



## Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten der Planungs- und Genehmigungsverfahren im Bereich des Ausbaus der erneuerbaren Energien

### A. Auftrag

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat sich mit der Bitte um eine Darstellung der Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten für Planungs- und Genehmigungsverfahren zum Ausbau erneuerbarer Energien an den Wissenschaftlichen Dienst gewandt. Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, der Ausbau von erneuerbaren Energien gewinne angesichts der Klimakatastrophe eine immer größere und drängendere Bedeutung. Aktuell seien zahlreiche Ebenen in den Ausbau involviert. So seien beispielsweise Ortsgemeinden für die Bebauungsplanung, Verbandsgemeinden für die Flächennutzungsplanung und Landkreise für die Erteilung von Baugenehmigungen zuständig. Auch seien Kammern, Verbände, Träger öffentlicher Belange sowie die Bürgerinnen und Bürger in die Verfahren eingebunden. Sämtliche Ebenen handelten in einem bundesgesetzlichen Rahmen.

Die auftraggebende Fraktion begehrt von daher eine Aufbereitung folgender Fragen:

1. Auf welchen Rechtsgrundlagen bauen die Planungs- und Genehmigungsverfahren im Bereich des Ausbaus der erneuerbaren Energien auf?
2. Wie sehen die Zuständigkeiten der verschiedenen Planungsebenen (vom Bund bis zur Ortsgemeinde) aus bzw. welche Zuständigkeiten sind auf den rechtlichen Grundlagen grundsätzlich möglich bei den Planungs- und Genehmigungsverfahren beim Ausbau der erneuerbaren Energien?

Bitte aufschlüsseln differenziert nach:

- Gebäude-Photovoltaik
- Freiflächen-Photovoltaik
- Windkraftanlagen
- Biogasanlagen
- Flusswärmekraftwerke

## B. Stellungnahme

### Frage 1: Rechtsgrundlagen für Planungs- und Genehmigungsverfahren im Bereich des Ausbaus erneuerbarer Energien

Der Ausbau von Vorhaben zur Nutzung erneuerbarer Energien, wie Windenergie- oder Solaranlagen, berührt diverse Bereiche des Umweltrechts. Das Umweltrecht ist als Fach- und Querschnittsrecht<sup>1</sup> nicht in einem umfassenden „Umweltgesetzbuch“<sup>2</sup> kodifiziert, sondern über die gesamte Rechtsordnung verteilt.<sup>3</sup> Für die Planung und Genehmigung von Anlagen für erneuerbare Energien sind insbesondere das Raumordnungsrecht, das Baurecht, das Immissionsschutzrecht, das Naturschutz- und Landschaftspflegerecht, das Gewässerschutzrecht und das Umweltenergierecht von Bedeutung. Meist sind insoweit bundesrechtliche Regelungen einschlägig, da dem Bund gemäß Art. 72 Abs. 1 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18, 24, 29, 31 und 32 Grundgesetz (GG) auf den Gebieten des Bodenrechts, der Abfallwirtschaft, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, der Raumordnung und des Wasserhaushalts eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zukommt. Gleiches gilt nach Art. 72 Abs. 1 und 2, 74 Abs. 1 Nr. 11 GG auch für das Gebiet der (Energie-)Wirtschaft, wenn und soweit eine bundesgesetzliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist. Die vom Bund erlassenen Gesetze sind allerdings stets zusammen mit etwaigen landesrechtlichen Vorschriften zu lesen. Den Ländern verbleibt auf den Gebieten der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 72 Abs. 1 GG nämlich die Befugnis, (ergänzende) Regelungen zu treffen, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht Gebrauch gemacht hat. In den Bereichen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, der Raumordnung und des Wasserhaushalts dürfen die Länder nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 2, 4 und 5 GG auch abweichende Regelungen erlassen. In diesem Fall findet das jeweils spätere Bundes- oder Landesgesetz Anwendung.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Zum Umweltfachrecht gehören alle umweltspezifischen Regelwerke, die vorrangig dem Umweltschutz als solches zu dienen bestimmt sind (sog. Umweltrecht im engeren Sinne), wie etwa das Immissionsschutzrecht, das Naturschutz- und Landschaftspflegerecht, das Gewässerschutzrecht und das Umweltenergierecht. Als Querschnittsmaterie umfasst das Umweltrecht alle Rechtsvorschriften, die zwar primär andere Regelungsziele verfolgen, jedoch umweltrelevante Vorgaben enthalten (sog. Umweltrecht im weiteren Sinne), wie beispielweise das Raumordnungsrecht und das Baurecht. Zum Ganzen: *Ramsauer*, in: Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 5. Aufl. 2018, § 3 Rn. 8 f.; *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 11. Aufl. 2019, § 4 Rn. 4.

<sup>2</sup> Vorhaben zur Schaffung eines Umweltgesetzbuches, wie zuletzt der Referentenentwurf vom 04.12.2008 des damaligen Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (abrufbar unter <https://www.bmuv.de/gesetz/referentenentwurf-fuer-das-umweltgesetzbuch-vor-anhoerung-mai-2008>, zuletzt abgerufen am 10.06.2024), scheiterten bislang, vgl. *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 11. Aufl. 2019, § 4 Rn. 4.

<sup>3</sup> *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 11. Aufl. 2019, § 4 Rn. 4; *Kloepfer/Durner*, Umweltschutzrecht, 3. Aufl. 2020, § 1 Rn. 22.

<sup>4</sup> *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 11. Aufl. 2019, § 3 Rn. 50.

Die gesetzlichen Regelungen für den Ausbau erneuerbarer Energien erfahren derzeit mit Blick auf die Energiewende fortlaufend Änderungen. Übergeordnetes Ziel ist es, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur in Einklang mit dem Pariser Klimaschutzübereinkommen auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Die hieran anknüpfenden Klimaschutzziele der Europäischen Union<sup>5</sup> und des Bundes<sup>6</sup>, vor allem die Herstellung einer Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2045 (vgl. § 3 Abs. 2 Satz 1 Bundes-Klimaschutzgesetz – KSG), lassen sich nur mit einer Transformation des noch überwiegend auf fossilen Energieträgern beruhenden Energiesystems hin zu einer auf ausschließlich erneuerbaren Energieträgern basierenden Energieversorgung erreichen.<sup>7</sup> Der Ausbau erneuerbarer Energien wird daher mit zahlreichen europäischen und nationalen Regelungen gefördert, beispielsweise mit der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EERL)<sup>8</sup>, der EU-Notfallverordnung (NotfallVO)<sup>9</sup> und dem Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2023). Dabei steht im Bund aktuell die Stromversorgung im Fokus. Der Anteil des aus erneuerbaren Energien erzeugten Stroms am Bruttostromverbrauch im Bundesgebiet soll auf mindestens 80 Prozent im Jahr 2030 gesteigert werden (vgl. § 1 Abs. 2 EEG 2023). Hierzu hat der Bund Ausbauziele für Windenergie-, Solar- und Biomasseanlagen in Form zeitlich gestaffelter Ausbaupfade festgelegt (vgl. § 4 EEG 2023). Bislang konzentrierte sich der Bund auf den Ausbau der Windenergie. Weitere umfassende Gesetzesänderungen zur Beschleunigung des Ausbaus anderer Arten erneuerbarer Energien, wie etwa der Solarenergie, stehen noch aus, dürften aber im Hinblick auf die derzeit anstehende Umsetzung der jüngsten Novelle der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED III)<sup>10</sup> kurzfristig zu erwarten sein.<sup>11</sup>

Dies vorausgeschickt sollen im Folgenden die derzeitigen rechtlichen Grundlagen für die Planung (hierzu I) und Genehmigung (hierzu II) von Anlagen für erneuerbare Energien erläutert werden. Während mit den Planungsverfahren die grundlegenden Weichen für die Standortfrage bestimmter Anlagentypen gestellt werden, wird in den jeweiligen Genehmigungsverfahren geklärt, ob die Errichtung und der Betrieb einer Anlage im Einzelfall zulässig ist.<sup>12</sup> Eine Hybridstellung

<sup>5</sup> Vgl. Art. 2 Abs. 1, 4 Abs. 1 Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.06.2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“), ABl. 2021 L 243, 1.

<sup>6</sup> Vgl. §§ 3, 3a KSG.

<sup>7</sup> Vgl. *Schlacke/Wentzien/Römling*, Beschleunigung der Energiewende: Ein gesetzgeberischer Paradigmenwechsel durch das Osterpaket?, NVwZ 2022, 1577 (1577).

<sup>8</sup> Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (ABl. 2018 L 328, 82; 2020 L 311, 11; 2022 L 41, 37), zuletzt geändert durch Art. 1 RL (EU) 2023/2413 vom 18.10.2023 (ABl. 2023 L 2023, 2413).

<sup>9</sup> Verordnung (EU) 2022/2577 des Rates vom 22.12.2022 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien, ABl. 2022 L 335, 36.

<sup>10</sup> Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.10.2023 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001, der Verordnung (EU) 2018/1999 und der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates, ABl. 2023 L 2023, 2413.

<sup>11</sup> Die Vorgaben der RED III sind bis zum 21.05.2025, teilweise (Art. 15e, Art. 16, Art. 16b ff. EERL) bereits bis zum 01.07.2024 umzusetzen, vgl. Art. 5 Abs. 1 und 2 RED III.

<sup>12</sup> Vgl. *Kohls*, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Losebl. (Stand Januar 2024), Kapitel 130 Rn. 2.

nehmen insoweit die Planfeststellungsverfahren ein, mit denen bestimmte raumbedeutsame Vorhaben sowohl geplant als auch genehmigt werden. Sie sind strukturell dem Bereich der Planung zuzuordnen,<sup>13</sup> sollen aufgrund ihres konkreten Vorhabenbezugs nachfolgend indes zum besseren Verständnis im Rahmen der Genehmigungsverfahren abgehandelt werden.

## I. Planung von Anlagen für erneuerbare Energien

Die Planungsverfahren im Bereich des Ausbaus der erneuerbaren Energien dienen im Wesentlichen der generellen Standortplanung, also der Bestimmung derjenigen Flächen, auf denen die Errichtung und der Betrieb von Anlagen für erneuerbare Energien regelmäßig zulässig sein sollen. Bei der Standortplanung ist zu berücksichtigen, dass Anlagen für erneuerbare Energien vielfach Nutzungskonflikte auslösen.<sup>14</sup> Das Interesse, zur Verwirklichung der Klimaziele möglichst viel Fläche für den Ausbau erneuerbarer Energien bereitzuhalten, konkurriert dabei zumeist mit entgegenläufigen Belangen der benachbarten Wohnnutzung und des besonderen Artenschutzes. Die frühzeitige Harmonisierung und Koordinierung der mitunter gegenläufigen Nutzungsansprüche ist Aufgabe der raumbezogenen Gesamtplanung (hierzu 1),<sup>15</sup> die zur Beschleunigung des Ausbaus erneuerbarer Energien zunehmend von Vorgaben aus dem Bereich des Umwelternergierechts flankiert wird (hierzu 2).

### 1. Raumbezogene Gesamtplanung

Die Planung von Anlagen für erneuerbare Energien setzt auf der Ebene der raumbezogenen Gesamtplanung an. Die raumbezogene Gesamtplanung befasst sich mit der zusammenfassenden fachübergreifenden<sup>16</sup> strukturellen Entwicklung und Gestaltung eines Gebiets.<sup>17</sup> Sie erfolgt überörtlich durch die im Raumordnungsgesetz (ROG) und im Landesplanungsgesetz (LPlG) geregelte Raumordnung<sup>18</sup> (hierzu a) und örtlich durch die im Baugesetzbuch (BauGB) verankerte Bauleitplanung (hierzu b). Herzstück sowohl der Raumordnungs- als auch der Bauleitplanung bildet das rechtsstaatliche Gebot der gerechten Abwägung aller von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange (hierzu c).

<sup>13</sup> Vgl. *Kloepfer/Durner*, Umweltschutzrecht, 3. Aufl. 2020, § 4 Rn. 13

<sup>14</sup> Vgl. *Kohls*, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Losebl. (Stand Januar 2024), Kapitel 130 Rn. 173.

<sup>15</sup> Hiervon zu unterscheiden ist die raumbezogene Fachplanung. Diese dient der Raumgestaltung unter einem bestimmten sachlichen Gesichtspunkt. Insoweit wird zwischen der umweltspezifischen und der umweltrelevanten Fachplanung differenziert. Mit der umweltspezifischen Fachplanung wird ein bestimmtes, sektoral begrenztes spezifisches Umweltziel verfolgt, wie beispielsweise mit der Landschaftsplanung nach §§ 6 ff. BNatSchG oder den Luftreinhalte- und Aktionsplänen nach § 47 BImSchG. Bei der umweltrelevanten Fachplanung steht die Planung und Zulassung eines bestimmten Vorhabens, meist im Wege eines Planfeststellungsverfahrens, im Mittelpunkt. Zum Ganzen: *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 10 Rn. 2 ff.

<sup>16</sup> *Kümper*, in *Kment*, Raumordnungsgesetz, 1. Aufl. 2019, A. Einleitung Rn. 1.

<sup>17</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 10 Rn. 2.

<sup>18</sup> Im Konfliktfall gehen die Bestimmungen des ROG als zeitlich späteres Gesetz vor, vgl. *Kment*, in: *Kment*, Raumordnungsgesetz, 1. Aufl. 2019, B. Gesetzgebungskompetenz Rn. 33 ff.; s.a. *Bäumler*, in: *PdK RhPf F-2*, Losebl. (Stand April 2021), § 6 LPlG Anm. 2.

## a. Raumordnung

Aufgabe der Raumordnung ist es, den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seiner Teilräume durch Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern (vgl. § 1 Abs. 1 ROG). Die Raumordnung trifft ausschließlich überörtliche Festlegungen zu raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen.<sup>19</sup> Unter den Begriff der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen fallen nur solche Planungen, Vorhaben und sonstige Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebiets beeinflusst wird (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG). Erforderlich ist, dass die Maßnahme eine über das Gebiet einer Gemeinde hinausgehende räumliche Wirkung zeitigt.<sup>20</sup> Auch die Errichtung und der Betrieb von Anlagen für erneuerbare Energien können raumbedeutsame Vorhaben darstellen, die einen überörtlichen Planungsbedarf begründen. Dies gilt gerade für die zur Erreichung der Ausbauziele nötigen Großprojekte, wie Wind- und Solarparks.

### aa. Raumordnungspläne der Länder als zentrales Planungsinstrument

Zentrales raumordnungsrechtliches Instrument zur Planung der Standorte von raumbedeutsamen Vorhaben zur Nutzung erneuerbarer Energien bildet die Aufstellung von Raumordnungsplänen. In den Raumordnungsplänen sind für einen bestimmten Planungsraum und einen regelmäßig mittelfristigen Zeitraum von etwa zehn Jahren Festlegungen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, vor allem zu den Nutzungen und Funktionen des Raums, zu treffen (vgl. § 7 Abs. 1 Satz 1, Abs. 8 ROG). Die Festlegungen können als verbindliche Ziele oder als unverbindliche Grundsätze der Raumordnung ausgestaltet werden (vgl. § 7 Abs. 1 Satz 1, § 4 Abs. 1 ROG). In den Raumordnungsplänen sind, soweit erforderlich, die gesetzlich in § 2 Abs. 2 ROG niedergelegten Grundsätze der Raumordnung zu konkretisieren (vgl. § 2 Abs. 1 ROG). Danach ist der Raum insbesondere auch in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen. Hierzu ist den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, Rechnung zu tragen. Dabei sind die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien, für eine sparsame Energienutzung sowie für den Erhalt und die Entwicklung natürlicher Senken für klimaschädliche Stoffe und für die Einlagerung dieser Stoffe zu schaffen (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 1, 10 und 11 ROG).

Die Standortplanung von Anlagen für erneuerbare Energien erfolgt weit überwiegend durch Raumordnungspläne der Länder, in denen die zu sichernden Standorte für Energieanlagen festzulegen sind (vgl. § 13 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 Buchst. b ROG).<sup>21</sup> Denn die Befugnisse des Bundes zur

<sup>19</sup> Vgl. BVerfG, Rechtsgutachten v. 16.06.1954 – 1 PBvV 2/52 –, BVerfGE 3, 407 (425 ff.).

<sup>20</sup> Kümper, in: Kment, Raumordnungsgesetz, 1. Aufl. 2019, § 3 ROG Rn. 122.

<sup>21</sup> Vgl. Kohls, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Losebl. (Stand Januar 2024), Kapitel 130 Rn. 203 f.

Regelung von Standortfragen für Energieanlagen in Bundesraumordnungsplänen sind deutlich begrenzt. Verbindliche Festlegungen kann der Bund lediglich für die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) treffen, etwa zur Planung der Offshore-Windenergieanlagen (vgl. § 17 Abs. 1 ROG).<sup>22</sup> Im Übrigen kann er allenfalls über die ihm eingeräumte – bislang noch nicht gebrauchte – Befugnis zum Erlass eines Grundsätzeplans versuchen, die Standortwahl zu beeinflussen (vgl. § 17 Abs. 3 ROG). Mit einem solchen können allerdings nur einzelne Grundsätze der Raumordnung spezifiziert werden, die bei nachfolgenden Abwägungs- und Ermessensentscheidungen über raumbedeutsame Vorhaben zu berücksichtigen sind. Verbindliche Vorgaben können hierin nicht festgeschrieben werden.<sup>23</sup>

#### bb. Arten von Raumordnungsplänen

Das Landesplanungsrecht kennt zwei Arten von Raumordnungsplänen: Das Landesentwicklungsprogramm und die regionalen Raumordnungspläne (vgl. § 13 Abs. 1 Satz 1 ROG, § 5 Satz 1 LPlG).

Bei dem Landesentwicklungsprogramm handelt es sich um einen Raumordnungsplan für das gesamte Landesgebiet (vgl. § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ROG). In ihm werden die Ziele und Grundsätze der Landesplanung landesweit festgelegt. Es enthält Darstellungen zu sämtlichen für eine nachhaltige Raumentwicklung landesplanerisch wesentlichen Elementen. Dies schließt als Mindestinhalt Festlegungen zu der Raum- und Siedlungsstruktur und zu den das ganze Land und seine Teilräume berührenden raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen unter anderem des Bundes und des Landes ein (vgl. § 7 Abs. 1 LPlG). Teil des Landesentwicklungsprogramms ist auch das Landschaftsprogramm (vgl. § 10 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG – i.V.m. § 5 Abs. 1 Landesnaturschutzgesetz – LNatSchG –)). Das Landesentwicklungsprogramm wird federführend durch das Ministerium des Innern und für Sport (Mdi) als oberste Landesplanungsbehörde erarbeitet (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 1 LPlG). Es wird von der Landesregierung im Benehmen mit dem Innenausschuss des Landtags beschlossen und durch eine Rechtsverordnung der Landesregierung für verbindlich erklärt (§ 8 Abs. 1 Satz 5 und 7 LPlG). Aktuell gilt das durch die Landesverordnung über das Landesentwicklungsprogramm vom 14. Oktober 2008<sup>24</sup> für verbindlich erklärte und fortlaufend, zuletzt mit der durch Landesverordnung vom 18. Januar 2023<sup>25</sup> eingeführten Vierten Teilfortschreibungen zum Ausbau Erneuerbarer Energien, fortgeschriebene Landesentwicklungsprogramm IV

<sup>22</sup> Vgl. Kohls, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Losebl. (Stand Januar 2024), Kapitel 130 Rn. 193.

<sup>23</sup> Vgl. Kohls, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Losebl. (Stand Januar 2024), Kapitel 130 Rn. 194; Raschke, Privilegierter Föderalismus – Länderöffnungsklausel im BauGB?, NVwZ 2014, 414 (417); Jarass/Schnitker/Milstein, Schwerpunktbereich – Einführung in das Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, JuS 2011, 215 (218).

<sup>24</sup> GVBl. 2008 S. 285.

<sup>25</sup> GVBl. 2023 S. 4.

(LEP IV).<sup>26</sup> Derzeit wird ein Entwurf für ein neues Landesentwicklungsprogramm (LEP 5) erarbeitet.<sup>27</sup>

Das Landesentwicklungsprogramm wird für die regionalen Teilräume des Landes durch die regionalen Raumordnungspläne konkretisiert (vgl. § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ROG). Die regionalen Raumordnungspläne enthalten unter anderem Festlegungen zu besonderen Funktionen von Gemeinden (etwa Wohnen, Gewerbe, Fremdenverkehr und Landwirtschaft)<sup>28</sup>, den zentralen Orten der Grundversorgung, den raumbedeutsamen Fach- und Einzelplanungen, den zur Verwirklichung der Raumordnung geeignet erscheinenden Maßnahmen, den überörtlich konkretisierten Zielen, Erfordernissen und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie zu projektorientierten Standortbereichen und besonders planungsbedürftigen Räumen (vgl. § 9 Abs. 1 Satz 1 und 2 LPlG). Bestandteil der regionalen Raumordnungspläne sind auch die Landschaftsrahmenpläne (vgl. § 10 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG i.V.m. § 5 Abs. 2 LNatSchG). Die regionalen Raumordnungspläne werden von den Planungsgemeinschaften erarbeitet. Bei den Planungsgemeinschaften handelt es sich um zweckverbandsähnliche Körperschaften des öffentlichen Rechts, die sich aus den Landkreisen und kreisfreien Städten der jeweiligen Region zusammensetzen, wobei auf Antrag auch kreisangehörige Städte, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und Landwirtschaftskammern, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände und anerkannte Naturschutzvereinigungen als Mitglieder aufgenommen werden können (vgl. § 14 Abs. 1 und 2, § 15 Abs. 1 Satz 1 LPlG). Die regionalen Raumordnungspläne bedürfen einer im Benehmen mit den jeweils von der Planung betroffenen obersten Landesbehörden zu erteilender Genehmigung durch das Mdl als obersten Landesplanungsbehörde. Sie werden mit der Bekanntmachung des Genehmigungsbescheids im Staatsanzeiger verbindlich (vgl. § 10 Abs. 2 Satz 1 und 4 LPlG).<sup>29</sup> Regionale Raumordnungspläne bestehen für die Regionen Mittelrhein-Westwald, Trier, Rheinhessen-Nahe, Westpfalz und (bundesländerübergreifend) für die Region Rhein-Neckar (vgl. § 13 Abs. 1 bis 3 LPlG).<sup>30</sup>

cc. Anforderungen an eine rechtmäßige Aufstellung der Raumordnungspläne

Die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen von Raumordnungsplänen ergeben sich für das Landesentwicklungsprogramm aus §§ 7 ff. ROG i.V.m. §§ 13, 14 ROG sowie §§ 6, 6a LPlG i.V.m. §§ 7, 8 LPlG und für die regionalen Raumordnungspläne aus §§ 7 ff. ROG i.V.m. §§ 13, 14 ROG sowie

<sup>26</sup> Abrufbar unter <https://mdi.rlp.de/themen/raumentwicklung-in-rheinland-pfalz/landesentwicklungsprogramm/lep-iv>, zuletzt abgerufen am 10.06.2024.

<sup>27</sup> Näheres hierzu unter: <https://mdi.rlp.de/themen/raumentwicklung-in-rheinland-pfalz/landesentwicklungsprogramm/lep-5>, zuletzt abgerufen am 10.06.2024.

<sup>28</sup> *Bäumler*, in: PdK RhPf F-2, Losebl. (Stand April 2021), § 9 LPlG Anm. 2.

<sup>29</sup> Die bislang nicht geklärte Frage, welche Rechtsnatur den regionalen Raumordnungsplänen zukommt, ist allein von akademischem Interesse, weil die Reichweite der Bindungswirkung der Planinhalte in Form von Zielen und Grundsätzen ohnehin bundesrechtlich durch § 4 ROG oder § 1 Abs. 4 BauGB vorgegeben ist, vgl. *Grotefels*, in: Kment, Raumordnungsgesetz, 1. Aufl. 2019, § 13 ROG Rn. 54.

<sup>30</sup> Abrufbar unter <https://ris.rlp.de/service/regionale-raumordnungsplaene>, zuletzt abgerufen am 10.06.2024.

§§ 6, 6a LPlG i.V.m. §§ 9, 10 LPlG. Danach hat der Planungsträger insbesondere dem raumordnungsrechtlich in § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG und § 6 Abs. 1 LPlG festgeschriebenen Abwägungsgebot Rechnung zu tragen (hierzu Punkt I. 1. c.). Darüber hinaus setzt die Aufstellung von Raumordnungsplänen in formeller Hinsicht unter anderem die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (vgl. § 8 ROG, § 6a LPlG)<sup>31</sup> und eine Beteiligung der Öffentlichkeit sowie der in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen voraus, einschließlich einer Veröffentlichung des Planentwurfs samt Begründung und Umweltbericht im Internet für die Dauer von mindestens einem Monat zur Ermöglichung der Abgabe substantiiertener Stellungnahmen (vgl. § 9 ROG, § 6 Abs. 3 und 4 LPlG)<sup>32</sup>. Materielle Vorgaben ergeben sich etwa aus dem Gebot der raumordnungsplanerischen Erforderlichkeit (vgl. § 2 Abs. 1 ROG),<sup>33</sup> der Pflicht zur Beachtung der Ziele der Raumordnung (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ROG),<sup>34</sup> dem Gegenstromprinzip (vgl. § 1 Abs. 3 ROG), dem Entwicklungsgebot (vgl. § 13 Abs. 2 Satz 1 ROG) und dem Abstimmungsgebot (vgl. § 7 Abs. 2 Satz 3 ROG). Ist der Raumordnungsplan rechtsfehlerhaft, zieht dies nicht notwendigerweise die Nichtigkeit des Plans nach sich. Formelle wie materielle Rechtsverstöße können vielmehr nach den Planerhaltungsvorschriften der § 11 ROG, § 6 Abs. 7 und 8 LPlG von vornherein unbeachtlich sein, mangels fristgerechter Rüge nachträglich unbeachtlich werden oder durch ein ergänzendes Verfahren geheilt werden.<sup>35</sup>

#### dd. Bindungswirkung der Raumordnungspläne

Die Bindungswirkung der Vorgaben der Raumordnungspläne folgt aus §§ 4 ff. ROG. Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 und Satz 3 ROG sind bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen, Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen anderer öffentlicher Stellen und bei Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts, die der Planfeststellung oder der Genehmigung mit der Rechtswirkung der Planfeststellung bedürfen, die Ziele der Raumordnung zu beachten sowie die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen, wobei eine weitergehende Bindungswirkung nach Maßgabe der für diese Entscheidungen geltenden Vorschriften unberührt bleibt. Bei sonstigen Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts sind die Erfordernisse der Raumordnung gemäß § 4 Abs. 2 ROG nach den für diese Entscheidungen geltenden Vorschriften zu berücksichtigen.

Hiervon ausgehend erstreckt sich die raumordnungsrechtliche Bindungswirkung primär auf Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen. Vorhaben Privater werden nur bei einer Plan-

<sup>31</sup> Die speziellen Regelungen des ROG gehen den allgemeinen Regelungen des UVPG vor, vgl. hierzu *Faßbender*, in: Kment, Raumordnungsgesetz, 1. Aufl. 2019, § 8 ROG Rn. 21 f.

<sup>32</sup> *Schubert*, in: Kment, Raumordnungsgesetz, 1. Aufl. 2019, § 9 ROG Rn. 53.

<sup>33</sup> *Kümper*, in: Kment, Raumordnungsgesetz, 1. Aufl. 2019, § 3 ROG Rn. 48.

<sup>34</sup> *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, 2. Aufl. 2018, § 4 ROG Rn. 37.

<sup>35</sup> *Hager*, in: Kment, Raumordnungsgesetz, 1. Aufl. 2019, § 11 ROG Rn. 11 ff.

feststellungs- bzw. Plangenehmigungsbedürftigkeit erfasst. Eine weitergehende Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung, insbesondere der Ziele der Raumordnung, kann in fachgesetzlichen Vorschriften angeordnet sein (sog. Raumordnungsklauseln), wie beispielsweise in § 35 Abs. 3 Satz 2 und 3 BauGB. Die Reichweite der Bindungswirkung einer raumordnungsplanerischen Festlegung hängt davon ab, ob diese als ein Ziel oder ein Grundsatz bzw. sonstiges Erfordernis der Raumordnung zu qualifizieren ist. Ziele der Raumordnung werden definiert als verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG). Sie können definitionsgemäß nur als Festlegung in einem Raumordnungsplan getroffen werden. Ziele der Raumordnung entfalten eine strikte Bindungswirkung.<sup>36</sup> Ausnahmen von Zielen sind lediglich zulässig, wenn solche in den Raumordnungsplänen zugelassen wurden (etwa über „Soll“-Vorschriften, vgl. § 6 Abs. 1 ROG) oder ein Zielabweichungsverfahren durchgeführt wird (vgl. § 6 Abs. 2 ROG). Ziele der Raumordnungen sind als abstrakt-generelle Regelungen mit Außenwirkung einzuordnen, denen Rechtsnormqualität zukommt.<sup>37</sup> Sie können daher im Wege eines abstrakten Normenkontrollverfahrens nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) überprüft werden.<sup>38</sup> Grundsätze der Raumordnung sind hingegen allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG). Sie können nicht nur in Raumordnungsplänen, sondern auch durch Gesetz aufgestellt werden (vgl. etwa Grundsätze in § 2 Abs. 2 ROG). Zu den sonstigen Erfordernissen der Raumordnung zählen die sich in Aufstellung befindlichen Ziele der Raumordnung, Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren und landesplanerische Stellungnahmen, wie sie von den für die Raumordnung zuständigen Stellen der Länder im Rahmen ihrer Beteiligung an förmlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren abgegeben werden (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG).<sup>39</sup> Grundsätze und sonstige Erfordernisse stellen anders als Ziele der Raumordnung lediglich Abwägungsdirektiven oder sonstige öffentliche Belange dar, die in die Abwägungs- und Ermessensentscheidungen einzustellen sind, aber hinter andere öffentliche oder private Belange zurückgestellt und somit überwunden werden können.<sup>40</sup> Ob eine Vorgabe als verbindliches Ziel oder unverbindlicher Grundsatz bzw. sonstiges Erfordernis der Raumordnung einzustufen ist, richtet sich nach ihrem materiellen Gehalt.<sup>41</sup> Dieser ist in Zweifelsfällen im Wege der Auslegung zu ermitteln.<sup>42</sup> Maßgeblich ist, ob der Planungsträger mit der Festlegung eine abschließende Abwägung

<sup>36</sup> Durner, in: Kment, Raumordnungsgesetz, 1. Aufl. 2019, § 4 ROG Rn. 60.

<sup>37</sup> BVerwG, Urt. v. 20.11.2003 – 4 CN 6/03 –, BVerwGE 119, 217, NVwZ 2004, 614 (615 ff.); OVG RP, Urt. v. 02.10.2007 – 8 C 11412/06 –, juris Rn. 21.

<sup>38</sup> BVerwG, Urt. v. 9.11.2023 – 4 CN 2.22 –, NVwZ 2024, 741 (741) Rn. 9; BVerwG, Urt. v. 20.11.2003 – 4 CN 6/03 –, BVerwGE 119, 217, NVwZ 2004, 614 (615 ff.); OVG RP, Urt. v. 02.10.2007 – 8 C 11412/06 –, juris Rn. 21; Durner, in: Kment, Raumordnungsgesetz, 1. Aufl. 2019, § 4 ROG Rn. 59 m.w.N.

<sup>39</sup> Vgl. Kümper, in: Kment, Raumordnungsgesetz, 1. Aufl. 2019, § 3 ROG Rn. 98.

<sup>40</sup> Kümper, in: Kment, Raumordnungsgesetz, 1. Aufl. 2019, § 3 ROG Rn. 76 f.; Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, 2. Aufl. 2018, § 3 ROG Rn. 58.

<sup>41</sup> BVerwG Urt. v. 23.5.2023 – 4 CN 10.21 –, NVwZ 2023, 1766 (1766) Rn. 11; Kümper, in: Kment, Raumordnungsgesetz, 1. Aufl. 2019, § 3 ROG Rn. 81.

<sup>42</sup> Kümper, in: Kment, Raumordnungsgesetz, 1. Aufl. 2019, § 3 ROG Rn. 81.

der betroffenen Belange vorgenommen oder, ob er eine solche nachfolgenden Entscheidungsebenen überlassen hat. Zur Abgrenzung ist vorrangig auf den sich aus der Aussageschärfe ergebenden Verbindlichkeitsgrad der raumordnungsplanerischen Festlegung abzustellen.<sup>43</sup> Der in § 7 Abs. 1 Satz 4 ROG vorgesehene Kennzeichnung als Ziel oder Grundsatz im Raumordnungsplan kommt insoweit lediglich eine indizielle Bedeutung zu.<sup>44</sup>

#### ee. Standortplanung durch Gebietsfestlegungen

Die raumordnungsplanerische Standortplanung von raumbedeutsamen Anlagen für erneuerbare Energien erfolgt vor allem durch die Ausweisung von Gebieten für erneuerbare Energien.

Nach § 7 Abs. 3 Satz 1 ROG, § 6 Abs. 2 LPlG<sup>45</sup> können die Festlegungen in den Raumordnungsplänen auch Gebiete bezeichnen. Der nicht abschließende<sup>46</sup> Aufzählungskatalog von Gebietskategorien in § 7 Abs. 3 Satz 2 ROG nennt hierzu Vorranggebiete und Vorbehaltsgebiete. Bei Vorranggebieten handelt es sich um Gebiete, die für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind (vgl. § 7 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 ROG). Vorranggebiete können auch mit einer Ausschlusswirkung festgelegt werden, die bewirkt, dass die jeweilige Nutzung oder Funktion an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen ist (vgl. § 7 Abs. 3 Satz 3 ROG). Hierdurch besteht für bestimmte im Außenbereich privilegierte zulässige Vorhaben die Möglichkeit einer Konzentrationszonenplanung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB (hierzu Punkt I. 1. b. dd.). Mit Rücksicht auf die in der Rechtsprechung für die Konzentrationszonenplanung im Bereich der Windenergie entwickelten Anforderungen (hierzu Punkt I. 2. a.), setzt die Festlegung einer Ausschlusswirkung nunmehr unter anderem ausdrücklich voraus, dass der andernorts ausgeschlossene Nutzung oder Funktion durch die Festlegung der Vorranggebiete auf der Grundlage eines gesamträumlichen Planungskonzepts noch substantiell Raum verschafft wird (vgl. § 7 Abs. 3 Satz 3, 4, 5 ROG). Die Möglichkeit der Festlegung einer Ausschlusswirkung und damit der Konzentrationszonenplanung, gilt nicht für die Nutzung von Photovoltaik (vgl. § 7 Abs. 3 Satz 7 ROG).<sup>47</sup> Die Festlegung eines Vorranggebiets ist aufgrund der strikten innergebietlichen Ausschlusswirkung gegenüber unvereinbaren

---

<sup>43</sup> Vgl. *Kunkel/Edenharter*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Losebl. (Stand Oktober 2023), § 1 BauGB Rn. 74; *Schrödter/Wahlhäuser*, in: Schrödter, Baugesetzbuch, 9. Aufl. 2019, § 1 BauGB Rn. 84, 90.

<sup>44</sup> Vgl. *Hofmann*, in: Kment, Raumordnungsgesetz, 1. Aufl. 2019, § 7 ROG Rn. 10.

<sup>45</sup> Insoweit dürfte § 7 Abs. 3 ROG vorrangig heranzuziehen sein, vgl. *Bäumler*, in: PdK RhPf F-2, Losebl. (Stand April 2021), § 6 LPlG Anm. 2.

<sup>46</sup> *Raschke/Roscher*, Planerische Steuerung erneuerbarer Energien im Lichte der Novelle des Raumordnungsgesetzes und der Änderungen des Baugesetzbuches, ZfBR 2024, 116 (118).

<sup>47</sup> S.a. *Raschke/Roscher*, Planerische Steuerung erneuerbarer Energien im Lichte der Novelle des Raumordnungsgesetzes und der Änderungen des Baugesetzbuches, ZfBR 2024, 116 (121).

Funktionen oder Nutzungen als ein verbindliches Ziel der Raumordnung einzustufen.<sup>48</sup> Das gleiche gilt für eine etwaig festgelegte außergebietliche Ausschlusswirkung.<sup>49</sup> Vorbehaltsgebiete sind demgegenüber Gebiete, die bestimmten raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen vorbehalten bleiben sollen, denen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen ein besonderes Gewicht beizumessen ist (§ 7 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 ROG). Der Festlegung eines Vorbehaltsgebiets kommt lediglich die Wirkung eines Grundsatzes der Raumordnung zu, weil hierdurch den Funktionen oder Nutzungen in nachfolgenden Abwägungsentscheidungen, wie in der Bauleitplanung, innergebietlich nur ein besonderes Gewicht verliehen wird.<sup>50</sup>

Nicht länger gesetzlich geregelt sind die vormals in § 7 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 ROG a.F. verankerten Eignungsgebiete. Eignungsgebiete sind solche, in denen bestimmten raumbedeutsamen Maßnahmen oder Nutzungen, die städtebaulich nach § 35 BauGB zu beurteilen sind, andere raumbedeutsame Belange nicht entgegenstehen, wobei diese Maßnahmen oder Nutzungen an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen sind. Da mit Eignungsgebieten zunächst nur ein außergebietlicher Ausschluss der Vorhaben in anderen Bereichen des Plangebiets, nicht aber ein in den Wirkungen einem Vorranggebiet gleichkommender innergebietlicher Vorrang vor anderen Vorhaben begründet wurde, sah § 7 Abs. 3 Satz 3 ROG a.F. die Möglichkeit der Festlegung von Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten vor. In diesem Fall, war sowohl die außergebietliche Ausschlusswirkung als auch die innergebietliche Vorrangwirkung als Ziel der Raumordnung einzustufen. Die Festlegung von Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten wurde im Bereich der Windenergie vielfach zur Konzentrationszonenplanung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB genutzt,<sup>51</sup> die indes mit erheblichen Rechtsunsicherheiten behaftet war (hierzu Punkt I. 2. a.). Der Gesetzgeber entschloss sich deshalb dazu, die Eignungsgebiete aus dem Gebietskatalog des § 7 Abs. 3 Satz 2 ROG herauszustreichen und stattdessen eine Ausschlusswirkung für Vorranggebiete zu regeln.<sup>52</sup> Für den besonders konflikträchtigen Bereich der Windenergie schuf er ferner umfassende Sonderregelungen (vgl. § 7 Abs. 3 Satz 6 ROG, § 27 Abs. 4 ROG, § 245e BauGB, § 249 BauGB) (dazu Punkt I. 2. b.).

<sup>48</sup> *Grotefels*, in: Kment, Raumordnungsgesetz, 1. Aufl. 2019, § 7 ROG Rn. 54.

<sup>49</sup> Vgl. *Grotefels*, in: Kment, Raumordnungsgesetz, 1. Aufl. 2019, § 7 ROG Rn. 71 zur außergebietlichen Ausschlusswirkung von Eignungsgebieten.

<sup>50</sup> *Grotefels*, in: Kment, Raumordnungsgesetz, 1. Aufl. 2019, § 7 ROG Rn. 61.

<sup>51</sup> Vgl. *Grotefels*, in: Kment, Raumordnungsgesetz, 1. Aufl. 2019, § 7 ROG Rn. 65.

<sup>52</sup> Vgl. BT-Drs. 20/4823, S. 22. Die Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung lösen die Vorranggebiete mit Eignungswirkung nach § 7 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 und 3 ROG a.F. ab, die sich zur Lenkung insbesondere des Ausbaus der Windenergie als wenig praktikabel und gerichtsfest erwiesen haben, vgl. *Raschke/Roscher*, Planerische Steuerung erneuerbarer Energien im Lichte der Novelle des Raumordnungsgesetzes und der Änderungen des Baugesetzbuches, ZfBR 2024, 116 (117).

Zur Standortplanung ist demnach aktuell vornehmlich auf die Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zurückzugreifen. Das übergeordnete Landesentwicklungsprogramm enthält dabei zumeist allgemeine Vorgaben zu den Gebietsausweisungen. Kapitel V. 5.2.1 des LEP IV<sup>53</sup> zum Ausbau Erneuerbarer Energien schreibt etwa als verbindliche Ziele der Raumordnung vor, dass in den Regionalplänen zur Windenergienutzung Vorranggebiete auszuweisen sind (vgl. Z 163 b), Windenergieanlagen in bestimmten Naturschutzgebieten ausgeschlossen sind (vgl. Z 163d) und ein Mindestabstand (in der Regel 900 m) zwischen Windenergieanlagen und Siedlungsgebieten einzuhalten ist (vgl. Z 163h, Z 163i). Für Freiflächen-Photovoltaikanlagen sind in den Regionalplänen zumindest Vorbehaltsgebiete entlang linienförmiger Infrastrukturtrassen auszuweisen (vgl. Z 166b). Die regionalen Raumordnungspläne setzen diese Vorgaben um und stellen weitere Anforderungen an die Gebietsnutzung. Sie enthalten unter anderem Karten, denen die konkreten Gebietsausweisungen für erneuerbare Energien, wie Vorranggebiete für Windenergieanlagen (vgl. Z 163 des Regionalen Raumordnungsplans Rheinhessen-Nahe 2014, in der Fassung der Zweiten Teilfortschreibung vom 19. April 2022)<sup>54</sup>, entnommen werden können.

## **b. Bauleitplanung**

Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten (vgl. § 1 Abs. 1 BauGB). Die Bauleitplanung setzt demnach die für raumbedeutsame Vorhaben bereits durch die landesweite und regionale Raumordnungsplanung in die Wege geleitete Standortplanung von Anlagen für erneuerbare Energien auf kommunaler Ebene fort, enthält darüber hinaus aber auch Festlegungen zu alle sonstigen, nicht notwendigerweise raumbedeutsamen Anlagentypen, beispielsweise Gebäudephotovoltaikanlagen.

### **aa. Kommunale Bauleitpläne als zentrales Planungsinstrument**

Die Bauleitplanung erfolgt durch die Aufstellung von Bauleitplänen nach §§ 1 ff. BauGB i.V.m. der auf Grundlage des § 9a BauGB erlassenen Baunutzungsverordnung (BauNVO) und Planzeichenverordnung (PlanzV). Ziel der Bauleitpläne ist es, eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, welche die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung zu gewährleisten. Sie sollen unter anderem dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und

---

<sup>53</sup> Abrufbar unter [https://mdi.rlp.de/fileadmin/03/Themen/Landesplanung/Dokumente/Landesentwicklungsprogramm/4.TF/Lesefassung\\_Mdl\\_-\\_nach\\_4.\\_TF\\_LEP\\_IV.pdf](https://mdi.rlp.de/fileadmin/03/Themen/Landesplanung/Dokumente/Landesentwicklungsprogramm/4.TF/Lesefassung_Mdl_-_nach_4._TF_LEP_IV.pdf), zuletzt abgerufen am 10.06.2024, S. 4 ff.

<sup>54</sup> Textteil abrufbar unter [https://www.pg-rheinhessen-nahe.de/wp-content/uploads/2023/05/ROP2014TF2\\_Textteil\\_zur\\_Veroeffentlichung\\_gezeichnet\\_neu-1.pdf](https://www.pg-rheinhessen-nahe.de/wp-content/uploads/2023/05/ROP2014TF2_Textteil_zur_Veroeffentlichung_gezeichnet_neu-1.pdf), Plankarte abrufbar unter [https://www.pg-rheinhessen-nahe.de/wp-content/uploads/2023/05/ROP\\_Gesamtkarte\\_2022\\_04\\_11\\_gez-1.pdf](https://www.pg-rheinhessen-nahe.de/wp-content/uploads/2023/05/ROP_Gesamtkarte_2022_04_11_gez-1.pdf), beides zuletzt abgerufen am 10.06.2024.

zu entwickeln, den Klimaschutz und die Klimaanpassung zu fördern und die Wärme- und Energieversorgung von Gebäuden zur Erfüllung der Klimaschutzziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes treibhausgasneutral zu gestalten (vgl. § 1 Abs. 5 Satz 1 und 2 BauGB). In die Bauleitpläne fließen dementsprechend auch die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere die Nutzung erneuerbarer Energien, auch im Zusammenhang mit der Wärmeversorgung von Gebäuden, sowie die sparsame und effiziente Nutzung von Energie ein (vgl. § 1 Abs. 6 Buchst. f BauGB). Den Erfordernissen des Klimaschutzes soll sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, Rechnung getragen werden (vgl. sog. Klimaschutzklausel in § 1a Abs. 5 BauGB).

Träger der Bauleitplanung sind die Gemeinden (vgl. § 1 Abs. 3 Satz 1, § 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Denn die Bauleitplanung ist Ausprägung der über die verfassungsrechtlich in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 49 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV) verankerte Selbstverwaltungsgarantie verbürgte Planungshoheit der Gemeinden. Bei der Bauleitplanung handelt es sich um eine nicht an Weisungen staatlicher Stellen gebundene Pflichtaufgabe der gemeindlichen Selbstverwaltung.<sup>55</sup> Für Ortsgemeinden wird die Flächennutzungsplanung nach § 203 Abs. 2 BauGB i.V.m. § 67 Abs. 2 Gemeindeordnung (GemO) durch die jeweilige Verbandsgemeinde wahrgenommen, wobei die Entscheidung über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung des Flächennutzungsplans der Zustimmung der betroffenen Ortsgemeinden bedarf (vgl. § 67 Abs. 2 Satz 3 GemO). Eine fehlende Zustimmung kann durch den Verbandsgemeinderat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder überwunden werden (vgl. § 67 Abs. 2 Satz 5 GemO).<sup>56</sup>

#### bb. Arten von Bauleitplänen

Die zulässigen Typen von Bauleitplänen sind abschließend in § 1 Abs. 2 BauGB geregelt. Bauleitpläne sind danach der Flächennutzungsplan als vorbereitender und der Bebauungsplan als verbindlicher Bauleitplan. Andere informelle Planungen, wie etwa die städtebaulichen Entwicklungskonzepte, einschließlich der Klimaschutz- und Energiekonzepte, zählen nicht zu den Bauleitplänen.<sup>57</sup>

Der Flächennutzungsplan dient dazu, die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde vorzubereiten.<sup>58</sup> Hierzu stellt er – regelmäßig für das ganze Gemeindegebiet – die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen dar (§ 5 Abs. 1 BauGB). Der Flächennutzungsplan

<sup>55</sup> *Krautzberger*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Losebl. (Stand Oktober 2023), Vorb. zu §§ 1 bis 13b Rn. 17.

<sup>56</sup> *Schaaf*, in: Praxis der Kommunalverwaltung Rheinland-Pfalz, GemO, Losebl. (Stand Januar 2022), § 67 GemO Anm. 3.4.4.

<sup>57</sup> *Krautzberger*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Losebl. (Stand Oktober 2023), Vorb. zu §§ 1 bis 13b Rn. 9.

<sup>58</sup> *Jeromin*, in: Kröninger/Aschke/Jeromin, Baugesetzbuch, 5. Aufl. 2024, § 5 BauGB Rn. 1.

beinhaltet letztlich die auf einen mittelfristigen Zeitraum angelegte Grundkonzeption der städtebaulichen Gemeindeentwicklung und ist entsprechend „grobmaschiger“<sup>59</sup> als der Bebauungsplan.<sup>60</sup> Pro Gemeinde existiert im Regelfall nur ein Flächennutzungsplan.<sup>61</sup> Zur Konzentrationszonenplanung von privilegierten Außenbereichsvorhaben nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB sowie zur Ausweisung von Windenergiegebieten<sup>62</sup> können allerdings (zusätzlich) auch sachliche und räumliche Teilflächennutzungspläne aufgestellt werden (vgl. § 5 Abs. 2b BauGB). Der mögliche Inhalt von Flächennutzungsplänen ist in dem nicht abschließenden Darstellungskatalog des § 5 Abs. 2 BauGB näher bestimmt. Im Flächennutzungsplan können unter anderem die für die Bebauung vorgesehenen Flächen nach der allgemeinen und besonderen Art ihrer baulichen Nutzung (Bauflächen und Baugebiete, vgl. § 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB, § 1 Abs. 1 und 2 BauNVO), die Ausstattung des Gemeindegebiets mit Anlagen, Einrichtungen und sonstigen Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, insbesondere zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung (vgl. § 5 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. b BauGB) und Flächen für Versorgungsanlagen (vgl. § 5 Abs. 2 Nr. 4 BauGB) dargestellt werden. Der Flächennutzungsplan wird überwiegend als Rechtsakt eigener Art (*sui generis*) eingeordnet.<sup>63</sup> Seinen Darstellungen kommt kein Rechtsnormcharakter zu, weil es ihnen an der hierfür nötigen Außenwirkung fehlt.<sup>64</sup> Etwas anderes gilt nur, soweit den Darstellungen kraft gesetzlicher Anordnung auf der Ebene der Vorhabenzulassung eine rechtliche Außenwirkung zuteilwird.<sup>65</sup> Musterbeispiel bildet insoweit die Darstellung von Konzentrationszonen nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB.<sup>66</sup> Die hiermit ausgelöste Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB kann daher in analoger Anwendung des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO Gegenstand einer abstrakten Normenkontrolle sein.<sup>67</sup>

<sup>59</sup> BVerwG, Urt. v. 28.02.1975 – IV C 74/72 –, NJW 1975, 1985 (1986).

<sup>60</sup> Vgl. Dirnberger, in: BeckOK BauGB, Spannowsky/Uechtritz, 61. Edition, Stand 01.10.2023, § 1 BauGB Rn. 23; Jeromin, in: Kröninger/Aschke/Jeromin, Baugesetzbuch, 5. Aufl. 2024, § 5 BauGB Rn. 1.

<sup>61</sup> Dirnberger, in: BeckOK BauGB, Spannowsky/Uechtritz, 61. Edition, Stand 01.10.2023, § 1 BauGB Rn. 21.

<sup>62</sup> Vgl. Arbeitshilfe zum Vollzug des Gesetzes zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land (sog. Wind-an-Land-Gesetz) beschlossen durch die Fachkommission Städtebau und den Ausschuss für Recht und Verfahren der Ministerkonferenz für Raumordnung am 03.07.2023 (nachfolgend: Arbeitshilfe Wind-an-Land), abrufbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/A/arbeitshilfe-wind-an-land-gesetz.html>, zuletzt abgerufen am 10.06.2024, S. 13.

<sup>63</sup> Jaeger, in: BeckOK BauGB, Spannowsky/Uechtritz, 61. Edition, Stand 01.02.2024, § 5 BauGB Rn. 10.

<sup>64</sup> Dirnberger, in: BeckOK BauGB, Spannowsky/Uechtritz, 61. Edition, Stand 01.10.2023, § 1 BauGB Rn. 25.

<sup>65</sup> Vgl. BVerwG, Beschl. v. 07.03.2007 – 4 BN 1.07 –, NVwZ 2007, 1081 (1082) Rn. 16; Jaeger, in: BeckOK BauGB, Spannowsky/Uechtritz, 61. Edition, Stand 01.02.2024, § 5 BauGB Rn. 10.1.

<sup>66</sup> BVerwG, Beschl. v. 07.03.2007 – 4 BN 1.07 –, NVwZ 2007, 1081 (1082) Rn. 16.

<sup>67</sup> BVerwG, Urt. v. 31.01.2013 – 4 CN 1/12 –, NVwZ 2013, 1011 (1012) Rn. 15; Dirnberger, in: BeckOK BauGB, Spannowsky/Uechtritz, 61. Edition, Stand 01.10.2023, § 1 BauGB Rn. 24a.

Dem Bebauungsplan kommt die Funktion zu, die städtebauliche Entwicklung auf der Grundlage des vorbereitenden Flächennutzungsplans rechtsverbindlich zu leiten.<sup>68</sup> Er enthält – grundsätzlich parzellenscharfe –<sup>69</sup> rechtsverbindliche Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung in einem Baugebiet (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Für ein Gemeindegebiet werden regelmäßig mehrere Bebauungspläne aufgestellt.<sup>70</sup> Die Bebauungspläne bilden die Grundlage für weitere, zum Vollzug des BauGB erforderliche Maßnahmen (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 2 BauGB), etwa die Zulassung von Bauvorhaben nach §§ 29 ff. BauGB.<sup>71</sup> Der zulässige Inhalt von Bebauungsplänen ergibt sich aus § 9 BauGB. Hiernach können im Bebauungsplan aus städtebaulichen Gründen unter anderem die Art der baulichen Nutzung (Baugebiete, vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB, § 1 Abs. 3 Satz 1 BauNVO), die Versorgungsflächen, einschließlich der Flächen für Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB), die Flächen zur Gewährleistung eines natürlichen Klimaschutzes (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 15a BauGB) und Gebiete, in denen bei der Errichtung von Gebäuden oder bestimmten sonstigen baulichen Anlagen bestimmte bauliche und sonstige technische Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung getroffen werden müssen (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchst. b BauGB), festgesetzt werden. Alle Bebauungspläne werden stets als Satzung beschlossen (vgl. § 10 BauGB). Sie entfalten daher unmittelbar bodenrechtliche Rechtswirkungen gegenüber Dritten.<sup>72</sup> Als nach den Vorschriften des BauGB erlassene Satzungen können Bebauungspläne ohne weiteres mit einer abstrakten Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO einer gerichtlichen Prüfung unterzogen werden.

Zu unterscheiden sind drei Arten von Bebauungsplänen: Der qualifizierte, der einfache und der vorhabenbezogene Bebauungsplan (sog. Vorhaben- und Erschließungsplan).<sup>73</sup> Der qualifizierte Bebauungsplan enthält mindestens Festsetzungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, über die überbaubare Grundstücksfläche und über örtliche Verkehrsflächen. Die planungsrechtliche Zulässigkeit von Bauvorhaben im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans beurteilt sich ausschließlich anhand der Festsetzungen des Bebauungsplans (vgl. § 30 Abs. 1 BauGB). Fehlt eine der für einen qualifizierten Bebauungsplan nötigen Mindestfestsetzungen, handelt es sich bei dem Plan um einen einfachen Bebauungsplan. In diesem Fall müssen zur Beurteilung der Zulässigkeit eines Bauvorhabens ergänzend die Bestimmungen der §§ 34 und 35 BauGB herangezogen werden (vgl. § 30 Abs. 3 BauGB). Bei dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan handelt es sich um ein kooperatives Planungsinstrument, mit dem die Gemeinde die bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen für die Zulässigkeit eines spezifischen

<sup>68</sup> Petz, in: BeckOK BauGB, Spannowsky/Uechtritz, 61. Edition, Stand 01.02.2024, § 8 BauGB Rn. 3.

<sup>69</sup> Petz, in: BeckOK BauGB, Spannowsky/Uechtritz, 61. Edition, Stand 01.02.2024, § 8 BauGB Rn. 3.

<sup>70</sup> Vgl. Dirnberger, in: BeckOK BauGB, Spannowsky/Uechtritz, 61. Edition, Stand 01.10.2023, § 1 BauGB Rn. 27.

<sup>71</sup> Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 15. Aufl. 2022, § 8 BauGB Rn. 1.

<sup>72</sup> Petz, in: BeckOK BauGB, Spannowsky/Uechtritz, 61. Edition, Stand 01.02.2024, § 8 BauGB Rn. 3.

<sup>73</sup> Dirnberger, in: BeckOK BauGB, Spannowsky/Uechtritz, 61. Edition, Stand 01.10.2023, § 1 BauGB Rn. 30.

Bauvorhabens eines Vorhabenträgers schaffen kann, wenn der Vorhabenträger bereit und in der Lage ist, das Vorhaben, einschließlich der Erschließungsmaßnahmen, auf Grundlage eines mit der Gemeinde abgestimmten Vorhaben- und Erschließungsplans durchzuführen, und er sich in einem städtebaulichen Durchführungsvertrag zur Realisierung des Vorhabens innerhalb einer bestimmten Frist sowie zur (anteiligen) Tragung der Planungs- und Erschließungskosten verpflichtet (vgl. § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB).<sup>74</sup> Für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit sind hier allein die Vorgaben des vorhabenbezogenen Bebauungsplans maßgeblich (vgl. § 30 Abs. 2 BauGB).

#### cc. Anforderungen an eine rechtmäßige Aufstellung der Bauleitpläne

Die Anforderungen an die Aufstellung der Bauleitpläne ergeben sich im Einzelnen für den Flächennutzungsplan aus §§ 1 ff. BauGB i.V.m. §§ 5 ff. BauGB und den Bebauungsplan aus §§ 1 ff. i.V.m. §§ 8 ff. BauGB. Grundlegende formelle wie materielle Anforderungen folgen auch für die Aufstellung von Bauleitplänen aus dem in § 1 Abs. 7, § 2 Abs. 3 BauGB verankerten planungsrechtliche Abwägungsgebot (hierzu Punkt I. 1. c.). Die formelle Rechtmäßigkeit eines Bauleitplans setzt ferner die Durchführung einer Umweltprüfung (vgl. § 2 Abs. 4 Satz 1 BauGB)<sup>75</sup> sowie eine Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung voraus. Die Beteiligungsverfahren sind jeweils zweiphasig ausgestaltet. Es bedarf zunächst noch vor der Erstellung des Planentwurfs einer frühzeitigen Beteiligung, im Zuge derer der Öffentlichkeit und den Behörden Gelegenheit zur Äußerung gegeben wird (§ 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1, § 4a Abs. 2 BauGB). An die Erstellung der Planentwürfe schließt sich sodann die formelle Beteiligung durch eine Internetveröffentlichung des Planentwurfs, einschließlich Begründung und Umweltbericht, für eine Dauer von mindestens 30 Tagen, während derer Stellungnahmen abgegeben werden können, und die Einholung behördlicher Stellungnahmen an (vgl. § 3 Abs. 2, § 4 Abs. 2 BauGB). Die Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden können zeitlich parallelisiert werden (vgl. § 4a Abs. 2 BauGB). Der beschlossene Flächennutzungsplan bedarf zudem einer Genehmigung durch die jeweilige Kreisverwaltung oder Struktur- und Genehmigungsdirektion als höhere Verwaltungsbehörde (vgl. § 6 Abs. 1 BauGB). Bei der Aufstellung des Bebauungsplans als Satzung ist auf eine ordnungsgemäße Beschlussfassung, Ausfertigung<sup>76</sup> und öffentliche Bekanntmachung zu achten (vgl. § 10 BauGB, § 24 GemO). Materielle Vorgaben ergeben sich unter anderem aus § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB, wonach die Gemeinden Bauleitpläne (nur) aufzustellen haben, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. An einer solchen Erforderlichkeit der Bauleitplanung fehlt es etwa dann, wenn die Gemeinde keine positive Plankonzeption verfolgt, sondern bestimmte Vorhaben lediglich verhindern möchte (sog. Verhinderungsplanung)

<sup>74</sup> Vgl. Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 15. Aufl. 2022, § 12 BauGB Rn. 5.

<sup>75</sup> § 2 Abs. 4 BauGB fasst die Anforderungen der projektbezogenen Umweltverträglichkeitsprüfung und der planbezogenen Strategischen Umweltprüfung zu einer umfassenden Umweltprüfung zusammen, vgl. Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 15. Aufl. 2022, § 2 BauGB Rn. 6.

<sup>76</sup> Zum Ausfertigungserfordernis vgl. OVG RP, Urt. v. 15.11.2023 – 8 C 11093/22.OVG –, ZfBR 2024, 148 (150) Rn. 41.

oder die Bauleitpläne ausschließlich privaten Interessen dienen sollen (sog. Gefälligkeitsplanung).<sup>77</sup> Weitere Anforderungen folgen aus dem in § 1 Abs. 4 BauGB geregelten Anpassungsgebot, dem zufolge Bauleitpläne an Ziele der Raumordnung anzupassen sind,<sup>78</sup> und dem Entwicklungsgebot aus § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB, nach dem die Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln sind. Rechtsverstöße können nach den Planerhaltungsvorschriften der §§ 214 ff. BauGB von vornherein unbeachtlich, in ihrer Geltendmachung präkludiert oder durch ein ergänzendes Verfahren behebbar sein.

#### dd. Gestaltungsmöglichkeiten zur Standortplanung

Auch die Standorte von Anlagen für erneuerbare Energien werden über Darstellungen in Flächennutzungsplänen vorbereitet und über Festsetzungen in Bebauungsplänen rechtsverbindlich bestimmt. Dabei sind die Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes, einschließlich der Klimaschutz- und Energiekonzepte zu berücksichtigen (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB).<sup>79</sup>

Die Flächennutzungspläne setzen zunächst lediglich einen groben Rahmen für die Standortwahl innerhalb des jeweiligen Gemeindegebiets. Sie können zum Beispiel Bauflächen darstellen, die sich über Baugebiete konkretisieren lassen, in denen Anlagen für erneuerbare Energien regelmäßig bauplanungsrechtlich zulässig sind, wie gewerbliche Bauflächen und Sonderbauflächen (vgl. § 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB, § 1 Abs. 1 BauNVO). Möglich sind auch Darstellungen zu Flächen für Versorgungsanlagen (vgl. § 5 Abs. 2 Nr. 4 BauGB) oder zur Ausstattung des Gemeindegebiets mit zentralen und dezentralen Anlagen für erneuerbare Energien (vgl. § 5 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. b BauGB)<sup>80</sup>. Eine endgültige Steuerung der Ansiedelung von bestimmten Anlagen für erneuerbare Energien lässt sich im Wege der Flächennutzungsplanung allerdings nur über eine Konzentrationszonenplanung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB erreichen. Danach sind nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB im Außenbereich privilegiert zulässige Vorhaben in der Regel wegen entgegenstehender öffentlicher Belange bauplanungsrechtlich unzulässig, wenn für sie durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist (sog. Planvorbehalt<sup>81</sup>). Dies ermöglicht es, die nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB privilegierten Vorhaben, zu denen auch Wasserkraftwerke und Biomasseanlagen<sup>82</sup> zählen, durch

<sup>77</sup> Jeromin, in: Kröninger/Aschke/Jeromin, Baugesetzbuch, 5. Aufl. 2024, § 1 BauGB Rn. 16.

<sup>78</sup> Noch abschließend geklärt ist, ob eine nachträglich eingetretene Zielwidrigkeit die Nichtigkeit des jeweiligen Bauleitplans nach sich zieht, vgl. hierzu Jeromin, in: Kröninger/Aschke/Jeromin, Baugesetzbuch, 5. Aufl. 2024, § 1 BauGB Rn. 24; Dirnberger, in: BeckOK BauGB, Spannowsky/Uechtritz, 61. Edition, Stand 01.10.2023, § 1 BauGB Rn. 70.

<sup>79</sup> Söfker, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Losebl (Stand Januar 2024), XIV B2 EnPlanR Rn. 110 ff.

<sup>80</sup> Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Losebl (Stand Oktober 2023), § 5 BauGB Rn. 29c.

<sup>81</sup> BVerwG, Urt. v. 17. 12. 2002 – 4 C 15/01 –, NVwZ 2003, 733 (735).

<sup>82</sup> Vgl. hierzu Kremer, Steuerung von Biomasseanlagen durch Ausweisung von Konzentrationsflächen nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, NVwZ 2014, 1430.

Standortzuweisungen auf bestimmten Flächen im Plangebiet zu konzentrieren.<sup>83</sup> Den Darstellungen muss insoweit die planerische Entscheidung der Gemeinde entnommen werden können, dass die betreffenden Vorhaben außerhalb der dargestellten Flächen nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ausgeschlossen sein sollen.<sup>84</sup> Dazu eignet sich vor allem die Aufstellung eines sachlichen Teilflächennutzungsplans im Sinne des § 5 Abs. 2b BauGB.<sup>85</sup> In einem solchen können etwa Sonderbaufläche mit konkreter Zweckbestimmung für privilegierte Vorhaben, wie Sonderbauflächen für Biomasseanlagen, dargestellt werden.<sup>86</sup> Die Wirksamkeit einer Konzentrationszonenplanung ist aufgrund des Risikos eines Missbrauchs zur Verhinderungsplanung indes an strenge Anforderungen gebunden (siehe Punkt I. 2. a.). Von der Konzentrationszonenplanung wurde im Kontext erneuerbarer Energien in der Vergangenheit hauptsächlich zur Lenkung des Ausbaus der Windenergienutzung Gebrauch gemacht. Diese Steuerungsmöglichkeit ist mit dem im Zuge des Sonderregimes zur Planung von Windenergieanlagen eingeführten § 249 Abs. 1 BauGB entfallen (hierzu Punkt I. 2 b.). Die Konzentrationszonenplanung dürfte in der Praxis daher künftig wohl deutlich an Bedeutung verlieren.<sup>87</sup>

Wesentlich umfassendere Gestaltungsmöglichkeiten zur präzisen Feinjustierung des Standortes von Anlagen für erneuerbare Energien bietet die Aufstellung von Bebauungsplänen.<sup>88</sup> Zur Lenkung der Ansiedelung von Energieanlagen kann zunächst auf die Festsetzung von Baugebieten zurückgegriffen werden (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB, § 1 Abs. 2 und 3 BauNVO).<sup>89</sup> Je nach Störgrad können Anlagen für erneuerbare Energien in diversen Baugebieten nach den §§ 2 bis 10 BauNVO zulässig sein.<sup>90</sup> In Gewerbegebieten und Industriegebieten gehören Anlagen zur Erzeugung von Strom oder Wärme aus solarer Strahlungsenergie oder Windenergie etwa zur Regelbebauung (vgl. § 8 Abs. 2 Nr. 1, § 9 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO). Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie an oder auf Dach- und Außenwandflächen von Gebäuden sind als untergeordnete Nebenanlagen regelmäßig in sämtlichen Baugebieten zulässig (vgl. § 14 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 BauNVO). Darüber hinaus können, gerade für größere Vorhaben, wie Wind- oder Solarparks, Biogasanlagen oder Wasserkraftwerke, sonstige Sondergebiete festgesetzt werden (vgl. § 11 Abs. 1, Abs. 2 Satz 2 BauNVO).<sup>91</sup> Neben Baugebieten können in Bebauungsplänen Versorgungsflächen für konkret zu bezeichnende<sup>92</sup> Versorgungsanlagen zur zentralen und dezentralen Energieversorgung ausgewiesen werden (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB).<sup>93</sup> Möglich ist auch eine Festsetzung von Gebieten, in denen bei der Errichtung von baulichen Anlagen bestimmte bauliche

<sup>83</sup> Vgl. *Mitschang/Reidt*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch*, 15. Aufl. 2022, § 35 BauGB Rn 111.

<sup>84</sup> BVerwG, Urt. v. 29.10.2020 – 4 CN 2.19 –, ZfBR 2021, 275 (276) Rn. 19; *Mitschang/Reidt*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch*, 15. Aufl. 2022, § 35 BauGB Rn 114.

<sup>85</sup> *Kohls*, in: *Theobald/Kühling, Energierecht, Losebl.* (Stand Januar 2024), Kapitel 130 Rn. 229.

<sup>86</sup> *Jaeger*, in: *BeckOK BauGB, Spannowsky/Uechtritz*, 61. Edition, Stand 01.02.2024, § 5 BauGB Rn. 73.

<sup>87</sup> *Jeromin*, in: *Kröniger/Aschke/Jeromin, Baugesetzbuch*, 5. Aufl. 2024, § 35 BauGB Rn. 43.

<sup>88</sup> *Kohls*, in: *Theobald/Kühling, Energierecht, Losebl.* (Stand Januar 2024), Kapitel 130 Rn. 232.

<sup>89</sup> *Kohls*, in: *Theobald/Kühling, Energierecht, Losebl.* (Stand Januar 2024), Kapitel 130 Rn. 234.

<sup>90</sup> *Söfker*, in: *Theobald/Kühling, Energierecht, Losebl.* (Stand Januar 2024), XIV B2 EnPlanR Rn. 23.

<sup>91</sup> Vgl. auch *Köpfler*, in: *BeckOK BauNVO, Spannowsky/Hornmann/Kämper*, 37. Edition, Stand 15.04.2024, § 11 BauNVO Rn. 23 f.

<sup>92</sup> *Söfker*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Losebl.* (Stand Oktober 2023), § 9 BauGB Rn. 111.

<sup>93</sup> *Mitschang/Reidt*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch*, 15. Aufl. 2022, § 9 BauGB Rn. 68 ff.

und sonstige technische Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien getroffen werden müssen (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchst. b BauGB). So kann beispielsweise für Neubaugebiete eine Pflicht zur Errichtung geothermischer Wärmepumpen oder Photovoltaikdachanlagen vorgesehen werden.<sup>94</sup> Schließlich können über vorhabenbezogene Bebauungspläne die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Zulässigkeit bestimmter Einzelvorhaben geschaffen werden (vgl. § 12 BauGB)<sup>95</sup>.

### c. Das planungsrechtliche Abwägungsgebot

Herzstück jeder Planungsentscheidung bildet die Abwägung der von der Planung berührten Belange.<sup>96</sup> Denn die Abwägung dient der Schaffung eines gerechten Ausgleichs kollidierender Interessen, um künftigen Nutzungskonflikten möglichst vorzubeugen.<sup>97</sup> Das planungsrechtliche Abwägungsgebot ist Ausdruck des in Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 77 LV verankerten Rechtsstaatsprinzips.<sup>98</sup> Es ist raumordnungsrechtlich in § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG, § 6 Abs. 1 LPlG und bauplanungsrechtlich in § 1 Abs. 3 und Abs. 7 BauGB geregelt. Nach dem planungsrechtlichen Abwägungsgebot sind bei der Aufstellung der Raumordnungs- und Bauleitpläne alle betroffenen öffentlichen und privaten Belange zu ermitteln, bewerten und abzuwägen. Hierzu hat der Planungsträger sämtliche abwägungsrelevanten Belange zu ermitteln, ihrem objektiven Gewicht entsprechend zu bewerten und im Verhältnis gegeneinander und untereinander derart zu gewichten, dass sie in einen gerechten Ausgleich gebracht werden.<sup>99</sup> Abwägungsrelevant sind nur die für den Planungsträger erkennbaren Belange, die mehr als nur geringwertig, schutzwürdig und nicht mit einem Makel behaftet<sup>100</sup> sind.<sup>101</sup> Für die Raumordnung muss der Planungsträger das Abwägungsmaterial nicht so kleinteilig zusammenstellen wie für die Bauleitplanung; aufgrund des übergreifenden Rahmencharakters der Raumordnung sind hier Typisierungen zulässig.<sup>102</sup> Die abwägungserheblichen Belange werden über die Aufgaben und Grundsätze der Raumordnung bzw. der Bauleitplanung näher konkretisiert (vgl. § 1 Abs. 1 bis 2, § 2 Abs. 2 ROG, § 1 Abs. 5 und 6, § 1a Abs. 2 bis 5 BauGB).<sup>103</sup> Zu ihnen zählen etwa die Förderung des Klimaschutzes, die Gewährleistung der Energieversorgung, die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung und die Wahrung des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege. In die Abwägung sind auch die Ergebnisse der Umweltprüfung (vgl. § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG, § 2a Abs. 4 BauGB) und Planungsalternativen, wie Standortalternativen,

<sup>94</sup> Kohls, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Losebl. (Stand Januar 2024), Kapitel 130 Rn. 237.

<sup>95</sup> Kohls, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Losebl. (Stand Januar 2024), Kapitel 130 Rn. 240 ff.

<sup>96</sup> Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Losebl (Stand Oktober 2023), § 1 BauGB Rn. 180.

<sup>97</sup> Jeromin, in: Kröninger/Aschke/Jeromin, Baugesetzbuch, 5. Aufl. 2024, § 1 BauGB Rn. 60.

<sup>98</sup> Jeromin, in: Kröninger/Aschke/Jeromin, Baugesetzbuch, 5. Aufl. 2024, § 1 BauGB Rn. 50.

<sup>99</sup> Vgl. Hofmann, in: Kment, Raumordnungsgesetz, 1. Aufl. 2019, § 7 ROG Rn. 12.

<sup>100</sup> Mit einem Makel behaftet sind solche Belange, die von der Rechtsordnung missbilligt werden, vgl. Lieber, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2019, § 73 VwVfG Rn. 184.

<sup>101</sup> BVerwG, Beschl. v. 28.05.2019 – 4 BN 44.18 –, ZfBR 2019, 689 (689 f.); BVerwG, Beschl. v. 10.02.2016 – 4 BN 37/15 –, ZfBR 2016, 376 (377) Rn. 9.

<sup>102</sup> BVerwG, Beschl. v. 10.02.2016 – 4 BN 37/15 –, juris Rn. 9.

<sup>103</sup> Vgl. Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, 2. Aufl. 2018, § 7 ROG Rn. 35.

einzustellen.<sup>104</sup> Bei der eigentlichen Abwägung ist dem Planungsträger ein planerischer Gestaltungsspielraum zuzugestehen.<sup>105</sup> Die gerichtliche Kontrolle beschränkt sich auf die Prüfung, ob dem Planungsträger ein Abwägungsfehler unterlaufen ist.<sup>106</sup> Das Abwägungsgebot ist dementsprechend verletzt, wenn eine Abwägung überhaupt nicht stattgefunden hat (Abwägungsausfall), in die Abwägung nicht alle Belange eingestellt wurden, die nach Lage der Dinge hätten eingestellt werden müssen (Abwägungsdefizit) oder die Bedeutung der betroffenen Belange verkannt (Abwägungsfehleinschätzung) oder der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen worden ist, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (Abwägungsdisproportionalität).<sup>107</sup> Bei dem Abwägungsausfall, Abwägungsdefizit und der Abwägungsfehleinschätzung handelt es sich um formelle Fehler im Abwägungsvorgang, die nach den einschlägigen Planerhaltungsvorschriften unbeachtlich oder heilbar sein können.<sup>108</sup> Eine Abwägungsdisproportionalität zieht als materieller Fehler im Abwägungsergebnis hingegen unweigerlich die Nichtigkeit des Plans nach sich.<sup>109</sup>

## 2. Umweltenergierechtliche Lenkung der raumbezogenen Gesamtplanung am Beispiel der Windenergie

Zur Förderung und Beschleunigung des Ausbaus erneuerbarer Energien wird die Planung von Anlagen für erneuerbare Energien verstärkt durch das Umweltenergierecht beeinflusst. Das Umweltenergierecht erlaubt es dem – im Bereich der Planung lediglich mit eingeschränkten Steuerungsmöglichkeiten ausgestatteten – Bund über einen Rückgriff auf die ihm insoweit in Art. 72 Abs. 1 und 2, 74 Abs. 1 Nr. 11 GG eingeräumte konkurrierende Gesetzgebungskompetenz mittelbar Einfluss auf die Planung von Anlagen für erneuerbarer Energien zu nehmen. In diesem Zusammenhang stehen vor allem quantitative Ausbauziele, die über Festlegungen in Raumordnungsplänen oder Bauleitplänen umzusetzen sind, im Vordergrund. Hauptbeispiel bilden die als Reaktion auf das Scheitern der Konzentrationszonenplanung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB im Bereich der Windenergie (hierzu a) bundesweit eingeführten verbindlichen Flächenziele zum Ausbau der Windenergie (hierzu b).

<sup>104</sup> Hofmann, in: Kment, Raumordnungsgesetz, 1. Aufl. 2019, § 7 ROG Rn. 21; Dirnberger, in: BeckOK BauGB, Spannowsky/Uechtritz, 61. Edition, Stand 01.10.2023, § 1 BauGB Rn. 179.

<sup>105</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1001/04 –, juris Rn. 97; Schmidt-Aßmann, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Losebl. (Stand Januar 2024), Art. 19 Abs. 4 GG Rn. 213.

<sup>106</sup> Dirnberger, in: BeckOK BauGB, Spannowsky/Uechtritz, 61. Edition, Stand 01.10.2023, § 1 BauGB Rn. 133 ff.

<sup>107</sup> BVerwG, Urt. v. 12.12.1969 – IV C 105/66 –, VerwRSpr 1970, 571 (576 f.); BVerwG, Beschl. v. 18.12.2023 – 11 VR 2.23 –, NVwZ 2024, 684 (684) Rn. 8; Hofmann, in: Kment, Raumordnungsgesetz, 1. Aufl. 2019, § 7 ROG Rn. 12.

<sup>108</sup> Hager, in: Kment, Raumordnungsgesetz, 1. Aufl. 2019, § 11 ROG Rn. 88 ff.; Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 15. Aufl. 2022, § 214 BauGB Rn. 4.

<sup>109</sup> Hager, in: Kment, Raumordnungsgesetz, 1. Aufl. 2019, § 11 ROG Rn. 96; Kukk, in: Schrödter, Baugesetzbuch, 9. Aufl. 2019, § 214 BauGB Rn. 56.

### a. Scheitern der Konzentrationszonenplanung der Windenergienutzung

In der Vergangenheit wurde der Ausbau der Windenergie primär über die Konzentrationszonenplanung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB gesteuert.<sup>110</sup> Nach dem hierin geregelten Planvorbehalt waren Windkraftanlagen als im Außenbereich privilegiert zulässige Vorhaben bauplanungsrechtlich unzulässig, wenn im Flächennutzungsplan oder im Raumordnungsplan für die Windenergienutzung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist (hierzu Punkt I. 1. b. dd.). Dem Planungsträger wurde es hierdurch ermöglicht, die Windenergienutzung durch die Ausweisung geeigneter Gebiete, wie Versorgungsflächen in Flächennutzungsplänen oder Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten in Raumordnungsplänen, auf bestimmte Flächen zu begrenzen. Dem lag der Gedanke zugrunde, dem Planungsträger müsse zum Ausgleich der Privilegierung von Windenergieanlagen im Außenbereich ein Instrument zur Lenkung des Ausbaus an die Hand geben werden, um eine unkontrollierte Ausbreitung der Windenergienutzung im Außenbereich („Verspargelung“ der Landschaft)<sup>111</sup> zu verhindern.<sup>112</sup> In der Folgezeit wurde die Konzentrationszonenplanung indes auch dazu verwendet, die mitunter aufgrund ihrer Auswirkungen auf Nachbarschaft und Artenschutz unliebsame Windenergienutzung durch eine Ausweisung ungeeigneter Flächen im Plangebiet nahezu vollständig auszuschließen.<sup>113</sup> Die höchstrichterliche Rechtsprechung versuchte einer solchen „Verhinderungs-“ bzw. „Feigenblattplanungen“<sup>114</sup> vorzubeugen, indem sie strenge Anforderungen an die Konzentrationszonenplanung stellte. Eine Konzentrationszonenplanung war danach nur noch zulässig, wenn sie auf einem schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzept beruhte, dass der außergebietlich ausgeschlossenen Windenergienutzung im Plangebiet noch hinreichend substantiell Raum verschaffte.<sup>115</sup> Das geforderte Planungskonzept war anhand einer abschnittsweise vorzunehmenden Abwägung auszuarbeiten. Hierzu waren zunächst die für eine Windenergienutzung schlechthin ungeeignete „harten“ und die aus planerischen Gründen nicht für eine Windenergienutzung heranzuziehenden „weichen“ Tabuzonen des Planungsgebiets zu ermitteln. Sodann waren die verbliebenen Potentialflächen zu den auf ihnen konkurrierenden Nutzungen in Beziehung zu setzen, das heißt die öffentlichen Belange, die gegen die Ausweisung als Konzentrationszone sprachen, waren mit dem Anliegen abzuwägen, der Vorrangnutzung an geeigneten Standorten eine ihrer Privilegierung im Außenbereich gerecht werdende Chance zu geben.<sup>116</sup> Insgesamt hat sich die Ausarbeitung der höchstrichterlich geforderten Planungskonzepte als langwierig und

<sup>110</sup> S.a. Z 163 e des LEP IV, wonach die außerhalb der Ausschluss- und Vorranggebiete liegenden Räume der Steuerung durch die Bauleitplanung in Form von Konzentrationsflächen vorbehalten sind.

<sup>111</sup> Kohls, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Losebl. (Stand Januar 2024), Kapitel 130 Rn. 230.

<sup>112</sup> Vgl. Mitschang, Das 2%-Flächenziel des WindBG und seine Auswirkungen auf die Regional- und Bauleitplanung, DVBl. 2024, 521 (521).

<sup>113</sup> Grigoleit/Engelbert/Strothe/Klanten, Booster für die Windkraft – Aspekte zur Beschleunigung der Windenergieplanung Onshore, NVwZ 2022, 512 (513).

<sup>114</sup> Grigoleit/Engelbert/Strothe/Klanten, Booster für die Windkraft – Aspekte zur Beschleunigung der Windenergieplanung Onshore, NVwZ 2022, 512 (513).

<sup>115</sup> Vgl. BVerwG, Urt. vom 24.01.2023 – 4 CN 6.21 –, ZfBR 2023, 576 Rn. 12 f.; BVerwG, Urt. v. 17.12.2002 – 4 C 15/01 –, NVwZ 2003, 733 (735 f.).

<sup>116</sup> Zum Ganzen: BVerwG, Beschl. v. 15.09.2009 – 4 BN 25.09 – ZUR 2010 Heft 2, 96 Rn. 8; Grotefels, in: Kment, Raumordnungsgesetz, 1. Aufl. 2019, § 7 ROG Rn. 82.

fehleranfällig erwiesen. Infolgedessen war die Planung von Windenergieanlagen mit erhebliche Rechtsunsicherheiten behaftet, aufgrund derer der Ausbau der Windenergie nur schleppend vorankam.<sup>117</sup>

## **b. Sonderregime für Windenergieanlagen**

Der Bundesgesetzgeber reagierte auf den stagnierenden Ausbau der Windenergienutzung mit einem „Sonderregime“<sup>118</sup> für eine vereinfachte Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen.

Ausgangspunkt dieses Sonderregimes bildet das Gesetz zur Festlegung von Flächenbedarfen für Windenergieanlagen an Land (Windenergieflächenbedarfsgesetz – WindBG). Mit diesem hat der Bund den Ländern verbindliche Flächenziele vorgegeben, die für den Ausbau der Windenergie an Land benötigt werden, um die Ausbauziele und Ausbaupfade des EEG 2023 zu erreichen. § 3 Abs. 1 Satz 1 und 2 WindBG verpflichtet dazu jedes Land, einen prozentualen Anteil der Landesfläche nach Maßgabe der Anlage zum WindBG (sog. Flächenbeitragswerte) bis zu den Stichtagen am 31. Dezember 2027 (Spalte 1 der Anlage) und am 31. Dezember 2032 (Spalte 2 der Anlage) für die Windenergie an Land auszuweisen. Diese Verpflichtung können die Länder nach § 3 Abs. 2 Satz 1 WindBG wahlweise erfüllen, indem sie die zur Erreichung der Flächenbeitragswerte notwendigen Flächen selbst in landesweiten oder regionalen Raumordnungsplänen ausweisen (Nr. 1) oder eine Ausweisung der zur Erreichung der Flächenbeitragswerte notwendigen Flächen durch von ihnen abweichende regionale oder kommunale Planungsträger sicherstellen, wobei sie hierzu gesetzlich oder raumordnungsplanerisch verbindliche regionale oder kommunale Teilflächenziele festzulegen haben (Nr. 2). Rheinland-Pfalz hat sich mit dem Landeswindenergiegebietegesetz (LWindGG)<sup>119</sup> für eine landesgesetzliche Festlegung von regionalen Teilflächenzielen für die Regionen der Planungsgemeinschaften Mittelrhein-Westerwald, Rheinhessen-Nahe (mit Ausnahme des Gebiets der kreisfreien Stadt Worms), Region Trier und Westpfalz sowie den rheinland-pfälzischen Teil des Verbandes Region Rhein-Neckar entscheiden. Die bis zum ersten Stichtag zu erreichenden Teilflächenziele wurden auf mindestens 1,4 v. H. der jeweiligen Regionsfläche festgelegt (vgl. § 2 Abs. 1 LWindGG). Die erforderlichen Flächen sind spätestens bis zum 31. Dezember 2026 als Vorranggebiete zur Nutzung der Windenergie in regionalen Raumordnungsplänen auszuweisen, wobei ein etwaiger Flächenüberhang einer Region auf eine andere Region übertragen werden kann (vgl. § 2 Abs. 2 LWindGG). Die im Einzelnen auf den Flächenbeitragswert anzurechnenden Flächen ergeben sich aus § 4 i.V.m. § 2 Nr. 1 und 2 WindBG. Anrechenbar sind danach vor allem sämtliche Flächen, die in wirksam ausgewiesenen Windenergiegebieten liegen. Diese umfassen nach der Begriffsdefinition in § 2 Nr. 1 Buchst. a und b

<sup>117</sup> Mitschang, Das 2%-Flächenziel des WindBG und seine Auswirkungen auf die Regional- und Bauleitplanung, DVBl. 2024, 521 (522); Grigoleit/Engelbert/Strothe/Klanten, Booster für die Windkraft – Aspekte zur Beschleunigung der Windenergieplanung Onshore, NVwZ 2022, 512 (513); Kment, Eine neue Ära beim Ausbau von Windenergieanlagen, NVwZ 2022, 1153 (1153).

<sup>118</sup> Kment, Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land, Deutschland in der Poly-Krise, NVwZ 2023, 959 (960).

<sup>119</sup> GVBl. 2024, 53.

WindBG alle für die Windenergie an Land in Raumordnungs- oder Bauleitplänen ausgewiesene Flächen in Form von Vorranggebieten und mit diesen vergleichbaren Gebieten in Raumordnungsplänen sowie Sonderbauflächen, Sondergebieten und mit diesen vergleichbaren Ausweisungen in Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen. Für den Flächenbeitragswert nach der Spalte 1 der Anlage zum WindBG genügen auch Eignungs- und Vorbehaltsgebiete in Raumordnungsplänen, wenn der Raumordnungsplan spätestens am 1. Februar 2024 wirksam geworden ist. Das Erreichen der Flächenbeitragswerte bzw. der Teilflächenziele ist nach § 5 Abs. 1 WindBG von dem Planungsträger in dem Beschluss über den Plan oder im Falle einer Genehmigungsbedürftigkeit des Plans von der nach dem Landesrecht zuständigen Stelle in der Genehmigungsentscheidung festzustellen.

Auch unter der Geltung des WindBG richtet sich die Aufstellung der Raumordnungspläne und der Bauleitpläne im Grundsatz weiterhin nach den allgemeinen Regelungen. Bei der Planung sind allerdings vorrangig die – im Raumordnungsrecht über § 27 Abs. 4 ROG anwendbaren – Überleitungsvorschriften des § 245e BauGB und die Sonderregelungen des § 249 BauGB heranzuziehen. Mit der Sonderregelung des § 249 BauGB wird in der Planung von Windenergieanlagen ein Systemwechsel von der Konzentrationszonenplanung hin zu einer „Positivplanung“<sup>120</sup> vollzogen. Eine Konzentrationszonenplanung ist nicht mehr möglich; die Vorschrift des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ist für den Bereich der Windenergienutzung nicht länger anzuwenden (vgl. § 249 Abs. 1 BauGB). Künftig greift die bauplanungsrechtliche Privilegierung von Windenergieanlagen im Außenbereich nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB von vornherein nur noch innerhalb der ausgewiesenen Windenergiegebiete. Außerhalb der festgelegten Windenergiegebiete können Windenergieanlagen lediglich als sonstige Vorhaben nach § 35 Abs. 2 BauGB zugelassen werden (vgl. § 249 Abs. 2 BauGB). Zur Lenkung des Ausbaus der Windenergie muss daher anders als bei der früheren Konzentrationszonenplanung nicht länger eine Ausschlusswirkung begründet, sondern es müssen lediglich die Flächen definiert werden, auf denen Windenergieanlagen privilegiert zulässig sein sollen.<sup>121</sup>

Maßgeblich für die Systemumstellung ist der Zeitpunkt, in dem das Erreichen des Flächenbeitragswertes oder des hieraus abgeleiteten Teilflächenziels festgestellt wird, spätestens aber der (erste) Stichtag am 31. Dezember 2027 (vgl. § 245e Abs. 1 Satz 2 BauGB).<sup>122</sup> Auch zuvor ist eine (neue) Konzentrationszonenplanung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zwar nicht mehr möglich, bis zu diesem Zeitpunkt gilt jedoch die in bis zum 1. Februar 2024 wirksam gewordenen Bestandsplänen enthaltene Konzentrationszonenplanung fort (vgl. § 245e Abs. 1 Satz 1 BauGB). Innerhalb des Übergangszeitraums richtet sich die Zulässigkeit sämtlicher Windenergieanlagen als privilegierte Vorhaben weiterhin nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB. Auch die in der Rechtsprechung zu § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB aufgestellten Anforderungen sind hier nach wie vor zu berücksichtigen. Ab Feststellung der Zielerreichung sind Windenergieanlagen in Windenergiegebieten als

<sup>120</sup> Arbeitshilfe Wind-an-Land, S. 9.

<sup>121</sup> Arbeitshilfe Wind-an-Land, S. 9.

<sup>122</sup> Mitschang, Das 2%-Flächenziel des WindBG und seine Auswirkungen auf die Regional- und Bauleitplanung, DVBl. 2024, 521 (525).

privilegierte Vorhaben in der Regel zuzulassen. Insbesondere kann die Genehmigung nicht mehr an einer fehlerhaften Konzentrationszonenplanung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB scheitern. Versagungsgründe dürften sich wohl nur noch aus entgegenstehenden Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege ergeben können (vgl. § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB), wobei hier vielfach Erleichterungen zugunsten einer vereinfachten Genehmigung greifen (vgl. § 6 WindBG, siehe Punkt II. 2. a. aa.). Außerhalb der ausgewiesenen Windenergiegebiete tritt hingegen eine Entprivilegierung von Windenergieanlagen ein, der zufolge Windenergieanlagen nach § 35 Abs. 2 BauGB regelmäßig unzulässig sind, weil öffentliche Belange wie das Landschaftsbild oder der Naturhaushalt praktisch immer beeinträchtigt sein dürften.<sup>123</sup> Solange weder der Flächenbeitragswert noch das einschlägige Teilflächenziel nach Ablauf des Stichtages erreicht wird, greift eine verstärkte Privilegierung von Windenergieanlagen im Außenbereich (vgl. § 249 Abs. 7 BauGB).<sup>124</sup> In diesem Fall bleiben Windenergieanlagen außerhalb der ausgewiesenen Windenergiegebiete ebenfalls privilegiert zulässig. Darüber hinaus können der Errichtung und dem Betrieb von Windenergieanlagen Darstellungen in Flächennutzungsplänen, Ziele der Raumordnung sowie sonstige Maßnahmen der Landesplanung nicht entgegengehalten werden (vgl. § 249 Abs. 7 Satz 1 Nr. 2, § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1, Satz 2 BauGB). Wird der Flächenbeitragswert verfehlt, können auch landesgesetzliche Mindestabstandsregelungen, etwa betreffend angrenzende Wohnnutzungen, dem Vorhaben nicht länger entgegengehalten werden (vgl. § 249 Abs. 7 Satz 2, Abs. 9 Satz 1 und 4 BauGB).

## II. Genehmigung von Anlagen für erneuerbare Energien

Energieanlagen unterliegen aufgrund ihrer Umwelt- und Sicherheitsrelevanz oft strengen Zulassungsanforderungen.<sup>125</sup> Ihre Errichtung und ihr Betrieb bedarf deshalb nicht selten einer vorherigen Genehmigung<sup>126</sup> im Wege eines Verwaltungsaktes.<sup>127</sup> Die Rechtsgrundlagen für die Erteilung der Genehmigung sind dem für die jeweils in Rede stehende Anlage maßgeblichen Fachgesetz zu entnehmen. Speziellere Fachgesetze sind insoweit vorrangig heranzuziehen. So fallen Wasserkraftwerke oder schwimmende Photovoltaikanlagen<sup>128</sup> beispielsweise in den Anwendungsbereich des Gesetzes zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) und des Landeswassergesetzes (LWG), während sich die Genehmigung von immissionsträchtigen Windparks und Biogasanlagen meistens nach dem Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG) richten dürfte und Solaranlagen auf Gebäuden

<sup>123</sup> Meurers, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Losebl. (Stand Oktober 2023), § 249 BauGB Rn. 89.

<sup>124</sup> Wird für eine Region zumindest das Teilflächenziel erreicht, tritt in dieser Region die genannte Rechtsfolge nicht ein, vgl. Arbeitshilfe Wind-an-Land, S. 28.

<sup>125</sup> Kohls, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Losebl. (Stand Januar 2024), Kapitel 130 Rn. 2.

<sup>126</sup> Die Begriffe „Genehmigung“, „Zulassung“, „Erlaubnis“ oder „Bewilligung“ werden dabei – ausgenommen im Wasserrecht – meist synonym verwendet, vgl. Kohls, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Losebl. (Stand Januar 2024), Kapitel 130 Rn. 5.

<sup>127</sup> Kohls, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Losebl. (Stand Januar 2024), Kapitel 130 Rn. 2.

<sup>128</sup> Weber, Rechtliche Aspekte von schwimmenden Photovoltaikanlagen, NuR 2024, 171 (172 ff.).

und Freiflächen regelmäßig allenfalls einer Baugenehmigung nach der Landesbauordnung (LBauO) erfordern. Die im Einzelnen durchaus unterschiedlich ausgestalteten fachgesetzlichen Rechtsgrundlagen lassen dabei in ihren Grundzügen deutliche Parallelen erkennen (hierzu 1).<sup>129</sup> Für den Bereich der erneuerbaren Energien gelten ferner eine Vielzahl zusätzlich zu beachtender Sondervorschriften, die einer Beschleunigung der Genehmigungsverfahren dienen sollen (hierzu 2).

## 1. Grundzüge der fachrechtlichen Genehmigungsverfahren

Der Genehmigung von Anlagen für erneuerbare Energien basiert meist auf demselben gedanklichen Grundschema: Vorab ist zu klären, ob die in Rede stehende Anlage nach dem heranzuziehenden Fachgesetz überhaupt genehmigungsbedürftig ist (hierzu a). Im Anschluss ist das einschlägige Genehmigungsverfahren zu bestimmen, nach dem sich die formellen und materiellen Genehmigungsvoraussetzungen richten (hierzu b). Schließlich muss überprüft werden, ob neben der fachgesetzlichen Genehmigung zusätzlich weitere behördliche Entscheidungen für die Ausführung des Vorhabens erforderlich sind (hierzu c).

### a. Genehmigungsbedürftigkeit

Genehmigungsbedürftig ist ein Vorhaben im Bereich des Ausbaus erneuerbare Energien dann, wenn es fachgesetzlich unter einen Erlaubnisvorbehalt gestellt wurde.

Mit Erlaubnisvorbehalten wird es aus Gründen der präventiven Gefahrenabwehr verboten, bestimmte gefahrgeneigte Tätigkeiten ohne eine vorherige Erlaubniserteilung wahrzunehmen.<sup>130</sup> Insoweit wird unterschieden zwischen dem präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (sog. Kontrollerlaubnis)<sup>131</sup> und dem repressiven Verbot mit Befreiungsvorbehalt (sog. Dispens oder Befreiung)<sup>132, 133</sup>. Bei dem präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt wird ein Vorhaben, das an sich verfassungsrechtlich zulässig ist, etwa weil es der Bau- oder Gewerbefreiheit unterfällt (vgl. Art. 14 GG), lediglich „formell“<sup>134</sup> verboten, damit vor der Verwirklichung behördlicherseits geprüft werden kann, ob das Vorhaben mit dem materiellen Recht in Einklang steht.<sup>135</sup> Ist dies der Fall, ist die Genehmigung zwingend zu erteilen.<sup>136</sup> Damit korrespondiert ein subjektiver Rechtsanspruch des Vorhabenträgers auf Erteilung der Genehmigung.<sup>137</sup> Ein solches präventives Verbot

<sup>129</sup> Die rechtlichen Grundlagen wurzeln letztlich im allgemeinen Gefahrenabwehrrecht, vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 5 Rn. 40.

<sup>130</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 5 Rn. 46.

<sup>131</sup> *Ramsauer*, in: Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 5. Aufl. 2018, § 3 Rn. 90.

<sup>132</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 5 Rn. 57.

<sup>133</sup> *Kohls*, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Losebl. (Stand Januar 2024), Kapitel 130 Rn. 6.

<sup>134</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 5 Rn. 55.

<sup>135</sup> *Kohls*, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Losebl. (Stand Januar 2024), Kapitel 130 Rn. 6.

<sup>136</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 5 Rn. 55.

<sup>137</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 5 Rn. 55.

mit Erlaubnisvorbehalt liegt zum Beispiel der Baugenehmigung nach § 61 LBauO<sup>138</sup> und der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nach § 4 BImSchG<sup>139</sup> zugrunde. Das repressive Verbot mit Befreiungsvorbehalt betrifft hingegen gesetzlich missbilligte und von daher generell verbotene Verhaltensweisen, die lediglich im Einzelfall nach pflichtgemäßem Ermessen der Behörde erlaubt werden können.<sup>140</sup> Der Vorhabenträger hat hier nur einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung.<sup>141</sup> Repressive Verbote mit Befreiungsvorbehalt finden sich vor allem im Wasserrecht, etwa bei der Erlaubnis und Bewilligung einer Gewässerbenutzung nach § 8 WHG<sup>142, 143</sup>.

Die Reichweite des fachgesetzlich angeordneten Erlaubnisvorbehaltes, etwa der bauordnungs- oder immissionsschutzrechtlichen Genehmigungspflicht, richtet sich primär nach der Umweltrelevanz bzw. dem Gefahrenpotenzial des in Rede stehenden Vorhabens.<sup>144</sup> So sind bestimmte (kleinere) Windenergie- oder Solaranlagen beispielsweise über § 62 LBauO von der Baugenehmigungspflicht ausgenommen. Weitgehend genehmigungsfrei sind danach etwa Gebäudephotovoltaikanlagen und in (faktischen oder festgesetzten)<sup>145</sup> Gewerbe- und Industriegebieten auch kleinere Freiflächenanlagen bis zu einer Höhe von 3 m und einer Gesamtlänge bis zu 9 m (vgl. § 62 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. e LBauO). Gleiches gilt für Kleinwindenergieanlagen bis zu einer Gesamthöhe von 10 m und 2 m auf Dächern in Gewerbe- und Industriegebieten sowie im Außenbereich, wenn sie der dort privilegierten Hauptnutzung dienen (vgl. § 62 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. e LBauO). An sich genehmigungspflichtige gebäudeunabhängige Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans können ferner im Freistellungsverfahren nach § 67 LBauO genehmigungsfrei zu stellen sein. Einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigungspflicht unterliegen Anlagen für erneuerbare Energien regelmäßig nur dann, wenn sie auf Grund ihrer Beschaffenheit oder ihres Betriebs in besonderem Maße geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 BImSchG). Die insoweit genehmigungsbedürftigen Anlagen sind im Anhang 1 der auf Grundlage des § 4 Abs. 1 Satz 3 und 4 BImSchG erlassenen Vierten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen – 4. BImSchV) gelistet (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 der 4. BImSchV). Hierzu gehören etwa Windenergieanlagen mit einer Gesamthöhe über 50 m (vgl. Nr. 1.6 Anhang 1 zur 4. BImSchV) oder Anlagen zur Erzeugung von Biogas mit einer Produktionskapazität 1,2 Mio. Nm<sup>3</sup> je Jahr Rohgas oder mehr (vgl. Nr. 1.15 Anhang 1 zur 4. BImSchV). Ohne Genehmigungspflicht kann die Behörde gegen die Anlage bei

<sup>138</sup> Jeromin, in: Jeromin, Landesbauordnung Rheinland-Pfalz, 5. Aufl. 2022, § 61 LBauO Rn. 3.

<sup>139</sup> Schmidt-Kötters, in: BeckOK Umweltrecht, Giesberts/Reinhardt, 70. Edition, Stand 01.01.2024, § 4 BImSchG Rn. 94.

<sup>140</sup> Kohls, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Losebl. (Stand Januar 2024), Kapitel 130 Rn. 7.

<sup>141</sup> Kohls, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Losebl. (Stand Januar 2024), Kapitel 130 Rn. 7.

<sup>142</sup> Knopp/Müller, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, Losebl. (Stand August 2023), § 8 WHG Rn. 3.

<sup>143</sup> Auch das Instrument der Planfeststellung dürfte wegen des weiten Entscheidungsspielraums der Behörde bei der Erteilung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung hier zu verorten sein, vgl. Kloepfer/Durner, Umweltschutzrecht, 3. Aufl. 2020, § 4 Rn. 41.

<sup>144</sup> Vgl. Kohls, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Losebl. (Stand Januar 2024), Kapitel 130 Rn. 2a.

<sup>145</sup> Jeromin, in: Jeromin, Landesbauordnung Rheinland-Pfalz, 5. Aufl. 2022, § 62 LBauO Rn. 42.

festgestellten Rechtsverstößen lediglich mit nachträglichen aufsichtsrechtlichen Anordnungen, wie Untersagungs-, Stilllegungs- oder Beseitigungsverfügungen vorgehen (vgl. §§ 80, 81 LBauO, §§ 24, 25 BImSchG).

## **b. Arten von Genehmigungsverfahren**

Ist eine Anlage für erneuerbare Energien nach dem einschlägigen Fachgesetz genehmigungsbedürftig, muss geklärt werden, welche Art von Genehmigungsverfahren einschlägig ist. Denn hier nach richtet sich maßgeblich, welche formellen und materiellen Voraussetzungen an die Genehmigungserteilung zu stellen sind. Die Fachgesetze unterscheiden oftmals zwischen förmlichen Genehmigungsverfahren, vereinfachten Genehmigungsverfahren und Planfeststellungsverfahren.<sup>146</sup>

Den Regelfall bildet zumeist das förmliche Genehmigungsverfahren. Förmliche Verfahren stellen zum Beispiel das Baugenehmigungsverfahren nach § 61, §§ 63 ff. LBauO und das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren nach §§ 4 ff., § 10 BImSchG i.V.m. der Neunten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über das Genehmigungsverfahren – 9. BImSchV) dar. Das förmliche Verfahren kommt in erster Linie bei größeren Anlagen zur Anwendung,<sup>147</sup> etwa bei Windparks mit 20 oder mehr Anlagen mit einer Gesamthöhe von über 50 m (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a der 4. BImSchV i.V.m. Nr. 1.6.1 Anhang 1 zur 4. BImSchV). Im förmlichen Verfahren gelten in formeller Hinsicht oftmals hohe Verfahrensanforderungen. So kann die Durchführung diverser Umweltprüfungen, wie eine Umweltverträglichkeitsprüfung (vgl. § 6 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung – UVPG – i.V.m. Anlage 1 zum UVPG), eine allgemeine oder standortbezogene Vorprüfung zur Feststellung einer im Einzelfall bestehenden Umweltverträglichkeitsprüfungspflicht (vgl. § 7 UVPG i.V.m. Anlage 1 zum UVPG) oder eine Flora-Fauna-Habitat-Verträglichkeitsprüfung (vgl. § 34 BNatSchG, § 18 LNatSchG), erforderlich sein. Vielfach ist auch eine Beteiligung anderer Fachbehörden und/oder der Öffentlichkeit vorgesehen. Im Immissionsschutzrecht hat die Genehmigungsbehörde beispielsweise von sämtlichen vom Vorhaben betroffenen Behörden Stellungnahmen einzuholen (vgl. § 10 Abs. 5 BImSchG) und die Öffentlichkeit zu beteiligen, indem das Vorhaben öffentlich bekanntgemacht und die Antragsunterlagen ausgelegt werden, um der Öffentlichkeit die Gelegenheit zu geben, innerhalb bestimmter Fristen Einwendungen geltend zu machen, die mitunter in einem (fakultativen) Erörterungstermin nochmals erörtert werden können (vgl. § 10 Abs. 3, 4 und 6 BImSchG). Materiell-rechtlich setzt die Erteilung einer Genehmigung im förmlichen Verfahren voraus, dass dem Vorhaben weder fachgesetzliche noch sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften, wie etwa das Bauplanungs- oder Naturschutzrecht, entgegenstehen (vgl. § 70 Abs. 1 Satz 1 LBauO, § 6 Abs. 1 BImSchG).

Für einfach gelagerte Fälle, bei denen die Durchführung eines förmlichen Verfahrens mit Rücksicht auf Art und Umfang des Vorhabens zu aufwändig wäre, halten die Fachgesetze nicht selten

<sup>146</sup> Vgl. Kohls, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Losebl. (Stand Januar 2024), Kapitel 130 Rn. 19.

<sup>147</sup> Vgl. Kohls, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Losebl. (Stand Januar 2024), Kapitel 130 Rn. 20.

vereinfachte Genehmigungsverfahren bereit.<sup>148</sup> Vereinfachte Genehmigungsverfahren finden sich etwa in § 66 LBauO und in § 19 BImSchG. Sie kommen in der Regel bei kleineren Anlagen<sup>149</sup>, beispielsweise bei gebäudeunabhängigen Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie (vgl. § 66 Abs. 1 Satz 1 Nr. 10 LBauO), Kleinwindenergieanlagen (vgl. § 66 Abs. 3 LBauO) und kleineren Windparks mit einer Gesamthöhe von mehr als 50 m und weniger als 20 Anlagen zur Anwendung (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 der 4. BImSchV i.V.m. Nr. 1.6.2 Anhang 1 zur 4. BImSchV). Im vereinfachten Verfahren gelten im Vergleich zu den förmlichen Verfahren weniger strenge formelle und/oder materielle Genehmigungsanforderungen. So sind im immissionsschutzrechtlichen vereinfachten Verfahren die Vorschriften über die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht anzuwenden (vgl. § 19 Abs. 2 BImSchG, § 24 der 9. BImSchV), während im baurechtlichen vereinfachten Verfahren der materiell-rechtliche Prüfungsumfang herabgesetzt ist, da hier ausschließlich geprüft wird, ob das Vorhaben den Vorgaben des Bauplanungsrechts und der sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften genügt, wobei das Bauordnungsrecht außer Acht bleibt (vgl. § 66 Abs. 4 LBauO).<sup>150</sup>

Vereinzelt kann nach den fachgesetzlichen Vorgaben zur Zulassung einer Anlage für erneuerbare Energien auch die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens angeordnet sein.<sup>151</sup> Meist handelt es sich bei den planfeststellungsbedürftigen Vorhaben um komplexe, vielschichtige und deshalb besonders konflikträchtige Vorhaben, bei denen eine Vielzahl konfligierender Nutzungsinteressen aufeinandertreffen,<sup>152</sup> wie etwa die mit einem Gewässerausbau verbundene Neuerrichtung eines Wasserkraftwerks (vgl. § 68 Abs. 1 und 2 WHG).<sup>153</sup> Das Planfeststellungsverfahren dient gleichzeitig der Planung und der Zulassung des Vorhabens.<sup>154</sup> Die allgemeinen Regelungen zum Planfeststellungsverfahren sind in den §§ 72 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) verankert, die durch die besonderen Vorschriften der Fachgesetze ergänzt bzw. modifiziert werden (vgl. etwa § 70 Abs. 1 WHG).<sup>155</sup> Im Vergleich zum förmlichen Genehmigungsverfahren zeichnet sich das Planfeststellungsverfahren vor allem durch die Durchführung eines vorgeschalteten umfassenden Anhörungsverfahrens zur Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung bei einer mit der Planfeststellungsbehörde nicht zwingend identischen Anhörungsbehörde (vgl. § 73 VwVfG) und einen weiten planerischen Entscheidungsspielraum der Planfeststellungsbehörde aus,<sup>156</sup> der seine Grenzen in dem Erfordernis der Planrechtfertigung des konkreten Vorhabens, den materiell-rechtlichen Vorschriften in Form zwingender Gebote und Verbote (sog.

<sup>148</sup> Vgl. *Schack*, in: BeckOK Umweltrecht, Giesberts/Reinhardt, 70. Edition, Stand 01.04.2024, § 19 BImSchG Rn. 1; *Jeromin*, in: Jeromin, Landesbauordnung Rheinland-Pfalz, 5. Aufl. 2022, § 66 LBauO Rn. 1.

<sup>149</sup> Vgl. *Kohls*, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Losebl. (Stand Januar 2024), Kapitel 130 Rn. 22.

<sup>150</sup> *Jeromin*, in: Jeromin, Landesbauordnung Rheinland-Pfalz, 5. Aufl. 2022, § 66 LBauO Rn. 56.

<sup>151</sup> Für einen Kurzüberblick zum Planfeststellungsverfahren s.a. *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 11. Aufl. 2019, § 4 Rn. 53 ff.

<sup>152</sup> *Kupfer*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Losebl. (Stand November 2023), § 74 VwVfG Rn. 174.

<sup>153</sup> *Fischerauer*, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Losebl. (Stand Januar 2024), § 40 EEG 2017 Rn. 20

<sup>154</sup> *Kloepfer/Durner*, Umweltschutzrecht, 3. Aufl. 2020, § 4 Rn. 13.

<sup>155</sup> *Kloepfer/Durner*, Umweltschutzrecht, 3. Aufl. 2020, § 4 Rn. 14.

<sup>156</sup> *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 11. Aufl. 2019, § 4 Rn. 53.

Planleitsätze) und den Anforderungen des Abwägungsgebots (hierzu Punkt I. 1. c.) findet<sup>157</sup>. Das Planfeststellungsverfahren schließt mit einem Planfeststellungsbeschluss ab (vgl. § 74 Abs. 1 Satz 1 VwVfG).<sup>158</sup> In bestimmten Fällen kann anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung in einem vereinfachten Plangenehmigungsverfahren erteilt werden, das nicht den Verfahrensvorgaben des Planfeststellungsverfahrens unterliegt, mithin auch kein Anhörverfahrens erfordert (vgl. § 74 Abs. 6 Satz 2 Halbsatz 2 VwVfG).<sup>159</sup>

### c. Konkurrenz paralleler Genehmigungen

Zur Verwirklichung des Vorhabens können neben der fachgesetzlichen Genehmigung unter Umständen weitere behördliche Entscheidungen, etwa Genehmigungen, Erlaubnisse oder Bewilligungen erforderlich sein. Ob dies der Fall ist, richtet sich danach, inwieweit die fachgesetzliche Genehmigung Konzentrationswirkung entfaltet.

Kommt einer Genehmigung ein Konzentrationswirkung zu, schließt sie andere behördliche Entscheidungen mit ein. Es ist somit nur ein Genehmigungsverfahren durchzuführen, in dem die materiellen Vorschriften der übrigen Entscheidungen mitgeprüft werden.<sup>160</sup> Einer gesonderten Einholung der ersetzten Entscheidungen bedarf es nicht. Die Konzentrationswirkung ist dabei rein formeller, nicht aber materieller Natur. Sie bewirkt im Genehmigungsverfahren eine Zuständigkeits-, Verfahrens- und Entscheidungskonzentration, ohne den Geltungsanspruch des jeweils anzuwendenden materiellen Rechts einzuschränken.<sup>161</sup> Vereinzelt könne die materiellen Anforderungen jedoch spezialgesetzlich herabgesetzt sein. So sind beispielsweise die bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitstatbestände der §§ 29 bis 37 BauGB nach der Sonderregelung des § 38 BauGB in bestimmten Planfeststellungsverfahren nicht anzuwenden.<sup>162</sup> Die Konzentrationswirkung beschränkt sie regelmäßig auf das Genehmigungsverfahren; sie erstreckt sich nicht auf nachfolgende Überwachungs- und Eingriffsbefugnisse.<sup>163</sup>

Eine solche formelle Konzentrationswirkung ist beispielsweise in § 13 BImSchG für immissionsschutzrechtliche Genehmigungen vorgesehen. Immissionsschutzrechtliche Genehmigungen schließen deshalb andere behördliche Entscheidungen weitgehend ein. Dies gilt insbesondere

<sup>157</sup> Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Aufl. 2023, § 74 VwVfG Rn. 32.

<sup>158</sup> Bei dem Planfeststellungsbeschluss handelt es sich um eine benutzungsregelnde Allgemeinverfügung nach § 35 Satz 2 Alt. 3 VwVfG, vgl. Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 11. Aufl. 2019, § 4 Rn. 54.

<sup>159</sup> Kupfer, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Losebl. (Stand November 2023), § 74 VwVfG Rn. 166.

<sup>160</sup> Vgl. Giesberts, in: BeckOK Umweltrecht, Giesberts/Reinhardt, 70. Edition, Stand 01.07.2023, § 13 BImSchG Vorb. zu Rn. 1.

<sup>161</sup> Vgl. Kupfer, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Losebl. (Stand November 2023), Vorb. zu § 72 VwVfG Rn.33, § 75 VwVfG Rn. 31.

<sup>162</sup> Wickel, in: Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2021, § 75 VwVfG Rn. 23; Deutsch, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2019, § 75 VwVfG Rn. 71.

<sup>163</sup> Dies gilt jedenfalls für immissionsschutzrechtliche Genehmigungen, vgl. Giesberts, in: BeckOK Umweltrecht, Giesberts/Reinhardt, 70. Edition, Stand 01.07.2023, § 13 BImSchG Rn. 22.

für baurechtliche und naturschutzrechtliche Genehmigungen, Ausnahmen und Befreiungen.<sup>164</sup> Ausdrücklich nicht von der Konzentrationswirkung erfasst werden unter anderem wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen. Neben der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung einer Biogasanlage kann daher zum Beispiel eine wasserrechtliche Erlaubnis oder Bewilligung einzuholen sein, wenn bei dem Betrieb behandeltes Abwasser in ein Gewässer eingeleitet werden soll. Eine noch weitergehende Konzentrationswirkung gilt nach § 75 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 VwVfG und § 74 Abs. 6 Satz 2 Halbsatz 2 VwVfG für Planfeststellungsbeschlüsse und Plangenehmigungen. Hier wird die Konzentrationswirkung lediglich vereinzelt aufgrund besonderer gesetzlicher Anordnungen durchbrochen. Über § 19 Abs. 1 WHG wird etwa die Entscheidungskonzentration für wasserrechtliche Erlaubnisse oder Bewilligungen aufgehoben,<sup>165</sup> weshalb die Planfeststellungsbehörde in einem Planfeststellungsbeschluss für ein Wasserkraftwerk stets auch die Erlaubnis oder Bewilligung zur Ab- und Wiedereinleitung des Wassers gesondert auszusprechen hat.<sup>166</sup> Keine Konzentrationswirkung entfalten Baugenehmigungen.<sup>167</sup> Die neben der Baugenehmigung für die Verwirklichung des Vorhabens erforderlichen behördlichen Entscheidungen sind dementsprechend gesondert einzuholen. Der Bauaufsichtsbehörde kommt insoweit allerdings eine Koordinierungsfunktion zu, nach der sie zur Einholung der parallel erforderlichen Genehmigungen und zur einheitlichen Bekanntgabe der Entscheidungen verpflichtet ist (vgl. § 65 Abs. 5 Satz 1 LBauO).<sup>168</sup> Die Baugenehmigung darf erst erteilt werden, wenn die übrigen Entscheidungen vorliegen.<sup>169</sup> Zu den neben der Baugenehmigung erforderlichen zusätzlichen Entscheidungen können etwa denkmalschutzrechtliche Genehmigungen zählen.<sup>170</sup> Liegen nicht alle für ein Vorhaben erforderlichen Genehmigungen vor, stehen dem Vorhaben bereits aus diesem (formalen) Grund sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften entgegen.<sup>171</sup> Die Baugenehmigung ist deshalb als umfassende und abschließende Entscheidung über das Vorhaben anzusehen.<sup>172</sup> Sie bildet den Schlusspunkt bei der Erteilung verschiedener für ein Vorhaben (parallel) notwendiger Genehmigungen (sog. Schlusspunkttheorie)<sup>173</sup>.

<sup>164</sup> Giesberts, in: BeckOK Umweltrecht, Giesberts/Reinhardt, 70. Edition, Stand 01.07.2023, § 13 BImSchG Rn. 13, 16.

<sup>165</sup> Für wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen besteht daher nur eine Zuständigkeits- und Verfahrenskonzentration, vgl. Kämper, in: BeckOK VwVfG, Bader/Ronellenfisch, 63. Edition, Stand 01.04.2024, § 75 VwVfG Rn. 6a.

<sup>166</sup> Vgl. Fischerauer, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Losebl. (Stand Januar 2024), § 40 EEG 2017 Rn. 21; Reuter, Rechtsfragen bei der Zulassung von Pumpspeicherkraftwerken, ZUR 2013, 458 (463).

<sup>167</sup> Jeromin, in: Jeromin, Landesbauordnung Rheinland-Pfalz, 5. Aufl. 2022, § 70 LBauO Rn. 55.

<sup>168</sup> OVR RP, Beschl. v. 25.07.2007 – 8 A 10587/07 –, juris Rn. 9; Jeromin, in: Jeromin, Landesbauordnung Rheinland-Pfalz, 5. Aufl. 2022, § 65 LBauO Rn. 30.

<sup>169</sup> OVG RP Ur. v. 24.05.2017 – 8 A 11822/16 –, juris Rn. 38.

<sup>170</sup> Vgl. VG Neustadt (Weinstraße), Ur. v. 24.03.2011 – 4 K 1119/10.NW –, juris Rn. 19.

<sup>171</sup> OVR RP, Beschl. v. 25.07.2007 – 8 A 10587/07 –, juris Rn. 8; Jeromin, in: Jeromin, Landesbauordnung Rheinland-Pfalz, 5. Aufl. 2022, § 65 LBauO Rn. 30.

<sup>172</sup> Jeromin, in: Jeromin, Landesbauordnung Rheinland-Pfalz, 5. Aufl. 2022, § 70 LBauO Rn. 53.

<sup>173</sup> OVG RP Ur. v. 24.05.2017 – 8 A 11822/16 –, juris Rn. 38.

## 2. Besonderheiten bei Anlagen für erneuerbare Energien

Bei der Zulassung von Anlagen für erneuerbare Energien sind zahlreiche europäische und nationale Sonderregelungen zu berücksichtigen, deren Ziel vor allem darin liegt, die Genehmigungsverfahren und damit den Ausbau erneuerbarer Energien zu beschleunigen. Zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren werden einerseits die formellen Verfahrensanforderungen vereinfacht (hierzu a) und andererseits materielle Zulassungshürden abgebaut (hierzu b).<sup>174</sup>

### a. Formelle Vereinfachungen des Zulassungsrechts

Verfahrensrechtliche Sonderregelungen für die Genehmigung von Anlagen für erneuerbare Energien sind überwiegend in dem für die Genehmigungserteilung maßgeblichen Fachgesetz verankert, also – je nach Ausgestaltung des Vorhabens – in der LBauO, dem BImSchG oder dem WHG. Die Regelungen sind weitgehend unionsrechtlich geprägt. Sie dienen regelmäßig der Umsetzung der jeweils geltenden Fassung der EERL. Derzeit werden sie noch teilweise von der am 30. Dezember 2022 in Kraft getretenen, zunächst bis zum 30. Juni 2024 befristeten und inzwischen in Teilen<sup>175</sup> bis zum 30. Juni 2025 verlängerten<sup>176</sup> NotfallVO überlagert. In dieser legte der Rat der Europäischen Union als Reaktion auf die durch den Ukrainekrieg ausgelöste Energiekrise vorübergehende Notfallvorschriften fest, um die Genehmigungsverfahren für die Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Energiequellen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit zu beschleunigen.<sup>177</sup> Die Vorschriften der NotfallVO werden inzwischen sukzessive von den bereits am 20. November 2023 mit der RED III eingeführten, noch nicht innerstaatlich umgesetzten<sup>178</sup> Neuregelungen der EERL abgelöst, die ein dauerhaftes, stabiles System zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren schaffen sollen.<sup>179</sup>

Die genannten Regelwerke enthalten zur Beschleunigung der förmlichen Zulassungsverfahren regelmäßig ein Bündel von Einzelinstrumenten. Typische Maßnahmen bilden beispielsweise die

---

<sup>174</sup> Zur NotfallVO, vgl. *Thierjung*, Erleichterung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien durch die EU-Notfall-Verordnung und weitere Änderungen im Umweltrecht, DVBl. 2024, 529 (539).

<sup>175</sup> Art. 1, Art. 2 Nr. 1, Art. 3 Abs. 2, Art. 3a, Art. 5 Abs. 1, Art. 6 und Art 8 NotfallVO.

<sup>176</sup> Verordnung (EU) 2024/223 des Rates vom 22.12.2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/2577 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien, ABl. L 2024/223.

<sup>177</sup> Vgl. EWG (1) NotfallVO.

<sup>178</sup> Auf Bundesebene liegt ein Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) und des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2413 im Bereich Windenergie an Land und Solarenergie vor, Bearbeitungsstand 02.04.2024 (nachfolgend: RefE), abrufbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/240403-gesetz-umsetzung-red-3-wind-an-land-und-solarenergie.html>, zuletzt abgerufen am 10.06.2024. Auf Landesebene ist eine Änderung der LBauO durch das Landesgesetz zur Änderung bauordnungs- und berufsqualifikationsrechtlicher Vorschriften vom 10.05.2024 geplant, vgl. LT-Drs. 18/9534.

<sup>179</sup> Vgl. EWG (2) VO (EU) 2024/223.

Festlegung von kurzen Höchstentscheidungsfristen<sup>180</sup> (vgl. § 11 Abs. 5 WHG, Art. 16c Abs. 1, Art. 16d Abs. 1 UAbs. 1 Satz 1, Abs. 2 UAbs. 1 Satz 1 EERL<sup>181</sup>), die Option der Abwicklung des Verfahrens über eine einheitliche Stelle nach §§ 71a ff. VwVfG<sup>182</sup> (vgl. § 10 Abs. 5a Nr. 1, § 23b Abs. 3a Nr. 1 BImSchG, § 11a Abs. 2, § 70 Abs. 1 Satz 2 WHG), die Herausgabe von Verfahrenshandbüchern<sup>183</sup> (vgl. § 10 Abs. 5a Nr. 2 BImSchG, § 11a Abs. 3, § 70 Abs. 1 Satz 2 WHG), die (vollständige) Digitalisierung des Verfahrens (vgl. § 10 Abs. 1, 3 und 8a BImSchG, Art. 16 Abs. 3 Satz 7 EERL) und Beschränkungen der Umweltverträglichkeitsprüfung (vgl. Art. 16c Abs. 2 und 3, Art. 16d Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EERL<sup>184</sup>).

Herkömmlicherweise sind diese Maßnahmen stets vorhabenbezogen. Sie gelten entweder für sämtliche dem Anwendungsbereich der EERL unterfallende Projekte oder für bestimmte besonders förderungswürdige Technologien, von denen man sich eine möglichst rasche, kostengünstige und umweltverträgliche Beschleunigung des Ausbaus der Nutzung erneuerbarer Energien erhofft, wie etwa die Errichtung von Solaranlagen oder das Repowering von Altanlagen.<sup>185</sup> Dieser vorhabenbezogene Beschleunigungsansatz wird mit den Regelungen des Art. 6 NotfallVO und §§ 15b EERL um einen gebietsbezogenen Ansatz ergänzt, nach dem die Reichweite der Beschleunigungsmaßnahmen künftig nicht mehr nur von der Art des Vorhabens, sondern auch davon abhängt, in welchem Gebiet das Vorhaben verwirklicht werden soll.

#### aa. Gebietsbezogene Ausnahmen von Umweltprüfpflichten nach Art. 6 NotfallVO

Mit Art. 6 NotfallVO wurde erstmals eine europäische Rechtsgrundlage geschaffen, aufgrund derer die Mitgliedstaaten für Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien Ausnahmen von der Umweltverträglichkeitsprüfung nach Art. 2 Abs. 1 der Umweltverträglichkeits-Richtlinie (UVP-

---

<sup>180</sup> Zur Frage der Unionsrechtskonformität der Möglichkeit einer mehrfachen Fristverlängerung nach § 10 Abs. 6a Satz 2 BImSchG, vgl. *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Losebl (Stand September 2023), § 10 BImSchG Rn. 242a.

<sup>181</sup> Zuvor Art. 4 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3, Art. 5 Abs. 1 und 2 NotfallVO.

<sup>182</sup> Der einheitlichen Stelle kommen primär verfahrensbezogene Aufgaben als Mittlerin im Genehmigungsverfahren zu; sie hat keine materiellen Entscheidungsbefugnisse, vgl. *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Losebl (Stand September 2023), § 10 BImSchG Rn. 270c.

<sup>183</sup> Siehe etwa Verfahrenshandbuch des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität (MKUEM) und der Struktur- und Genehmigungsdirektionen (SGD) Nord und Süd zur Durchführung von Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen in Rheinland-Pfalz, abrufbar unter [https://mkuem.rlp.de/fileadmin/14/Themen/Energie\\_und\\_Klimaschutz/3\\_Erneuerbare\\_Energien/Windenergie/20240305\\_Verfahrenshandbuch\\_Windenergie.pdf](https://mkuem.rlp.de/fileadmin/14/Themen/Energie_und_Klimaschutz/3_Erneuerbare_Energien/Windenergie/20240305_Verfahrenshandbuch_Windenergie.pdf), zuletzt abgerufen am 10.06.2024.

<sup>184</sup> Zuvor Art. 4 Abs. 1 Satz 2, Art. 5 Abs. 3 und 4 NotfallVO.

<sup>185</sup> Vgl. EWG (5) NotfallVO.

RL)<sup>186</sup> und den artenschutzrechtlichen Bewertungen nach Art. 12 der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-RL)<sup>187</sup> und Art. 5 der Vogelschutz-Richtlinie (VS-RL)<sup>188</sup> vorsehen können, wenn das Projekt in einem für erneuerbare Energien ausgewiesenen Gebiet durchgeführt wird, das einer Strategischen Umweltprüfung nach der Strategische Umweltprüfungs-Richtlinie (SUP-RL)<sup>189</sup> unterzogen worden ist (vgl. Art. 6 Satz 1 NotfallVO). Die zuständige Behörde hat allerdings sicherzustellen, dass auf der Grundlage der vorhandenen Daten geeignete und verhältnismäßige Minderungsmaßnahmen<sup>190</sup> ergriffen werden, um die Einhaltung der genannten artenschutzrechtlichen Vorgaben zu gewährleisten (vgl. Art. 6 Satz 2 NotfallVO). Falls solche Maßnahmen nicht verfügbar sind, hat sie dafür Sorge zu tragen, dass der Betreiber einen finanziellen Ausgleich für Artenschutzprogramme zahlt, damit der Erhaltungszustand der betroffenen Arten gesichert oder verbessert wird (vgl. Art. 6 Satz 3 NotfallVO).

Von dieser Ausnahmemöglichkeit hat der Bund unter anderem mit Erlass des § 6 WindBG Gebrauch gemacht.<sup>191</sup> Hiernach ist im Verfahren zur Genehmigung einer Windenergieanlage in einem zum Zeitpunkt der Genehmigungserteilung ausgewiesenen Windenergiegebiet nach § 2 Nr. 1 WindBG abweichend von den Vorschriften des UVPG keine Umweltverträglichkeitsprüfung und abweichend von den Vorschriften des § 44 Abs. 1 BNatSchG keine artenschutzrechtliche Prüfung durchzuführen (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 1 WindBG). Voraussetzung für das Entfallen der Prüfpflichten ist, dass bei Ausweisung des Windenergiegebiets eine Umweltprüfung nach § 8 ROG oder § 2 Abs. 4 BauGB durchgeführt wurde (Nr. 1) und das Windenergiegebiet nicht in einem Natura 2000-Gebiet, einem Naturschutzgebiet oder einem Nationalpark liegt (Nr. 2) (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 2 WindBG). Die zuständige Behörde hat zur Gewährleistung der Einhaltung der Vorschriften des § 44 Abs. 1 BNatSchG ferner geeignete und verhältnismäßige Minderungsmaßnahmen auf Grundlage vorhandener Daten anzuordnen. Die Daten müssen eine ausreichende räumliche Genauigkeit aufweisen und dürfen zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Genehmigungsantrag nicht älter als fünf Jahre sein (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 3 WindBG). Für die Prüfung des Tötungs- und Verletzungsverbots bei kollisionsgefährdeten Brutvögeln können § 45b

---

<sup>186</sup> Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 2012 L 26, S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndRL 2014/52/EU vom 16.04.2014 (ABl. 2014 L 124 S. 1).

<sup>187</sup> Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. 1992 L 206 S. 7), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndRL 2013/17/EU vom 13.05.2013 (ABl. 2013 L 158 S. 193).

<sup>188</sup> Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.11.2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. 2010 L 20 S. 7), zuletzt geändert durch Art. 5 VO (EU) 2019/1010 vom 05.06.2019 (ABl. 2019 L 170 S. 115).

<sup>189</sup> Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. 2001 L 197 S. 30).

<sup>190</sup> Zum Begriff der Minderungsmaßnahmen s.a. *Kohls/Boerstra*, Aktuelle Beschleunigungsgesetzgebung zum, Netzausbau – EU-Notfall-Verordnung, RED III und Umsetzung in Deutschland (Teil 1), EnWZ 2024, 69 (74).

<sup>191</sup> Weitere Ausnahmeregelungen finden sich in § 43m Abs. 1 Satz 1 Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG) (Stromnetzausbau an Land), § 72a Abs. 1 Satz 1 Gesetz zur Entwicklung und Förderung der Windenergie auf See (Windenergie-auf-See-Gesetz – WindSeeG) (Stromnetzausbau auf See) und in § 14b Abs. 1 UVPG (Solaranlagen bei Städtebauprojekt).

Abs. 1 bis 5 BNatSchG i.V.m. Anlage 1 hierzu entsprechend herangezogen werden.<sup>192</sup> Zum Schutz von Fledermäusen sind stets geeignete Minderungsmaßnahmen, etwa in Form von Abregelungen, anzuordnen (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 4 WindBG).<sup>193</sup> Soweit keine Daten vorhanden oder geeignete und verhältnismäßige Maßnahmen nicht verfügbar sind, hat der Betreiber für die Dauer des Betriebes eine von der zuständigen Behörde zusammen mit der Genehmigung festzusetzende jährliche Zahlung in Geld zu leisten (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 5 bis 11 WindBG). Eine Ausnahmegenehmigung nach § 45 Abs. 7 BNatSchG ist nicht erforderlich (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 12 WindBG). Einer Prüfung von zumutbaren Standortalternativen oder des Erhaltungszustandes von Populationen bedarf es mithin nicht.<sup>194</sup>

Die Vorschrift des Art. 6 NotfallVO i.V.m. § 6 WindBG führt zu einer weitreichenden Verkürzung der umweltrechtlichen Zulassungsvoraussetzungen. Sie bewirkt zunächst eine Vorverlagerung der Umweltprüfung von dem Genehmigungs- auf das Planungsverfahren. Anstelle der für eine Zulassung bislang erforderlichen projektbezogenen Umweltverträglichkeitsprüfung genügt nun die bereits im Zuge der Planung durchgeführte, wenn auch grobmaschigere Strategische Umweltprüfung, die für den Erlass der Raumordnungspläne in § 8 ROG und für Bauleitpläne über § 2 Abs. 4 BauGB vorgeschrieben ist. Eine Erhöhung der Anforderungen an die Strategische Umweltprüfung ist damit nicht verbunden.<sup>195</sup> Darüber hinaus werden für den Teilbereich des besonderen Artenschutzes erstmals auch die materiellen Anforderungen an den Umweltschutz gesenkt.<sup>196</sup> Die bisherige artenschutzrechtliche Prüfung nach § 44 BNatSchG wird durch eine modifizierte artenschutzrechtliche Prüfung nach § 6 WindBG ersetzt. Ob und inwieweit artenschutzrechtliche Zugriffsverbote bestehen, beurteilt sich danach nur noch nach der vorhandenen Datenlage. Die Behörde kann von dem Vorhabenträger insbesondere nicht mehr die Vorlage von Kartierungen oder Fachbeiträgen, etwa Habitatpotenzial- oder Raumnutzungsanalysen, verlangen.<sup>197</sup> Für den Vorhabenträger besteht überdies immer die Möglichkeit, das Vorhaben trotz bestehender Zugriffsverbote bei einer Geldzahlung für Maßnahmen im Rahmen nationaler Artenhilfsprogramme nach § 45d Abs. 1 BNatSchG zu verwirklichen, ohne dass die strengen Voraussetzungen einer Ausnahmegenehmigung nach § 45 Abs. 7 BNatSchG erfüllt sein müssen. Artenschutzrechtliche Zugriffsverbote können der Genehmigung einer Windenergieanlage im

---

<sup>192</sup> BMWK, Vollzugsempfehlungen zu § 6 Windenergieflächenbedarfsgesetz (nachfolgend: Vollzugsempfehlungen zu § 6 WindBG), abrufbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/V/vollzugsleitfaden-6-windbg.html>, zuletzt abgerufen am: 10.06.2024, S. 11.

<sup>193</sup> Vollzugsempfehlungen zu § 6 WindBG, S. 13.

<sup>194</sup> Vollzugsempfehlungen zu § 6 WindBG, S. 17.

<sup>195</sup> Arbeitshilfe Wind-an-Land, S. 14

<sup>196</sup> Vgl. Kohls/Boerstra, Aktuelle Beschleunigungsgesetzgebung zum Netzausbau – EU-Notfall-Verordnung, RED III und Umsetzung in Deutschland (Teil 1), EnWZ 2024, 69 (72) zu § 43m EnWG.

<sup>197</sup> Arbeitshilfe Wind-an-Land, S. 8.

Geltungsbereich des § 6 WindBG daher letztlich nicht mehr entgegengehalten werden.<sup>198</sup> Sonstige zwingende Vorgaben aus dem Umweltrecht etwa aus § 34 BNatSchG bleiben indes unberührt.<sup>199</sup>

#### bb. Ausweisung von Beschleunigungsgebieten nach Art. 15c EERL

Der mit Art. 6 NotfallVO eingeleitete gebietsbezogene Beschleunigungsansatz, einschließlich der damit verbundenen „Hochzonung“<sup>200</sup> von Umweltprüfungen von der Genehmigungs- auf die Planungsebene und Lockerung der materiellen Zulassungsvoraussetzungen bestimmter Bereiche des Umweltrechts, wird mit den Art. 15b ff. EERL aufgegriffen und weiter fortgeführt. Im Mittelpunkt steht insoweit die Ausweisung einer neuen Gebietskategorie, nämlich der sog. Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energie nach Art. 15c EERL.

Nach Art. 15c EERL sind die Mitgliedstaaten künftig dazu verpflichtet, Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energie auszuweisen. Hierzu haben sie zunächst bis zum 21. Mai 2025 alle für den Ausbau erneuerbarer Energien potenziell geeigneten Gebiete zu erfassen, die notwendig sind, um den nationalen Beitrag zur Verwirklichung des Gesamtziels der Union, einer Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch bis 2030 auf mindestens 42,5 % (vgl. Art. 3 Abs. 1 EERL), zu leisten (vgl. Art. 15b Abs. 1 UAbs. 1 Satz 1 EERL). Sodann ist bis zum 21. Februar 2026 sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden Teile der erfassten Gebiete für eine oder mehrere Arten erneuerbarer Energiequellen planerisch als Beschleunigungsgebiete ausweisen (vgl. Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 Satz 1 EERL). Voraussetzung für die Ausweisung eines Beschleunigungsgebiets ist, dass die Nutzung der jeweiligen Art erneuerbarer Energie in diesem Gebiet in Anbetracht der Gebietsbesonderheiten voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen zeitigen wird (vgl. Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 Satz 3 Buchst. a EERL, EWG (26) EERL). Als Beschleunigungsgebiet eignen sich somit vorrangig künstliche und versiegelte Flächen, wie Dächer und Fassaden von Gebäuden oder künstliche Binnengewässer (vgl. Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 Satz 3 Buchst. a Zif. i EERL). Nicht als Beschleunigungsgebiete auszuweisen sind hingegen besonders schutzwürdige Gebiete wie Natura-2000-Gebiete oder Hauptvogelzugrouten (vgl. Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 Satz 3 Buchst. a Zif. ii EERL). Mit der Ausweisung eines Beschleunigungsgebiets sind zugleich geeignete Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen festzulegen, die bei der Errichtung von Anlagen für erneuerbare Energien zu ergreifen sind, um mögliche negative Umweltauswirkungen zu vermeiden oder, falls dies nicht möglich ist, gegebenenfalls erheblich zu verringern (vgl. Art. 15c Abs. 1 UAbs. 1 Satz 3 Buchst. b EERL). Auch konkrete Minderungsmaßnahmen können vorgeschrieben werden.<sup>201</sup> Die Regeln und Maßnahmen sind auf die Besonderheiten des jeweiligen Gebiets, der auszubauenden Technologie und die ermittelten

<sup>198</sup> Arbeitshilfe Wind-an-Land, S. 17.

<sup>199</sup> Vgl. Ruge, Deutschlandgeschwindigkeit für Genehmigungsverfahren – Artenschutz adé? Umsetzung des Art. 6 EU-NotfallVO in deutsches Recht, NVwZ 2823, 1033 (1036 f.) zu § 43m EnWG.

<sup>200</sup> Wulff, Die Umsetzung der erneuerbaren Energien-Richtlinie (RED III) in nationales Recht, NVwZ 2024, 368 (369).

<sup>201</sup> Vgl. EWG (28) RED III.

Umweltauswirkungen auszurichten (vgl. Art. 15c Abs. 1 UAbs. 2 EERL). Im Rahmen der Planungsverfahren ist zwingend eine Strategische Umweltprüfung nach der SUP-RL durchzuführen. Sofern erhebliche Auswirkungen auf Natura-2000-Gebiete zu erwarten sind, ist ferner eine Flora-Fauna-Habitat-Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL erforderlich (vgl. Art. 15c Abs. 2 EERL). Die Öffentlichkeit ist bei der Planaufstellung zu beteiligen (vgl. Art. 15d EERL).

Mit der Ausweisung von Beschleunigungsgebieten richtet sich der Umfang der Genehmigungsverfahrenvereinfachungen an erster Stelle danach, ob das Vorhaben innerhalb oder außerhalb eines hierfür vorgesehenen Beschleunigungsgebiets verwirklicht werden soll. Während außerhalb der Beschleunigungsgebiete nur noch moderate Verfahrenserleichterungen greifen, wie etwa Höchstentscheidungsfristen von in der Regel zwei Jahren (vgl. Art. 16b Abs. 1 Satz 1 EERL), gelten innerhalb der Beschleunigungsgebiete weitreichende Beschleunigungsmaßnahmen. Abgesehen von deutlich kürzeren Höchstentscheidungsfristen von regelmäßig maximal zwölf Monaten (vgl. Art. 16a Abs. 1 Satz 1 EERL) und einer Genehmigungsfiktion bei behördlicher Untätigkeit für zwischengeschaltete Verfahrensschritte (vgl. Art. 16a Abs. 6 Satz 1 EERL) kommen hier vor allem umfassende – dem Art. 6 NotfallVO nachgebildete – Ausnahmen von Umweltprüfpflichten nach Art. 16a Abs. 3 bis 5 EERL zum Tragen. Hiernach sind neue Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien in ausgewiesenen Beschleunigungsgebieten grundsätzlich von der Verpflichtung zur Durchführung einer speziellen Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß Art. 2 Abs. 1 UVP-RL und einer Flora-Fauna-Habitat-Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL ausgenommen, sofern diese Projekte mit Art. 15c Abs. 1 Buchst. b EERL im Einklang stehen (vgl. Art. 16a Abs. 3 UAbs. 1 Satz 1 und UAbs. 2 EERL). Hiervon ist auszugehen, wenn das Projekt die planerisch auf Grundlage der Strategischen Umweltprüfung und einer etwaigen Flora-Fauna-Habitats-Verträglichkeitsprüfung festgelegten Anforderungen an die in dem Beschleunigungsgebiet zu ergreifenden Minderungsmaßnahmen wahrt. In diesem Fall wird nämlich vermutet, dass dem Projekt die Vorgaben aus Art. 6 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 1 FFH-RL, Art. 5 VS-RL und Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Zif. i und Zif. ii der Wasser-Rahmen-Richtlinie (WRRL)<sup>202</sup> nicht entgegenstehen (vgl. Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3 Satz 1 EERL). Anstelle der genannten Umweltprüfungen hat die Genehmigungsbehörde auf Grundlage vom Projektträger bereitgestellter Informationen innerhalb einer 45-tägigen Frist nur noch ein „schnelles Screening“<sup>203</sup> vorzunehmen (vgl. Art. 16a Abs. 4 und 5 EERL). Ziel dieses Screening ist es festzustellen, ob das Projekt angesichts der ökologischen Sensibilität des jeweiligen geografischen Gebiets, höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen haben wird, die bei der Umweltprüfung der Pläne zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten für erneuerbare Energie nicht ermittelt wurden. Nach dem Screening gelten Projekte, die den in den Plänen festgelegten Vorschriften und Maßnahmen entsprechen,

<sup>202</sup> Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. 2000 L 327 S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndRL 2014/101/EU vom 30.10.2014 (ABl. 2014 L 311 S. 32).

<sup>203</sup> EWG (35) RED III.

– in Einklang mit der Vermutung des Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3 Satz 1 EERL – unter den genannten<sup>204</sup> Umweltsichtspunkten als genehmigt (vgl. Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 Satz 1 EERL). Mit der Beschränkung der formellen Umweltprüfpflichten geht daher auch hier eine Senkung der materiellen Voraussetzungen an den Umweltschutz, konkret den Arten-, Habitat- und Gewässerschutz, einher. Etwas anderes gilt nur dann, wenn die insoweit darlegungs- und beweisbelastete Genehmigungsbehörde eine hohe Wahrscheinlichkeit erheblicher unvorhergesehener nachteiliger Auswirkungen feststellt (vgl. Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 Satz 1 EERL). In diesem Fall ist das Projekt binnen sechs Monaten den jeweiligen Umweltprüfungen zu unterziehen (vgl. Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 Satz 3 EERL). Eine Genehmigung des Projekts richtet sich dann nach den bisherigen Maßstäben, das heißt das Vorhaben muss den umweltrechtlichen Vorgaben formell wie materiell vollumfänglich Stand halten.<sup>205</sup> Für die Mitgliedstaaten bleibt es indes möglich, Windenergie- und Photovoltaikprojekte auch in dieser Konstellation unter begründeten Umständen von den Prüfpflichten auszunehmen etwa, weil dies erforderlich ist, um die klimapolitischen Vorgaben und die Zielvorgaben für den Ausbau erneuerbarer Energien zu erreichen (vgl. Art. 16a Abs. 5 UAbs. 2 EERL). Insoweit ist sicherzustellen, dass der Betreiber – je nach Verfügbarkeit – angemessene Minderungsmaßnahmen ergreift, Ausgleichsmaßnahmen vornimmt oder Ausgleichszahlungen leistet (vgl. Art. 16a Abs. 5 UAbs. 3 Satz 1 und 2 EERL). Auch künftig können die Mitgliedstaaten im Bereich der Windenergie und der Photovoltaik mithin Regelungen vorsehen, die es dem Betreiber ermöglicht, sich von bestimmten umweltrechtlichen Vorgaben „freizukaufen“<sup>206</sup>.

Eine Umsetzung der Art. 15b ff. EERL in innerstaatliches Recht steht noch aus. Auf Bundesebene sind nach derzeitigem Stand unter anderem Änderungen des BauGB, der ROG, des WindBG und des BImSchG geplant. Im BauGB und im ROG soll eine Pflicht zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten für Wind- und Solarenergie in Raumordnungsplänen<sup>207</sup> und in Flächennutzungsplänen<sup>208</sup> geregelt werden. Die entsprechenden Vorschriften sollen durch eine Anlage zu den Regeln für Minderungsmaßnahmen ergänzt werden, die eine Palette allgemeiner Regeln und Maßnahmen enthält, derer sich die zuständigen Planungsträger bedienen können, um auf das konkrete Beschleunigungsgebiet zugeschnittene Regeln für Minderungsmaßnahmen festzule-

<sup>204</sup> Die Reichweite der Genehmigungsfiktion ist dem Wortlaut nach unklar, vgl. auch *Thierjung*, Erleichterung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien durch die EU-Notfall-Verordnung und weitere Änderungen im Umweltrecht, DVBl. 2024, 529 (533) Fn. 61. Aufgrund des Zusammenhangs mit der Vermutung des Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3 Satz 1 EERL dürfte es allerdings naheliegen, die Genehmigungsfiktion nur auf die Vorgaben aus Art. 6 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 1 FFH-RL, Art. 5 Vogelschutz-RL und Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Zif. i und Zif. ii WRRL zu erstrecken, s.a. Bundesverband WindEnergie (BWE), Positionspapier: Das Screening in der RED III, Stand Februar 2024, abrufbar unter [https://www.wind-energie.de/fileadmin/redaktion/dokumente/publikationen-oeffentlich/themen/01-mensch-und-umwelt/02-planung/20240207\\_BWE-Positionspapier\\_Screening\\_RED\\_III.pdf](https://www.wind-energie.de/fileadmin/redaktion/dokumente/publikationen-oeffentlich/themen/01-mensch-und-umwelt/02-planung/20240207_BWE-Positionspapier_Screening_RED_III.pdf), zuletzt abgerufen am 10.06.2024, S. 4. Diese Annahme scheint auch § 6b Abs. 4 Satz 2 und 3 WindBGRefE zugrunde zu liegen.

<sup>205</sup> Vgl. *Sobotta*, REPowerEU – Quo vadis Naturschutz? Ein erster Blick auf die revidierte Richtlinie über erneuerbare Energien, NVwZ 2023, 1609 (1612).

<sup>206</sup> Vgl. *Ruge*, Die EU-Notfallverordnung – Revolution im EU-Umweltrecht?, NVwZ 2023, 870 (874).

<sup>207</sup> §§ 28, 29 ROGRefE.

<sup>208</sup> § 249a, § 249c BauGBRefE.

gen. Die Sonderregelungen des Genehmigungsverfahrens innerhalb von Beschleunigungsgebieten (vgl. Art. 15c, 15d, 16, 16a EERL) sollen für die Bereiche der Windenergie an Land und die Solarenergie im WindBG<sup>209</sup> geregelt werden. Dabei beabsichtigt der Bund, Windenergie- und Photovoltaikprojekte nach Art. 16a Abs. 5 UAbs. 2 und 3 EERL vollständig von der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung und einer Flora-Fauna-Habitat-Verträglichkeitsprüfung auszunehmen.<sup>210</sup> Der Genehmigung von Vorhaben im Bereich der Windenergie und der Photovoltaik können damit die naturschutzrechtlichen Erhaltungsziele der Natura 2000-Gebiete nach § 34 BNatSchG, die artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote nach §§ 44 BNatSchG und die wasserrechtlichen Bewirtschaftungsziele nach § 27 WHG nicht mehr entgegengehalten werden, sofern ausreichende Minderungsmaßnahmen, Ausgleichsmaßnahmen oder Ausgleichszahlungen vorgenommen werden.<sup>211</sup> Die allgemeinen Regelungen zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens auch außerhalb von Beschleunigungsgebieten (vgl. Art. 16, 16b EERL)<sup>212</sup> sollen für die immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtigen Vorhaben in das BImSchG<sup>213</sup> integriert werden. Auf Landesebene ist für ausschließlich baurechtlich genehmigungspflichtige Vorhaben eine Umsetzung der Neuregelungen in der LBauO geplant.<sup>214</sup>

## **b. Materielle Vereinfachungen des Zulassungsrechts, insbesondere § 2 EEG 2023**

Materiellrechtliche Sonderregelungen finden sich nicht nur in dem der Genehmigungserteilung jeweils zugrundeliegenden Fachgesetz, sondern auch in diversen sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften, denen das Vorhaben im Einzelfall Rechnung zu tragen hat, beispielsweise dem Bauplanungs- und dem Naturschutzrecht. Im Bauplanungsrecht etwa existieren eine Vielzahl von Sondervorschriften für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Windenergieanlagen (vgl. § 249 BauGB), Biogasanlagen (vgl. § 246d BauGB) und Solaranlagen an Gebäuden (vgl. § 248 Satz 2 BauGB, § 14 Abs. 3 Satz 1 BauNVO). Größere, meist innenbereichsunverträgliche Anlagentypen, wie Windenergieanlagen, Wasserkraftwerke, Solaranlagen an Gebäuden oder auf Freiflächen entlang von Verkehrswegen und unter Einschränkung auch betriebsbezogene Biogasanlagen und Agri-Photovoltaikanlagen<sup>215</sup> zählen oft zu den im Außenbereich privilegierten Vorhaben (vgl. § 35 Abs. 1 Nr. 5, 6, 8 und 9 BauGB). Eine (verstärkte) Privilegierung insbesondere von größeren Freiflächensolaranlagen soll den Gesetzesvorhaben der Bundesregierung zufolge künftig für im Flächennutzungsplan ausgewiesene Solarenergiegebiete greifen.<sup>216</sup> Im Naturschutzrecht finden sich hauptsächlich für den Bereich der Windenergie Spezialregelungen (vgl.

<sup>209</sup> § 6b, § 6c WindBGRefE.

<sup>210</sup> Vgl. Begr. RefE S. 30.

<sup>211</sup> Vgl. Begr. RefE S. 36 f.

<sup>212</sup> Vorschläge zur Umsetzung der vorhabenbezogenen Sondervorschriften u.a. in Art. 16c, 16d EERL stehen auf Bundes- und Landesebene soweit ersichtlich noch aus.

<sup>213</sup> Vgl. § 10a BImSchGRefE.

<sup>214</sup> Vgl. LT-Drs. 18/9534, S. 14 ff., 45 ff. zu § 65 Abs. 6, § 66 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11, Abs. 5, § 67 Abs. 1 Satz 1 LBauO n.F.

<sup>215</sup> Zur Privilegierung von Agri-Photovoltaikanlagen im Außenbereich, s.a. *Otto/Wegner*, Hofnahe Agri-PV-Anlagen nach § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB: Privilegierte Mehrfachnutzung für weniger Flächenkonkurrenz und mehr Akzeptanz?, ZUR 2024 154.

<sup>216</sup> Vgl. § 249b BauGBRefE; Begr. RefE S. 45 ff.

§ 26 Abs. 3 BNatSchG, § 45b BNatSchG, 45c BNatSchG), die unter anderem die strengen Anforderungen an eine artenschutzrechtliche Ausnahmegenehmigung herabsetzen (vgl. § 45b Abs. 8 BNatSchG). Soweit keine auf erneuerbare Energien zugeschnittenen (abschließenden) Sonderregelungen bestehen, wird die Anwendung des materiellen Zulassungsrechts zugunsten einer Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien überdies durch die energierechtlichen Wertungsdirektiven des § 2 EEG 2023 gelenkt. Vergleichbare Regelungen finden sich mittlerweile auch in Art. 3 Abs. 1 und 2 NotfallVO und Art. 16f EERL.

Die Vorschrift des § 2 EEG 2023 enthält eine Gewichtungsvorgabe und einen Abwägungsvorrang zugunsten erneuerbarer Energien. Die in § 2 Satz 1 EEG 2023 enthaltene Gewichtungsvorgabe legt fest, dass die Errichtung und der Betrieb von Anlagen für erneuerbare Energien sowie den dazugehörigen Nebenanlagen im überragenden öffentlichen Interesse liegen und der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit dienen. Der mit § 2 Satz 2 und 3 EEG 2023 begründete zeitlich befristete Abwägungsvorrang gibt vor, dass die erneuerbaren Energien, bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden sollen, wobei dies nicht gegenüber Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung gelten soll. Der Abwägungsvorrang erübrigt dabei keine umfassende Abwägungsentscheidung im Einzelfall.<sup>217</sup> Er hat mit Blick auf die Formulierung des § 2 Satz 2 EEG 2023 als Sollvorschrift allerdings zur Folge, dass das Interesse am Ausbau der erneuerbaren Energien<sup>218</sup> im Regelfall überwiegt und nur in – von der Behörde darzulegenden und zu beweisenden – atypischen Ausnahmefällen überwunden werden kann (sog. Regelvermutung).<sup>219</sup> Ein solcher atypischer Ausnahmefall kommt dann in Betracht, wenn besonders hochwertige Belange, wie der Gesundheitsschutz (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) oder der Gewässer- und Artenschutz (Art. 20a GG), betroffen sind.<sup>220</sup> Einfallstor für die Anwendung des § 2 EEG 2023 bilden dem Rechtsanwender gesetzlich eingeräumte Wertungsspielräume, etwa Beurteilungs- oder Ermessensspielräume.<sup>221</sup> Nicht relevant ist, ob mit dem Spielraum eine Einschränkung der gerichtlichen Kontrolle einhergeht.<sup>222</sup> Die Wertungsdirektiven des § 2 EEG 2023 gelten bei der

<sup>217</sup> *Sailer/Militz*, Das überragende öffentliche Interesse und die öffentliche Sicherheit nach § 2 EEG 2023, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 31, 02.11.2023, S. 22; *Schlacke/Wentzien/Römling*, Beschleunigung der Energiewende: Ein gesetzgeberischer Paradigmenwechsel durch das Osterpaket?, NVwZ 2022, 1577 (1578).

<sup>218</sup> *Sailer/Militz*, Das überragende öffentliche Interesse und die öffentliche Sicherheit nach § 2 EEG 2023, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 31, 02.11.2023, S. 18 ff.

<sup>219</sup> OVG MV, Urt. v. 07.02.2023 – 5 K 171/22 OVG – ZUR 2023, 368 (370); *Sailer/Militz*, Das überragende öffentliche Interesse und die öffentliche Sicherheit nach § 2 EEG 2023, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 31, 02.11.2023, S. 18 ff.; *Schlacke/Wentzien/Römling*, Beschleunigung der Energiewende: Ein gesetzgeberischer Paradigmenwechsel durch das Osterpaket?, NVwZ 2022, 1577 (1580); kritisch zum Erfordernis einer „Atypik“ *Appel/Pfeuffer*, Die planungsrechtliche Bedeutung des überragenden Interesses an der Errichtung und dem Betrieb von Anlagen der Erneuerbaren Energien, DVBl. 2024, 537 (541).

<sup>220</sup> *Sailer/Militz*, Das überragende öffentliche Interesse und die öffentliche Sicherheit nach § 2 EEG 2023, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 31, 02.11.2023, S. 22.

<sup>221</sup> *Sailer/Militz*, Das überragende öffentliche Interesse und die öffentliche Sicherheit nach § 2 EEG 2023, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 31, 02.11.2023, S. 23.

<sup>222</sup> *Appel/Pfeuffer*, Die planungsrechtliche Bedeutung des überragenden Interesses an der Errichtung und dem Betrieb von Anlagen der Erneuerbaren Energien, DVBl. 2024, 537 (540).

Anwendung sämtlichen Bundes- und Landesrechts.<sup>223</sup> Eine unzulässige Einmischung in die Länderkompetenzen ist hiermit nicht verbunden, weil § 2 EEG 2023 nur mittelbar Auswirkungen auf ausschließlich der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegende Regelungsbereich entfaltet.<sup>224</sup>

Die Wertungsdirektiven des § 2 EEG 2023 wirken demnach bereichsübergreifend in alle Rechtsbereiche hinein.<sup>225</sup> Sie sind in erster Linie in sämtlichen, auch rein „nachvollziehenden“<sup>226</sup> Abwägungsentscheidungen in den Planungs- und Genehmigungsverfahren<sup>227</sup> zu beachten. In der Praxis dürften sie sich überwiegend bei der Genehmigungserteilung auswirken.<sup>228</sup> Praktische Anwendungsfelder ergeben sich hier vor allem im Bauplanungs-, Naturschutz- und Denkmalschutzrecht. So ist im Bauplanungsrecht davon auszugehen, dass sich die im Außenbereich privilegiert zulässigen Anlagen für erneuerbare Energien im Zuge der nach § 35 Abs. 1 BauGB vorzunehmenden Abwägung nun regelmäßig gegen andere öffentliche und private Belangen durchsetzen werden.<sup>229</sup> Aber auch die Zulassung nicht-privilegierter Anlagen dürfte sich erleichtern, da die höchstrichterliche Rechtsprechung hier gleichfalls eine Abwägung zur Feststellung einer Betroffenheit öffentlicher Belange verlangt,<sup>230</sup> in welche die gesetzliche Wertung des § 2 EEG 2023 wohl einzustellen ist.<sup>231</sup> Im Naturschutzrecht senkt § 2 EEG 2023 insbesondere die strengen Voraussetzungen für eine artenschutzrechtliche Ausnahmegenehmigungen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG. Hier wird aufgrund der ausdrücklichen Klarstellung, dass der Ausbau der erneuerbaren Energien im Interesse der öffentlichen Sicherheit liegt, nunmehr stets der Ausnahmetatbestand des § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG vorliegen. Die Prüfung zumutbarer Alternativstandorte nach § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG dürfte durch die Wertung des § 2 EEG 2023

<sup>223</sup> *Sailer/Militz*, Das überragende öffentliche Interesse und die öffentliche Sicherheit nach § 2 EEG 2023, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 31, 02.11.2023, S. 24.

<sup>224</sup> OVG LSA, Beschl. v. 07.03.2024 – 2 M 70/23 –, juris Rn. 46; OVG MV, Urte. v. 07.2.2023 – 5 K 171/22 OVG – ZUR 2023, 368 (369); *Appel/Pfeuffer*, Die planungsrechtliche Bedeutung des überragenden Interesses an der Errichtung und dem Betrieb von Anlagen der Erneuerbaren Energien, DVBl. 2024, 537 (543); *Schlacke/Wentzien/Römling*, Beschleunigung der Energiewende: Ein gesetzgeberischer Paradigmenwechsel durch das Osterpaket?, NVwZ 2022, 1577 (1579).

<sup>225</sup> Vgl. BT-Drs. 20/1630, S. 2, 139 zu § 2 EEG 2023; *Appel/Pfeuffer*, Die planungsrechtliche Bedeutung des überragenden Interesses an der Errichtung und dem Betrieb von Anlagen der Erneuerbaren Energien, DVBl. 2024, 537 (539) sprechen insoweit von einem „juristischen Kunstgriff“.

<sup>226</sup> Hierzu zählen etwa Abwägungsentscheidungen nach § 35 Abs. 1 und 2 BauGB, vgl. BVerwG, Beschl. v. 26.06.2014 – 4 B 47/13 –, ZfBR 2014, 773 (774) m.w.N.; *Appel/Pfeuffer*, Die planungsrechtliche Bedeutung des überragenden Interesses an der Errichtung und dem Betrieb von Anlagen der Erneuerbaren Energien, DVBl. 2024, 537 (540).

<sup>227</sup> *Zorn*, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Losebl. (Stand Januar 2024), § 2 EEG 2023 Rn. 5.

<sup>228</sup> S.a. Rechtsprechungsüberblick zu § 2 EEG 2023 bei *Sailer/Militz*, Das überragende öffentliche Interesse und die öffentliche Sicherheit nach § 2 EEG 2023, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 31, 02.11.2023, S. 32 ff.

<sup>229</sup> Vgl. *Schlacke/Wentzien/Römling*, Beschleunigung der Energiewende: Ein gesetzgeberischer Paradigmenwechsel durch das Osterpaket?, NVwZ 2022, 1577 (1579).

<sup>230</sup> Vgl. BVerwG, Beschl. v. 26.06.2014 – 4 B 47/13 –, ZfBR 2014, 773 (774) m.w.N.; *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Losebl. (Stand Oktober 2023), § 35 BauGB Rn. 76.

<sup>231</sup> So OVG NRW, Urte. v. 16.05.2023 – 7 D 423/21.AK – juris Rn. 54 ff; kritisch *Schlacke/Wentzien/Römling*, Beschleunigung der Energiewende: Ein gesetzgeberischer Paradigmenwechsel durch das Osterpaket?, NVwZ 2022, 1577 (1579).

ebenfalls vereinfacht werden.<sup>232</sup> Schließlich wird zur Errichtung von Anlagen für erneuerbare Energien an, auf oder in der Umgebung von Kulturdenkmälern, einschließlich Denkmalzonen, vielfach eine denkmalrechtliche Genehmigung nach § 13 Abs. 2 Nr. 2 Denkmalschutzgesetz (DSchG) zu erteilen sein, da das Interesse am Ausbau erneuerbarer Energien regelmäßig auch die über Art. 40 Abs. 3 LV verfassungsrechtlich geschützten Belange des Denkmalschutzes überwiegen dürfte.<sup>233</sup> Für Solaranlagen wurde dies bereits in einer Verwaltungsvorschrift festgehalten.<sup>234</sup>

### III. Ergebnis

Im Zuge der auf europäischer und nationaler Ebene vorangetriebenen Energiewende werden die Rechtsgrundlagen für die Planung und die Genehmigung im Bereich des Ausbaus erneuerbarer Energien fortlaufend Änderungen unterzogen. Nach wie vor bauen die Rechtsgrundlagen indes auf dem allgemeinen Planungs- und Zulassungsrecht auf, das zur Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien zunehmend von umweltenergierechtlichen Vorgaben geprägt wird. In den einschlägigen Fachgesetzen, insbesondere dem ROG, BauGB und BImSchG, finden sich daher diverse Sondervorschriften für erneuerbare Energien. Diese Sonderregelungen schaffen dabei keinen (vor die Klammer gezogenen) allgemeinen (Teil-)Rechtsrahmen für sämtliche Anlagen für erneuerbare Energien, sondern fokussieren sich weit überwiegend auf einzelne Vorhabentypen, wie Windenergie- oder Solaranlagen. Ob sich dies im Zuge der noch andauernden Reformen, vor allem der aktuell anstehenden Umsetzung der RED III, einschließlich der hiermit begründeten Pflicht zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten für erneuerbare Energie, ändern wird, bleibt abzuwarten.

## Frage 2: Zuständigkeiten für Planungs- und Genehmigungsverfahren im Bereich des Ausbaus erneuerbarer Energien

Ausgehend von den Rechtsgrundlagen für die Planungs- und Genehmigungsverfahren im Bereich der erneuerbaren Energien sollen nachfolgend die möglichen Zuständigkeiten für die Planung und Genehmigung von Gebäude-Photovoltaikanlagen (hierzu I), Freiflächen-Photovoltaikanlagen (hierzu II), Windkraftanlagen (hierzu III), Biogasanlagen (hierzu IV) und Flusswärmekraftwerken (hierzu V) dargestellt werden.

---

<sup>232</sup> *Appel/Pfeuffer*, Die planungsrechtliche Bedeutung des überragenden Interesses an der Errichtung und dem Betrieb von Anlagen der Erneuerbaren Energien, DVBl. 2024, 537 (542).

<sup>233</sup> OVG LSA, Beschl. v. 07.03.2024 – 2 M 70/23 –, juris Rn. 49; OVG MV, Urt. v. 07.2.2023 – 5 K 171/22 OVG – ZUR 2023, 368 (370); VG Koblenz, Urt. v. 05.06.2023 – 1 K 922/22.KO –, juris Rn. 24.

<sup>234</sup> Mdl, Richtlinie für Denkmalbehörden im Hinblick auf die Genehmigung von Solaranlagen an oder auf Kulturdenkmälern nach § 13 des Denkmalschutzgesetzes, VV 2244, 14.02.2023, MBl. 2023 S. 26 (nachfolgend: VV 2244) Nr. 5.

## I. Gebäude-Photovoltaikanlagen

Die Planung von Gebäude-Photovoltaikanlagen obliegt den Gemeinden, also den kreisfreien Städten, den großen kreisangehörigen Städte, den verbandsfreien Gemeinden und den Ortsgemeinden im Wege der Bauleitplanung, das heißt durch die Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen (vgl. § 1 Abs. 3 Satz 1, § 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Für Ortsgemeinden wird die Flächennutzungsplanung durch die jeweilige Verbandsgemeinde wahrgenommen (vgl. § 203 Abs. 2 BauGB i.V.m. § 67 Abs. 2 GemO). Eine Planung durch die regionalen Planungsgemeinschaften, das Land oder gar den Bund im Wege der Raumordnung kommt mangels überörtlicher Bedeutung der Gebäude-Photovoltaik nicht in Betracht.

Die Genehmigung von Gebäude-Photovoltaikanlagen fällt in den Aufgabenbereich der Landkreise sowie der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte. Sachlich zuständig sind die Kreis- bzw. Stadtverwaltungen als untere Bauaufsichtsbehörden (vgl. § 58 Abs. 1 Nr. 3, § 60 LBauO). Zu berücksichtigen ist indes, dass Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie in, an und auf Dach- und Außenwandflächen sowie damit verbundene Nutzungsänderungen baulicher Anlagen weitgehend keiner Genehmigung bedürfen. Etwas anderes gilt nur für Anlagen an Hochhäusern, im Außenbereich, sofern die Anlage keinem dort privilegierten Vorhaben dient, oder an bzw. in der Umgebung von Kultur- und Naturdenkmälern (vgl. § 62 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. e LBauO). In letzterem Fall bedarf es neben der Baugenehmigung auch einer denkmalschutzrechtlichen Genehmigung der Kreisverwaltung und in kreisfreien Städten der Stadtverwaltung als untere Denkmalschutzbehörde (vgl. § 24 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 3 DSchG). Soweit das Vorhaben genehmigungsbedürftig ist, ist derzeit ein förmliches Baugenehmigungsverfahren durchzuführen.<sup>235</sup> Nach der aktuell geplanten Änderung der LBauO soll künftig nur noch ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren durchzuführen sein.<sup>236</sup>

## II. Freiflächen-Photovoltaikanlagen

Zur Planung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen können theoretisch sowohl der Bund, das Land und die Planungsgemeinschaften im Wege der Raumordnung als auch die Gemeinden im Wege der Bauleitplanung tätig werden. Der Bund kann etwa unverbindliche Grundsätze in einem Grundsätzeplan festlegen (vgl. § 17 Abs. 3 ROG), das Land kann planerische Vorgaben im Landesentwicklungsprogramm vorschreiben (vgl. § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ROG, § 5 Satz 1 LPlG), die Planungsgemeinschaften können regionale Raumordnungspläne (vgl. § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ROG, § 5 Satz 1 LPlG) und die Gemeinden Flächennutzungspläne oder Bebauungspläne aufstellen. Der Schwerpunkt der Planung dürfte im Hinblick auf die geplante Sonderregelung für Solarenergiegebiete<sup>237</sup> künftig allerdings bei der kommunalen Flächennutzungsplanung liegen.

<sup>235</sup> Jeromin, in: Jeromin, Landesbauordnung Rheinland-Pfalz, 5. Aufl. 2022, § 62 Rn. 44.

<sup>236</sup> Vgl. LT-Drs. 18/9534, S. 14, 47 zu § 66 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 LBauO n.F.

<sup>237</sup> Vgl. § 249b BauGBRefE; Begr. RefE S. 45 ff.

Die Genehmigung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen obliegt den Landkreisen sowie den kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten durch die Kreis- bzw. Stadtverwaltungen als untere Bauaufsichtsbehörde (vgl. § 58 Abs. 1 Nr. 3, § 60 LBauO). Auch hier gilt es zu beachten, dass gebäudeunabhängige Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie mit einer Höhe bis zu 3 m und einer Gesamtlänge bis zu 9 m in Gewerbe- und Industriegebieten genehmigungsfrei gestellt sind, sofern sie sich nicht an bzw. in der Umgebung von Kultur- und Naturdenkmälern befinden (vgl. § 62 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. e LBauO). Zur Genehmigung genügt ansonsten die Durchführung eines vereinfachten Genehmigungsverfahrens (vgl. § 66 Abs. 1 Nr. 10 LBauO). Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans kann gegebenenfalls ein Freistellungsverfahren durchzuführen sein (vgl. § 67 Abs. 1 LBauO i.V.m. § 66 Abs. 1 Satz 1 Nr. 10 LBauO). Ab einer bestimmten Größe kann sich im Geltungsbereich eines Bebauungsplans eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder zur Vorprüfung aus §§ 6, 7 UVGP i.V.m. Nr. 18.7, gegebenenfalls i.V.m. Nr. 18.8 der Anlage 1 zum UVPG ergeben. In Vorranggebieten für Solarenergie, bei deren planerischer Ausweisung eine Strategische Umweltprüfung durchgeführt wurde, greift zurzeit die auf Grundlage des Art. 6 NotfallVO erlassene Ausnahmeregelung des § 14b Abs. 1 UVPG.<sup>238</sup>

### III. Windkraftanlagen

Auch an der Planung von Windkraftanlagen können theoretisch sämtliche Planungsebenen vom Bund bis zur Kommune durch die Aufstellung von Raumordnungs- oder Bauleitplänen mitwirken. Im Fokus der Planung steht aufgrund der zur Erreichung der Flächenbeitragswerte des WindBG mit dem LWindGG festgelegten verbindlichen regionalen Teilflächenziele indessen die Ausweisung von Windenergiegebieten in regionalen Raumordnungspläne durch die Planungsgemeinschaften (vgl. § 3 Abs. 1 WindBG, § 3 Abs. 1 und 2 LWindBGG).

Die Genehmigung von Windkraftanlagen erfolgt je nach Art und Umfang der Anlage entweder durch die Struktur- und Genehmigungsdirektionen des Landes als obere Immissionsschutzbehörden (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 ImSchZuVO i.V.m. Lfd. Nr. 1.1.1 Nr. 1 der Anlage zur ImSchZuVO) oder die Kreis- bzw. Stadtverwaltungen der Landkreise bzw. kreisfreien oder großen kreisangehörigen Städte als untere Bauaufsichtsbehörden (vgl. § 58 Abs. 1 Nr. 3, § 60 LBauO). Maßgeblich für die Abgrenzung ist, ob das Vorhaben immissionsschutzrechtlich oder lediglich baurechtlich genehmigungsbedürftig ist. Eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung ist erforderlich, wenn das Vorhaben in Anhang 1 zur 4. BImSchV gelistet ist. Hierzu zählen Windkraftanlagen mit einer Gesamthöhe von mehr als 50 m (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 der 4. BImSchV i.V.m. Nr. 1.6 Anhang 1 zur 4. BImSchV). Dabei bedarf es eines förmlichen Genehmigungsverfahrens, wenn das Vorhaben 20 oder mehr Anlagen erfasst, im Übrigen genügt ein einfaches Genehmigungsverfahren, sofern das Vorhaben (auch nach einer unter Umständen vorzunehmenden Vorprüfung) nicht der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegt (vgl. § 2

<sup>238</sup> Baars, Genehmigungsrechtliche Grundlagen von Photovoltaik im Außenbereich, NVwZ 2023, 1857 (1863).

Abs. 1 der 4. BImSchV i.V.m. Nrn. 1.6.1 und 1.6.2 Anhang 1 zur 4. BImSchV). Eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung kann bei Windfarmen nach §§ 6, 7 UVGP i.V.m. Nr. 1.6. der Anlage 1 zum UVPG bestehen. Gerade in Windenergiegebieten werden Vorhaben jedoch vielfach nach § 6 WindBG von der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung befreit sein. Soweit keine immissionsschutzrechtliche Genehmigungspflicht besteht, ist für das Vorhaben allenfalls eine Baugenehmigung einzuholen. Kleinwindenergieanlagen sind bis zu einer Gesamthöhe von 10 m (auf Dächern bis zu 2 m) in Gewerbe- und Industriegebieten sowie im Außenbereich, wenn sie einem dort privilegiert zulässigen Vorhaben dienen, genehmigungsfrei, sofern sie sich nicht an oder in der Umgebung von Kultur- und Naturdenkmälern befinden (vgl. § 62 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. f, § 66 Abs. 3 Satz 4 und 5 LBauO). Bei Windenergieanlagen bis zu einer Gesamthöhe von 50 m wird bei Vorlage von Erklärungen einer oder eines Prüfsachverständigen für Standsicherheit zum Nachweis unter anderem des Vorliegens der erforderlichen bautechnischen Unterlagen zumeist ein vereinfachtes, im Übrigen derzeit noch ein förmliches Genehmigungsverfahren durchzuführen sein (vgl. § 66 Abs. 3 LBauO). Künftig soll auch hier generell nur noch das vereinfachte Verfahren greifen.<sup>239</sup>

#### IV. Biogasanlagen

Die Planung von Biogasanlagen dürfte, auch wenn hier dem Grunde nach ebenfalls sämtliche Planungsebenen im Wege der Raumordnung und der Bauleitplanung agieren könnten, praktisch hauptsächlich den Gemeinden im Rahmen ihrer Bauleitplanung obliegen. Zur Standortsteuerung von im Außenbereich nach § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB privilegiert zulässigen Biogasanlagen können die Gemeinden auf eine Konzentrationszonenplanung in Flächennutzungsplänen nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zurückgreifen.<sup>240</sup> Für sonstige Biogasanlagen, die nach § 35 Abs. 2 BauGB zu beurteilen sind, bedarf es der Aufstellung (vorhabenbezogener) Bebauungspläne.<sup>241</sup>

Für die Genehmigung von Biogasanlagen sind abhängig von Art und Umfang der Anlage entweder die Struktur- und Genehmigungsdirektionen des Landes als obere Immissionsschutzbehörden (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 ImSchZuVO i.V.m. Lfd. Nr. 1.1.1 Nr. 1 der Anlage zur ImSchZuVO) oder die Kreis- bzw. Stadtverwaltungen der Landkreise bzw. kreisfreien oder großen kreisangehörigen Städte als untere Immissionsschutzbehörde (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 ImSchZuVO i.V.m. Lfd. Nr. 1.1.1 Nr. 4 und 5 der Anlage zur ImSchZuVO) bzw. als untere Bauaufsichtsbehörden (vgl. § 58 Abs. 1 Nr. 3, § 60 LBauO) zuständig. Entscheidend ist, ob und falls ja nach welcher Nr. des Anhangs 1 zur 4. BImSchV das Vorhaben immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtig ist. Anlagen zur biologischen Behandlung von nicht gefährlichen Abfällen oder Gülle bedürfen nach

<sup>239</sup> Vgl. LT-Drs. 18/9534, S. 14 f., 47 f. zu § 66 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11, Abs. 3 LBauO n.F.

<sup>240</sup> NdsOVG, Ur. v. 20.02.2014 – 1 KN 75/11 –, juris Rn. 20 ff.; *Otto*, Zulassung und planerische Steuerung von Biomasseanlagen unter besonderer Berücksichtigung der Klimaschutznovelle des Baugesetzbuch, ZfBR 2011, 735 (737 f.).

<sup>241</sup> *Söfker*, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Losebl (Stand Januar 2024), XIV B2 EnPlanR Rn. 130; *Otto*, Zulassung und planerische Steuerung von Biomasseanlagen unter besonderer Berücksichtigung der Klimaschutznovelle des Baugesetzbuch, ZfBR 2011, 735 (738 f.).

§ 1 Abs. 1 Satz 1, § 2 Abs. 2 der 4. BImSchV i.V.m. Nrn. 8.6.2 und 8.6.3 Anhang 1 zur 4. BImSchV je nach Durchsatzkapazität einer im vereinfachten oder im förmlichen Verfahren zu erteilenden immissionsschutzrechtlichen Genehmigung durch die Struktur- und Genehmigungsdirektionen (vgl. Lfd. Nr. 1.1.1 Nr. 1 der Anlage zur ImSchZuVO). Zu beachten ist, dass Biogasanlagen auch unterhalb der genannten Durchsatzkapazitäten genehmigungspflichtig sein können, etwa wenn sie als Nebeneinrichtung zu einer nach dem BImSchG genehmigungsbedürftigen Anlage, beispielsweise einer Massentierhaltungsanlage<sup>242</sup> oder eines Blockheizkraftwerks, betrieben werden sollen (vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 2 der 4. BImSchV).<sup>243</sup> Für nicht von Nr. 8.6 erfasste Anlagen zur Erzeugung von Biogas mit einer Produktionskapazität von 1,2 Mio. Nm<sup>3</sup> je Jahr Rohgas oder mehr oder Anlagen zur Aufbereitung von Biogas mit einer Verarbeitungskapazität von 1,2 Mio. Nm<sup>3</sup> je Jahr Rohgas oder mehr ist nach § 1 Abs. 1 Satz 1, § 2 Abs. 2 der 4. BImSchV i.V.m. Nr. 1.15 und 1.16 Anhang 1 zur 4. BImSchV regelmäßig ein immissionsschutzrechtliches vereinfachtes Verfahren bei der Kreis- oder Stadtverwaltung durchzuführen. Biogasanlagen unterliegen nicht von vornherein einer Umweltverträglichkeitsprüfungspflicht. Unter Umständen kann aber eine Vorprüfung nach § 7 UVPG i.V.m. Nrn. 1.11 und 8.4 Anlage 1 zum UVPG durchzuführen sein. Soweit keine immissionsschutzrechtliche Genehmigungspflicht besteht, wie bei untergeordneten Biogasanlagen im Rahmen landwirtschaftlicher Betriebe, ist lediglich ein förmliches Baugenehmigungsverfahren bei den Kreis- bzw. Stadtverwaltungen durchzuführen.

## X. Flusswärmekraftwerke

Gleichermaßen dürfte auch die Planung von Flusswärmekraftwerken, trotz an sich auf sämtlichen Planungsebenen bestehender Handlungsspielräume, überwiegend in der Verantwortung der Gemeinden liegen, denen auch hier die Möglichkeit einer Standortsteuerung über eine Konzentrationszonenplanung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB offensteht.

Zuständig für die Genehmigung von Flusswärmekraftwerken sind, wenn die Errichtung mit einem Gewässerausbau im Sinne des § 67 Abs. 2 Satz 1 WHG verbunden ist, die Struktur- und Genehmigungsdirektionen des Landes als obere Wasserbehörde bei Gewässern erster und zweiter Ordnung oder Stauanlagen an einem Gewässern dritter Ordnung (vgl. § 69 Nr. 1, § 92 Nr. 2 LWG), im Übrigen die Kreis- bzw. Stadtverwaltungen der Landkreise bzw. kreisfreien Städte als untere Wasserbehörde (vgl. § 69 Nr. 2, § 92 Nr. 1 Satz 1 LWG). Zur Genehmigung bedarf es der Durchführung eines Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahrens (vgl. § 68 Abs. 1 und 2 WHG).<sup>244</sup> Die insoweit zuständige Behörde hat zugleich über die zum Betrieb des Wasserkraftwerks erforderliche Erlaubnis oder Bewilligung der Gewässerbenutzung nach §§ 8, 9 WHG zu entscheiden (vgl. § 19 WHG).<sup>245</sup> Bedarf es zur Errichtung des Flusswärmekraftwerks keines Gewässerausbaus genügt eine Erlaubnis oder Bewilligung der Gewässerbenutzung nach §§ 8, 9

<sup>242</sup> S.a. BVerwG, Beschl. v. 29. 12. 2010 – 7 B 6/10 – NVwZ 2011, 429 (430 f.) Rn. 18 ff.

<sup>243</sup> Vgl. Jarass, in: Jarass, BImSchG, 14. Aufl. 2022, § 4 BImSchG Rn. 67 ff.

<sup>244</sup> Fischerauer, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Losebl. (Stand Januar 2024), § 40 EEG 2017 Rn. 20.

<sup>245</sup> Fischerauer, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Losebl. (Stand Januar 2024), § 40 EEG 2017 Rn. 21.

WHG durch die zuständigen Struktur- und Genehmigungsdirektionen des Landes als obere Wasserbehörde (vgl. § 19 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a, § 92 Nr. 2 LWG). In der Regel wird zumindest eine Vorprüfung, bei Stauwerken ab einer bestimmten Größe auch unmittelbar eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen sein (vgl. §§ 6, 7 UVPG i.V.m. Nrn. 13.6 und 13.14 Anlage 1 zum UVPG).

W i s s e n s c h a f t l i c h e r   D i e n s t