. Mit dem Ende der Auslegungsfrist gilt die Genehmigung auch Dritten gegenüber als bekannt gegeben, § 10 Abs. 8 S. 5 BImSchG, so dass für alle die Rechtsbehelfsfrist von einem Monat einheitlich zu laufen beginnt. Ist diese verstrichen, so ist der Bescheid bestandskräftig.

⁷⁴ BVerwG, Beschluss vom 14.04.2005 – 4 VR 1005.04.

⁷⁵ OVG Münster, Beschluss vom 18.12.2015 – 8 B 1108.15.

⁷⁶ OVG Koblenz, Beschluss vom 03.11.2014 – 1 B 10905.14.

Handelt es sich um eine Anlage, die „eigentlich“ im einfachen Verfahren zu genehmigen ist, kann der Genehmigungsinhaber gemäß § 19 Abs. 3 BImSchG freiwillig die Durchführung eines förmlichen Verfahrens beantragen, um die schnellere Bestandskraft der Genehmigung zu erreichen. Hierbei sollte er diesen Vorteil und die mit dem förmlichen Verfahren verbundenen Nachteile (zum Beispiel längere Verfahrensdauer) abwägen.

Daneben existiert noch ein „Mittelweg“, der in der Praxis beliebt ist: Gemäß § 21a der 9. BImSchV kann der Inhaber einer im vereinfachten Verfahren ergangenen Genehmigung die öffentliche Bekanntmachung der Genehmigung beantragen. Ob dieser Weg allerdings tatsächlich dazu führt, dass die Rechtsmittelfrist gegenüber allen Dritten zu laufen beginnt, war in der Vergangenheit durchaus umstritten⁷⁷, ist aber jüngst vom Bundesverwaltungsgericht⁷⁸ entschieden worden: Auch die „freiwillige“ öffentliche Bekanntmachung führt dazu, dass die Genehmigung gegenüber jedermann als bekanntgegeben gilt, weswegen die Rechtsmittelfristen laufen. Nachdem damit die Unklarheit als beseitigt gelten darf, dürfte dieser Weg aus Sicht der Projektierer nochmals deutlich attraktiver werden, weil er die Vorzüge des vereinfachten Verfahrens (geringere Verfahrensdauer aufgrund fehlender Öffentlichkeitsbeteiligung) mit denen des förmlichen Verfahrens (schnellerer Eintritt der Bestandskraft) verbindet.

III.3. Änderungen nach Erteilung der Genehmigung

Es ist nichts Ungewöhnliches, dass sich nach Erteilung der Genehmigung bestimmte Umstände ändern, die Auswirkungen auf die Sach- und Rechtslage haben. Hierbei sind zwei Fallkonstellationen zu unterscheiden, für die rechtlich ganz unterschiedliche Voraussetzungen gelten. Zum einen gibt es Konstellationen, in denen Änderungen an der genehmigten Anlage erforderlich werden (sogleich a)). Zum anderen gibt es Änderungen, die der Behörde nachträglich bekannt werden, und die – aus Sicht der Behörde – nachträgliche „Anpassungen“ der Genehmigung erforderlich machen (unten b)).

a) Änderungen an der Anlage

Bauliche Änderungen, Standortverschiebungen und Ähnliches sind eher die Regel als die Ausnahme. Dies betrifft vor allem Änderungen, die sich im Zeitraum zwischen Genehmigung und Errichtungsbeginn ergeben. Solche Änderungen an der bereits genehmigten, aber noch nicht errichteten Anlage sind rechtlich grundsätzlich nicht unzulässig, bedürfen aber häufig der Beteiligung der Behörde. Was zu tun ist, hängt von der Art der geplanten Änderung ab.

Plant der Genehmigungsinhaber, etwas an der Anlage zu ändern, so hat er sich zunächst stets die Frage zu stellen, ob die geplante Änderung von der erteilten Genehmigung noch erfasst ist. Dies kann im Einzelfall durchaus der Fall sein, weil eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung nicht sämtliche Details der Errichtung und des Betriebs regelt. Gleichwohl ist insoweit Zurückhaltung geboten, denn häufig wird genau das Gegenteil der Fall sein. Beispielsweise sind Standortverschiebungen (auch geringfügiger Art) oder auch eine Leistungserhöhung der Anlage nicht mehr von der Genehmigung gedeckt, weil diese regelmäßig ganz exakte Aussagen zu diesen Aspekten enthält. Ein Anlagenbetreiber, der in einem solchen Fall eigenmächtig eine Änderung vornimmt, ohne die Behörde zu informieren, riskiert erhebliche Konsequenzen. Weil er damit letztlich eine nicht genehmigte Anlage betreibt, drohen im Extremfall nicht nur die Verpflichtung zum Rückbau der Anlage, sondern auch strafrechtliche Konsequenzen. Es ist deswegen dringend davon abzuraten, etwas in die Genehmigung „hineinzulesen“, was tatsächlich gar nicht enthalten ist.

⁷⁷ Dafür: *VGH Mannheim*, Beschluss vom 07.03.2019 – 10 S 2025/18; *OVG Bautzen*, Beschluss vom 08. 08.2019 – 1 B 439/18; *VG Minden*, Beschluss vom 22.05. 2017 – 11 L 2085/16; wohl ebenso: *OVG Münster*, Beschluss vom 24.09.2009 – 8 B 1343.09; dagegen: *VG Regensburg*, Beschluss vom 12.05.2016 – 7 S 16.190; *VG Ansbach*, Urteil vom 30.11.2011 – 11 K 11.01826.

⁷⁸ *BVerwG*, Beschluss vom 08.12.2022 – 7 B 8/22.

Ist die geplante Änderung – wie häufig – nicht von der bisherigen Genehmigung erfasst, so stellt sich die Frage, ob und in welchem Verfahren die Genehmigungsbehörde zu konsultieren ist. Das Immissionsschutzrecht sieht insoweit ausdrücklich zwei unterschiedliche Varianten vor: Die Änderungsgenehmigung (§ 16 BImSchG) und die Änderungsanzeige (§ 15 BImSchG). Daneben kann es aber sogar sein, dass eine komplett neue Genehmigung erforderlich wird.

Änderungsgenehmigung und -anzeige

Ist eine Änderung geplant, so stellt sich die Frage, ob es sich um eine „wesentliche“ oder um eine „unwesentliche“ Änderung handelt. Für wesentliche Änderungen ist eine Änderungsgenehmigung erforderlich, während für unwesentliche Änderungen eine Änderungsanzeige ausreichend ist. Im Falle der Änderungsanzeige bestätigt die Behörde in Form eines feststellenden Verwaltungsakts, dass keine Änderungsgenehmigung im Sinne des § 16 BImSchG erforderlich ist.

Zur Unterscheidung zwischen genehmigungs- und anzeigepflichtiger Änderung gilt im Grundsatz die folgende Rechtslage: Eine wesentliche – und damit genehmigungs- und nicht bloß anzeigepflichtige – Änderung liegt vor, wenn durch die Änderung (der Lage, der Beschaffenheit oder des Betriebs) der Anlage nachteilige Auswirkungen hervorgerufen werden können und diese für die Prüfung der Genehmigungsfähigkeit erheblich sein können, § 16 Abs. 1 S. 1 BImSchG.

Allerdings ist eine Änderungsgenehmigung wiederum dann nicht erforderlich, wenn durch die Änderung hervorgerufene nachteilige Auswirkungen offensichtlich gering sind und die Erfüllung der immissionsschutzrechtlichen Anforderungen sichergestellt ist, § 16 Abs. 1 S. 2 BImSchG. Im Zweifel ist aber von der Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen auszugehen: Nach dem Wortlaut der Vorschrift ist ein Genehmigungsverfahren immer bereits dann notwendig, wenn durch die Änderung nachteilige Auswirkungen hervorgerufen werden können – die bloße Möglichkeit solcher Auswirkungen reicht somit aus.

Diese abstrakte Unterscheidung hilft im Einzelfall allerdings nicht immer weiter, und so ist es gut zu wissen, dass sich für die Änderung von Windenergieanlagen in der Rechtsprechung bereits verschiedene Fallgruppen herausgebildet haben, in denen in der Regel von genehmigungspflichtigen wesentlichen Änderungen auszugehen ist: Dies ist nach der Rechtsprechung namentlich bei nachträglichen Standortverschiebungen und beim Wechsel des genehmigten Anlagentyps der Fall.⁷⁹ Der Umgang mit einem Typenwechsel unterscheidet sich in der Praxis der Behörden und Gerichte je nach Bundesland erheblich und hängt davon ab, wie groß die Unterschiede wirklich sind. Der VGH München hat bei einem solchen Wechsel, der zu einem geringfügig größeren Rotorradius (ca. 4 %) und einer geringfügig größeren Gesamthöhe (ca. 2 %) führte, eine Änderungsgenehmigung für ausreichend gehalten.⁸⁰ Anders hatte dies das OVG Münster in einem ähnlichen Fall gesehen und eine Neugenehmigung für erforderlich gehalten.⁸¹ Verringern sich die Betroffenheiten durch den Wechsel des Anlagentyps, so kann im Einzelfall auch eine Änderungsanzeige ausreichend sein.⁸²

Die Frage, ob ein Typenwechsel eine Änderungsgenehmigung oder -anzeige oder gar eine Neugenehmigung erforderlich macht, ist nicht nur verfahrensrechtlich relevant, sondern kann auch für die EEG-Vergütung von entscheidender Bedeutung sein: Gemäß § 36f Abs. 2 EEG ist eine Änderung der Genehmigung auch nach Erteilung des Zuschlags möglich. In diesem Fall bezieht sich der Zuschlag auf die geänderte Genehmigung. Der Umfang des Zuschlags, also die installierte Leistung, auf die der Zuschlag gewährt wird, ändert sich dadurch allerdings nicht. Das Oberlandesgericht (OLG) Düsseldorf hat sich auf den Standpunkt gestellt, dass das EEG insoweit der immissionsschutzrechtlichen

⁷⁹ OVG Koblenz, Urteil vom 03.08.2016 – 8 A 10377.16.

⁸⁰ VGH München, Beschluss vom 08.06.2015 – 22 CS 15.686.

⁸¹ OVG Münster, Urteil vom 25.02.2015 – 8 A 959/10.

⁸² VGH München, Beschluss vom 11.08.2016 – 22 CS 16.1052.



Situation folge, weswegen allein Fälle erfasst seien, in denen eine Änderungsgenehmigung nach § 16 BImSchG ergangen ist, nicht aber Neugenehmigungen nach § 4 BImSchG.⁸³ Obwohl dies in den Bundesländern uneinheitlich gehandhabt wird, lehnt das OLG Düsseldorf einen eigenständigen energiewirtschaftsrechtlichen Prüfungsmaßstab ab.

Praktisch ist eine Änderungsanzeige aus Sicht des Genehmigungsinhabers natürlich die wesentlich weniger aufwändige Variante. Zum einen lässt sie die Genehmigung in ihrem Bestand vollkommen unberührt, zum anderen sind die Anzeige und die entsprechende behördliche Bestätigung, dass keine Änderungsgenehmigung erforderlich ist (Freistellungserklärung), auch nicht selbstständig mit Klagen Dritter angreifbar. Gleichwohl besteht bei der Änderungsanzeige aber ein Risiko, das von den Beteiligten häufig übersehen wird: Die bloße Änderungsanzeige und die entsprechende behördliche Bestätigung entfalten keine Konzentrationswirkung. Es kann insoweit der Fall eintreten, dass eine Änderung zwar immissionsschutzrechtlich bloß anzeigepflichtig ist, aber einer anderen Genehmigung bedarf. So ziehen beispielsweise bauliche Änderungen an der Anlage, die immissionsschutzrechtlich keine neuen Betroffenheiten nach sich ziehen, das Bedürfnis einer Baugenehmigung nach der jeweiligen Landesbauordnung nach sich. Wer in einem solchen Fall die Anlage ohne die erforderliche Baugenehmigung errichtet, handelt formell rechtswidrig.

Andere Fallgruppen sind eindeutiger: Bei Repowering-Maßnahmen war in der Vergangenheit regelmäßig eine Neugenehmigung erforderlich. Mittlerweile gibt es hierfür eine Sonderregelung in § 16b BImSchG (dazu oben II.3), sodass die Entscheidung zwischen Anzeige- und Genehmigungsbedürftigkeit im Anwendungsbereich der Vorschrift nicht mehr relevant ist. Eine baugleiche Ersetzung von Teilen der Anlage oder ihr kompletter Austausch (des identischen Anlagentyps) sind demgegenüber weder ein Neuvorhaben noch eine genehmigungsbedürftige Änderung, § 16 Abs. 5 BImSchG. Umstritten ist in einem solchen Fall, ob eine Anzeigepflicht nach § 15 BImSchG besteht und gegebenenfalls eine Baugenehmigung einzuholen ist.⁸⁴

b) Änderungen unabhängig von der Anlage

In jüngerer Zeit treten immer zudem wieder Konstellationen auf, in denen Umstände, die nach Erteilung der Genehmigung (und häufig auch nach deren Bestandskraft) bekannt werden, die Behörden auf den Plan rufen. Dies kann unterschiedliche Gründe haben. Beispielsweise kann sich die Frage stellen, ob nachträglich errichtete Anlagen in der Nachbarschaft Abschaltungen bei Bestandsanlagen rechtfertigen, um Turbulenzen zu vermeiden.⁸⁵ Die praktisch wichtigste Fallgruppe bilden aber (vermeintliche oder tatsächliche) artenschutzfachliche Erkenntnisse, die zu Problemen führen. Eine typische Konstellation ist, dass nach Erteilung der Genehmigung die Brutstätte einer geschützten Vogelart gemeldet wird, die, wenn sie bei der Genehmigungserteilung bekannt gewesen wäre, gegebenenfalls zur Anordnung belastender Nebenbestimmungen oder gar zur Nichterteilung der Genehmigung geführt hätte.

Die Rechtsfolgen solcher geänderten Umstände sind noch nicht abschließend geklärt. Deswegen ist rechtlich im Einzelfall zu prüfen, welche Rechtsfolgen für die Windenergieanlage drohen. Bei diesem Beispiel wird das Rechtsgefühl der Parteien typischerweise weit auseinandergehen: Regelmäßig sind örtliche Tierschützer, windenergiekritische Bürgerinitiativen und in der Folge auch manche Fachbehörden der Auffassung, dass bei artenschutzrechtlichen Erkenntnissen ohne Weiteres belastende Anordnungen gegen den Betreiber der Windenergieanlagen getroffen werden können. Auf der Gegenseite berufen sich die Anlagenbetreiber angesichts der bestandskräftigen Genehmigung auf Vertrauensschutz und halten jegliche nachträgliche Anpassung der Genehmigungslage für unzulässig.

⁸³ OLG Düsseldorf, Beschluss vom 11.03.2020 – VI-3 Kart 772/19 (V).

⁸⁴ BVerwG, Urteil vom 21.12.2011 – 4 C 12.10.

⁸⁵ OVG Koblenz, Urteil vom 03.08.2016 – 8 A 10337.16.



Die Wahrheit liegt freilich dazwischen: Es gibt durchaus rechtliche Möglichkeiten, auch nach Bestandskraft einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung behördlicherseits einzugreifen.⁸⁶ Diese sind allerdings an bestimmte tatbestandliche Voraussetzungen geknüpft und häufig auch in ihren Rechtsfolgen beschränkt. Zudem lösen sie teilweise Entschädigungsansprüche des Anlagenbetreibers aus, was dem behördlichen Engagement mitunter ein jähes Ende bereitet.

Aus immissionsschutzrechtlicher Sicht kommen konkret nachträgliche Auflagen gemäß § 12 Abs. 2a BImSchG in Betracht, falls die Genehmigung bereits einen Auflagenvorbehalt enthält. Zudem besteht aus immissionsschutzrechtlicher Sicht die Möglichkeit nachträglicher Anordnungen (§ 17 BImSchG), der allerdings wiederum nicht zur Durchsetzung artenschutzrechtlicher Belange herangezogen werden kann.⁸⁷ Theoretisch kommt allenfalls ein (Teil-)Widerruf nach § 21 BImSchG in Betracht, der allerdings Entschädigungsansprüche des Genehmigungsinhabers zur Folge haben kann – und auch regelmäßig hat.

Die zuständige Naturschutzbehörde, nicht aber die Genehmigungsbehörde, kann zur Durchsetzung artenschutzrechtlicher Pflichten zudem grundsätzlich auch Anordnungen auf Grundlage von § 3 Abs. 2 BNatSchG treffen. Welche Maßnahmen davon genau erfasst sind, ist allerdings ebenfalls noch nicht endgültig entschieden. Ein nachträgliches artenschutzrechtliches Monitoring anzuordnen, ist jedenfalls unzulässig, weil dies gesetzlich nicht vorgesehen ist.⁸⁸ Maßnahmen nach § 3 Abs. 2 BNatSchG kommen nämlich erst dann in Betracht, wenn ausreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Anlagenbetrieb das Tötungsrisiko signifikant steigert.⁸⁹ Ist der Sachverhalt noch offen, so obliegt es nicht dem Anlagenbetreiber, dieses Defizit zu beseitigen.

Auch ist umstritten, ob und inwieweit auf dieser Grundlage tatsächlich in den genehmigten Anlagenbetrieb eingegriffen werden kann. Hier ist im Rahmen des behördlichen Ermessens jedenfalls der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten, bei dem wiederum das Vertrauen, das ein Anlagenbetreiber in den Fortbestand einer bestandskräftigen Genehmigung hat, berücksichtigt werden muss.⁹⁰ Im Ergebnis ist es deswegen unzulässig, auf naturschutzrechtlicher Grundlage Maßnahmen anzuordnen, die faktisch eine Teilaufhebung oder Änderung der Genehmigung bedeuten.⁹¹ Damit dürften dauerhafte Abschaltauflagen ausscheiden oder allenfalls in engen Grenzen möglich sein. Auch dürfen nur nachträglich eingetretene Umstände berücksichtigt werden. Anders als im Falle von Planfeststellungen (wie zum Beispiel für Hochspannungsstromleitungen) sind bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen der Inhaber der Genehmigung nachträgliche Änderungen zuzurechnen.⁹²

IV. Fazit und Ausblick

Die Windenergie an Land ist in den vergangenen Jahren ein wesentlicher Motor der Energiewende in Deutschland gewesen. Gleichwohl sind Planung und Genehmigung der Anlagen im Laufe der Jahre zunehmend komplizierter geworden, was zu immer längeren Verfahren geführt hat. Ob sich dies in Zukunft ändern wird, ist offen. Der Gesetzgeber jedenfalls ist bemüht, die Verfahren durch diverse Rechtänderungen weiter voranzutreiben, bereits jetzt ist die nächste Änderung des BImSchG angekündigt. Gleichwohl soll die Windenergie an Land auch in Zukunft ein wesentlicher Motor der Energiewende und der Energieautarkie bleiben – dies bekräftigen nicht zuletzt die Ausbauziele im EEG. Es lässt sich prognostizieren, dass die Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen auch in Zukunft ein in rechtlich und praktischer Hinsicht vielschichtiges Thema bleiben wird.

⁸⁶ *OVG Lüneburg*, Beschluss vom 25.06.2011 – 4 ME 175.11.

⁸⁷ *OVG Jena*, Beschluss vom 10.02.2015 – 1 EO 356.14.

⁸⁸ *VG Augsburg*, Beschluss vom 17.12.2015 – 2 K 15.1343.

⁸⁹ *BVerwG*, Beschluss vom 07.01.2020 – 4 B 20.19.

⁹⁰ *VG Oldenburg*, Beschluss vom 10.06.2011 – 5 B 1246.11.

⁹¹ *OVG Lüneburg*, Urteil vom 13.03.2019 – 12 LB 125.18.

⁹² *OVG Lüneburg*, Beschluss vom 12. Mai 2021 – 12 MS 47.12.

