

Beteiligungsprozesse in der Regional- und Bauleitplanung

Einleitung

Die Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen nehmen in der behördlichen Praxis bedeutende Ressourcen in Anspruch. Die Notwendigkeit einer umfangreichen Sach- und Rechtsprüfung steigert regelmäßig die Länge und Komplexität der Verfahren. Damit verbunden ist ein erhöhter Anspruch an Übersichtlichkeit und Transparenz. Eine nicht zu unterschätzende Komponente sind hierbei die Möglichkeiten zur Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung.

Vorhabenträger und Behörden haben innerhalb der Prozesse der Flächenausweisung durch die Regional- bzw. Bauleitplanung unterschiedliche Möglichkeiten der informellen und formellen Beteiligung. Während informelle Maßnahmen auf der freiwilligen und eigenverantwortlichen Informationsbereitstellung und einem Dialogangebot des Vorhabenträgers gründen, ist die formelle Beteiligung zwingend durch die Genehmigungs- bzw. Planungsbehörde umzusetzen.



Abbildung 1: Informelle und formelle Beteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren

Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung gelten oft als Ursache für lange Planverfahren, wobei ihr Potenzial für eine effiziente Umsetzung nicht gesehen wird: Denn wo Räume für Teilhabe und Austausch eröffnet werden, steigt der Informationsstand auf Seiten der beteiligten Behörden und der interessierten Öffentlichkeit.

In frühen Beteiligungsschritten können Vorhabenträger und Behörden vertiefte Einblicke in Projektkontexte nehmen, Herausforderungen erkennen und entsprechend darauf reagieren. Dies kann Planungsverfahren insgesamt beschleunigen und helfen, spätere Klagen abzuwenden.¹

Im Folgenden werden die Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung in der Regional- und Bauleitplanung dargestellt. Auf Basis dieser grundlegenden Informationen soll ein Beitrag zu verbesserter Transparenz der Verfahren geleistet werden.

¹ Siehe umfassend FA Wind, Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Kontext der Windenergie, 2017, S. 21.

1 Mehrebenen-Systematik

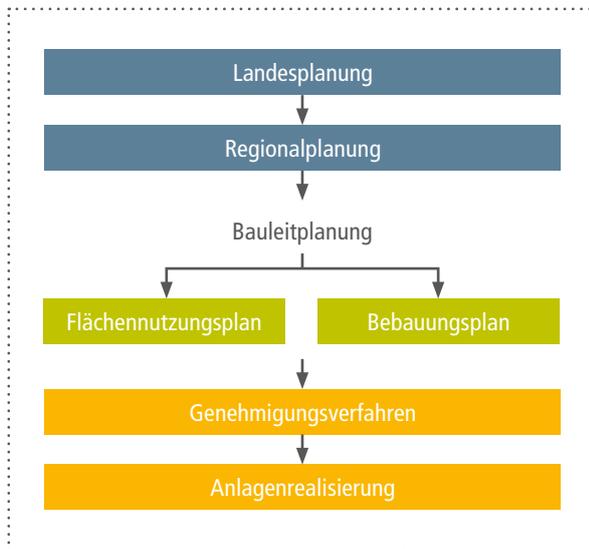


Abbildung 2: Mehrebenen-Systematik

Die tatsächliche Nutzung von Flächen für Windenergievorhaben wird i. d. R. durch entsprechende Flächenausweisungen vorbereitet. Das bedeutet, dass durch Regional- und/oder Bauleitplanung konkrete Flächen ausgewiesen werden, die vorrangig (sog. Vorranggebiete) oder nur an dieser Stelle (sog. Konzentrationszonen bzw. Eignungsgebiete) Windenergievorhaben vorsehen. Flankiert werden diese Regelungen durch Vorgaben der Landesplanung.

Die Regional- und bauleitplanerischen Vorgaben zur Windenergienutzung bilden damit grundlegende Weichenstellungen für die Antragstellung auf Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb einer Windenergieanlage.

2 Öffentlichkeitbeteiligung in der Landes- und Regionalplanung

Landes- und regionalplanerische Vorgaben sind großräumige Festlegungen über die baulichen Nutzungsmöglichkeiten – so auch für die Windenergie. Gesamtheitlich werden sie als Raumordnungspläne bezeichnet und versammeln unter sich eine Vielzahl an unterschiedlichen Planungstypen. So umfasst dies zum einen die Pläne für ein gesamtes Bundesland, zum anderen auch die Pläne für einzelne Planungsregionen. Sie können auch für einzelne Themen, wie beispielsweise Windenergie, aufgestellt werden. Auf diesem Weg kommen die Länder ihrer Verpflichtung nach, ihr Gebiet übergeordnet und gesamtheitlich zu strukturieren. Die Pläne setzen sich aus zeichnerischen und textlichen Darstellungen zusammen, welche die Leitlinien der Planung darstellen. Je nach Bundesland können Instrumente und Planungsträger divergieren. Wesentliche gesetzliche Rahmenbedingungen hierzu finden sich im Raumordnungsgesetz (ROG) und den Landesplanungsgesetzen der Bundesländer (allgemein LPlaG).²

Grundlegend ist zwischen abschließender und nicht abschließender Planung zu differenzieren. Bei der abschließenden Planung ist die Errichtung von Windenergieanlagen außerhalb der ausgewiesenen Flächen im Außenbereich i. d. R. untersagt. Sofern die Planung hingegen nicht abschließend ist, sind Windenergieanlagen auch außerhalb der ausgewiesenen Flächen zulässig, und es besteht auf Ebene der Bauleitplanung der Raum, zusätzliche Flächen auszuweisen.³

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

³ UBA, *Analyse der kurz- und mittelfristigen Verfügbarkeit von Flächen für die Windenergienutzung an Land*, 2019, S. 20, 43, 50.

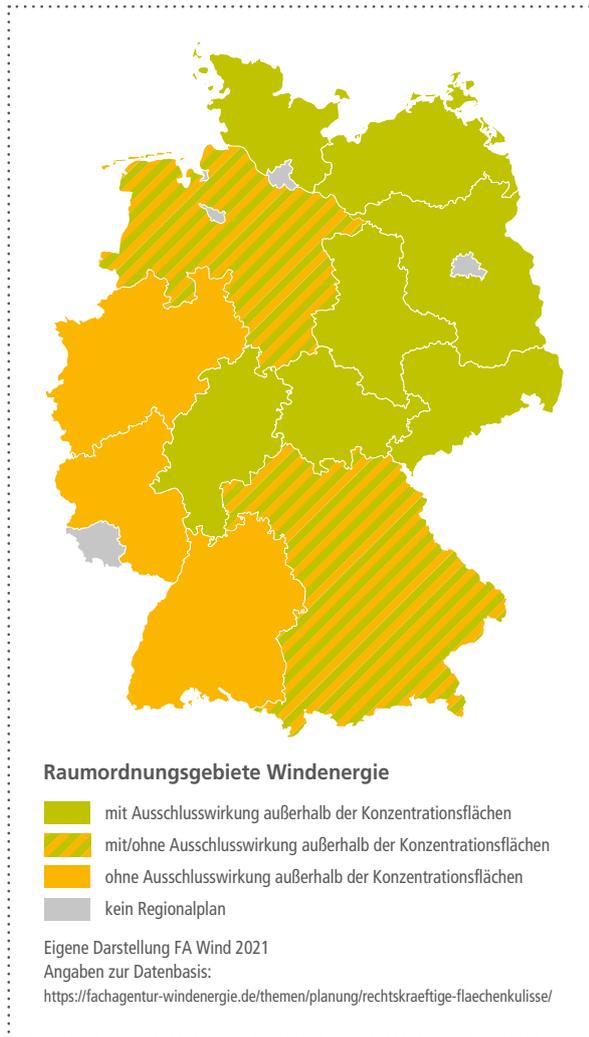


Abbildung 3: Regionalplanung in Deutschland

2.1 Landesplanung

Landesplanerische Vorgaben sind Festlegungen für ein gesamtes Bundesland. So werden regelmäßig auch Vorgaben für die Windenergienutzung getroffen. Je nach Bundesland können Instrumente und Planungsträger divergieren. Hierzu finden sich wesentliche gesetzliche Rahmenbedingungen im Raumordnungsgesetz und den Landesplanungsgesetzen der Bundesländer.⁴

Die räumliche Gesamtkonzeption eines Bundeslandes wird i. d. R. durch die für Planung zuständigen Landesministerien in Zusammenarbeit mit den Parlamenten über Landesentwicklungspläne bzw. -programme ausgestaltet. Die räumliche Ordnung und Entwicklung sowie raumbedeutsame Fachplanung werden dabei durch Grundsätze und Ziele gestaltet.

2.2 Regionalplanung

Die Regionalplanung setzt diese landesrechtlichen Vorgaben für eine konkrete Region durch die Aufstellung von regionalen Raumordnungsplänen und/oder Regionalplänen als Gesamtkonzept um. Auch hier werden durch die Festlegung von Zielen und Grundsätzen Vorgaben und Maßstäbe für die nachgeordnete Bauleitplanung gesetzt. Umgesetzt wird die Regionalplanung durch deren Träger wie Regionalverbände, Regionale Planungsverbände, Planungsgemeinschaften oder Regionalräte.⁵ Die wesentlichen gesetzlichen Weichenstellungen werden durch das Raumordnungsgesetz und die Landesplanungsgesetze der Bundesländer vorgegeben. Beachtenswert sind die vielfältigen landesspezifischen Regelungen, Zuständigkeiten und Terminologien.

2.2.1 Beschluss über die Aufstellung oder Änderung eines Regionalplans (§ 9 Abs. 1 ROG, LPlaG)

Angestoßen werden die Aufstellung oder Änderung eines Regionalplans durch einen konkret ermittelten Handlungsbedarf. Auf Basis dessen beschließt der zuständige Träger der Regionalplanung für ein konkretes Plangebiet über die Neuaufstellung oder Änderung eines Regionalplans, indem er seine allgemeinen Planungsabsichten öffentlich bekannt macht.

⁴ UBA, Analyse der kurz- und mittelfristigen Verfügbarkeit von Flächen für die Windenergienutzung an Land, 2019, S. 50.

⁵ [Liste der Träger der Regionalplanung](#)

2.2.2 Erarbeitung eines Planentwurfs (§§ 8, 9 Abs. 1 ROG, LPlaG)

Auf Basis des Beschlusses erarbeitet der nach Landesrecht zuständige Träger der Regionalplanung einen Planentwurf. Hierzu erfolgt eine Betrachtung des Plangebiets und die Ermittlung wesentlicher Konflikt- und Interessenlagen durch die Einbeziehung wichtiger Akteure; so insbesondere Träger öffentlicher Belange wie Gemeinden, angrenzende Planungsträger und Fachbehörden sowie ebenfalls Interessenverbände und Unternehmen der Daseinsfürsorge.

Ebenso ist die Unterrichtung der Öffentlichkeit bereits zu diesem Zeitpunkt gesetzlich vorgesehen, damit bereits im Vorstadium eines Planentwurfs eine Informationsbasis geschaffen wird.

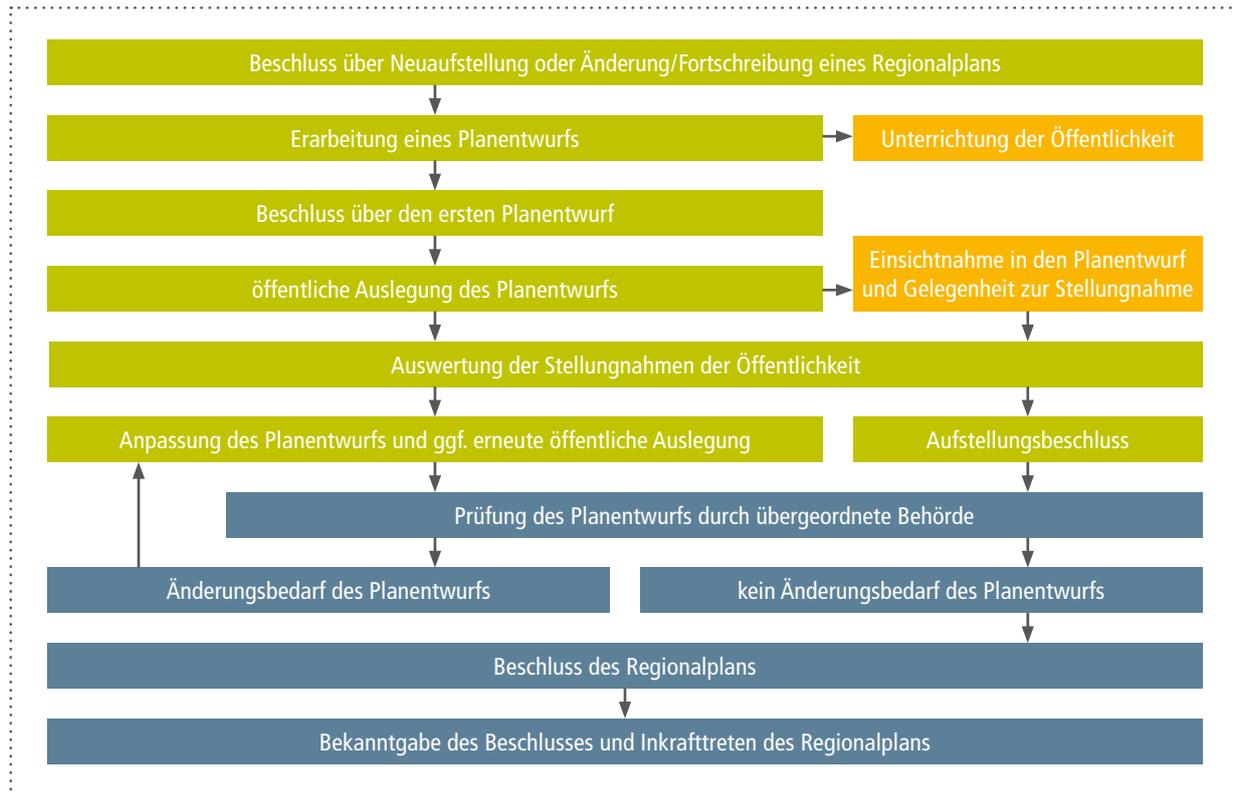


Abbildung 4: Regionalplanverfahren

Als Gegenstand der Unterrichtung sollten die Ziele und Zwecke der Planaufstellung erkennbar sein. Das Gesetz gibt keine konkrete Form der Unterrichtung vor, jedoch erscheint eine öffentliche Bekanntmachung vor dem Hintergrund des Umfangs der Öffentlichkeit erforderlich.⁶ Begleitend zum Planentwurf wird eine Umweltprüfung durchgeführt, bei der die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen des Regionalplans auf die Umwelt ermittelt und bewertet werden, und dessen Ergebnisse im Umweltbericht dargestellt.⁷

2.2.3 Öffentliche Auslage und Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 9 Abs. 2 ROG, LPlaG)

Der finalisierte Planentwurf wird an die Träger der Regionalplanung weitergegeben, sodass diese über die Einleitung der Anhörung und Offenlegung beschließen kann. Sofern sie dies tut, wird der Planentwurf öffentlich ausgelegt und der Öffentlichkeit sowie den in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen wird die Möglichkeit gegeben, Stellungnahmen abzugeben.

⁶ Runkel, in: Spannowsky/Runke/Goppel, Raumordnungsgesetz, 2. Aufl. 2018, § 9 Rn. 12, 14; BT-Drs. 18/10883, S. 46.

⁷ Siehe hierzu: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Regionalplanung, 2018, S. 2059.

Die Auslegung ist mindestens eine Woche vor deren Beginn öffentlich bekannt zu machen. Der Auslegungsort ist durch Nennung der postalischen Anschrift zu kennzeichnen. Ebenfalls aufzuführen ist die Dauer der Auslegung, welche mindestens einen Monat beträgt. Zusätzlich anzugeben ist, wie lange Stellungnahmen abgegeben werden können und dass nach Fristablauf eine Eingabe nicht mehr möglich ist.

Die Frist muss nach dem Gesetz angemessen sein, zumindest jedoch für die Auslegungsdauer gelten. Von ihrem Inhalt her soll die Bekanntmachung der Entwürfe Anstoßwirkung haben. Das bedeutet, dass die Öffentlichkeit auf Basis der Umschreibung erkennen können muss, ob sie sich über das Verfahren unterrichten und dazu evtl. Anregungen geben möchte. Insofern kommt insbesondere der Kennzeichnung des Plangebiets eine wichtige Rolle zu.⁸

Auszulegen sind der Entwurf des Regionalplans und dessen Begründung, der Umweltbericht und ggf. weitere zweckdienliche Unterlagen. Die Auslegung erfolgt bei der zuständigen Planungsbehörde sowie den betroffenen Kreis- bzw. Gemeindeverwaltungen. Während der Auslegungszeit müssen die Unterlagen für die Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Gemessen am Umfang der vorliegenden Unterlagen ist grundsätzlich an jedem Tag eine vollständige Durchsicht der Unterlagen sicherzustellen. Hier kann einer Erweiterung der regulären Zeiten des Publikumsverkehrs erforderlich sein.⁹ Ergänzend hat sich die elektronische Nutzungsmöglichkeit über das Internet als Vorteil erwiesen. Dazu werden die Unterlagen auf der Webseite des jeweiligen Planungsträgers zum Download bereitgestellt, und Stellungnahmen können auch über entsprechende Online-Formulare eingereicht werden. Aufgrund der Corona-Pandemie wurde im Mai 2020 das Planungssicherstellungsgesetz (PlanSiG) beschlossen, das bis Ende 2022 eine ausschließliche Online-Beteiligung ermöglicht.

2.2.4 Auswertung der Stellungnahmen und Einwendungen (§ 9 Abs. 2, 3 ROG; LPlaG)

Im Anschluss an die Offenlegung und Stellungnahmefrist setzt sich die Landesplanungsbehörde mit den von öffentlichen Stellen sowie der Öffentlichkeit eingebrachten Stellungnahmen und Einwendungen auseinander. In diesem Prozess werden die eingebrachten Informationen erfasst und verschiedenste Ansichten ausgewertet und abgewogen. Die insofern einstufige formelle Beteiligung im Raumordnungsverfahren lässt dem Planungsträger einen grundsätzlichen Handlungsspielraum im Hinblick auf die Erörterung der Stellungnahmen. Damit kann er Anregungen freiwillig in einer in seinem Ermessen liegenden Art und Weise umsetzen. Eine Erörterung der verschiedenen Standpunkte findet nicht im Sinne einer detaillierten Auseinandersetzung über das „Ob“ und „Wie“ einer Planung statt.

2.2.5 Aufstellungsbeschluss / Anpassung des Entwurfs (§§ 9 Abs. 2, 3 ROG, LPlaG)

Nach Abschluss des Abwägungsvorgangs bereitet die Landesplanungsbehörde die Einwendungen, Stellungnahmen und Abwägungsergebnisse auf und erstellt einen finalen Planentwurf nebst Begründung und Umweltbericht, welchen sie dem Träger der Regionalplanung vorlegt. Auf Basis der vorgelegten Materialien beschließt dieser über die Berücksichtigung der eingebrachten Einwendungen und den gesamten Regionalplan.

Nicht selten wird die Notwendigkeit gesehen, den Planentwurf oder dessen Begründung noch einmal anzupassen. Aufgrund des Umfangs und der Komplexität von Regionalplänen hat sich die nachträgliche Änderung in der Praxis mittlerweile als Regelfall entwickelt. Für das Planverfahren bedeutet dies, dass bei Anpassungen des Planentwurfs und der Begründung unter Umständen erneut eine Auslegung von Entwurf, Begründung sowie zweckdienlicher Unterlagen erforderlich ist. Voraussetzung dafür ist, dass die Anpassung zu einer erstmaligen oder stärkeren Berührung von Belangen führt. Wann dies zu bejahen ist, bestimmt sich je nach Einzelfall.¹⁰ Mit der Auslegung ist ebenfalls die erneute Möglichkeit der Stellungnahme verbunden, soweit sich diese auf die Änderungen bezieht. Situativ ist es grundsätzlich gestattet, die Auslage- und Stellungnahmefristen angemessen zu verkürzen. Eine Unterschreitung der Mindestfrist von einem Monat wird jedoch nur in Ausnahmefällen als angemessen zu bewerten sein.¹¹

8 Siehe bspw. umfassend: OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 14.9.2020 – 10 A 17.17 (in [Rundbrief 1/2021](#) besprochen).

9 Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, 2. Aufl. 2018, § 9 Rn. 35 ff.

10 Siehe zur umfassenden Rechtsprechung: Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, 2. Aufl. 2018, § 9 Rn. 49 ff.

11 Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, 2. Aufl. 2018, § 9 Rn. 55.

2.2.6 Prüfung und Beschluss des Planentwurfs (§ 10 ROG; LPlaG)

Der vom Träger der Regionalplanung beschlossene Plan wird an die nach Landesrecht zuständige Genehmigungsbehörde, häufig die Landesregierung, weitergeleitet. Diese prüft, inwiefern sich die Regionalplanung im Rahmen der geltenden Gesetze befindet und ob die Vorgaben der Landesplanung umgesetzt wurden. Sofern die Genehmigungsbehörde diese Voraussetzungen als erfüllt ansieht, erteilt sie die erforderliche Genehmigung. Sieht sie hingegen Änderungsbedarf hinsichtlich des Plans, stellt sie die erforderlichen Auflagen an die Planungsbehörde. Diese passt den Plan und seine Begründung entsprechend an. Je nach Umfang der vorgenommenen Änderungen kann sich erneut die Notwendigkeit einer Planauslage und Anhörung ergeben.¹² Sofern sich aus dem vorgelegten Plan und seiner Begründung kein weiterer Änderungsbedarf ergibt, wird der Plan durch die Genehmigungsbehörde als Rechtsverordnung, Satzung oder Gesetz beschlossen.

2.2.7 Bekanntgabe (§ 10 ROG, LPlaG)

Abschließend erfolgt die Bekanntgabe des Regionalplans. Dies erfolgt grundsätzlich durch Verkündung, Bekanntmachung oder Ersatzbekanntgabe in den entsprechenden Landes- und Verordnungsblättern. Mit diesem Schritt tritt der neue Regionalplan bzw. die Änderung eines Regionalplans in Kraft.

Der Plan und seine Begründung werden dauerhaft zur Einsichtnahme bereitgehalten, damit diese Materialien auf Nachfrage angesehen werden können. Ergänzend dazu ist grundsätzlich eine Bereitstellung per Internet vorgesehen. Dem Plan ist zudem eine zusammenfassende Erklärung beizufügen, welche über die Planerstellung sowie deren Grundzüge und Gründe für die Abwägungsentscheidung informiert.

3 Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung

Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die Nutzung von Grundstücken innerhalb einer Gemeinde vorzubereiten und zu lenken. Sie erfolgt nach Maßgabe des Baugesetzbuches (BauGB) und wird durch mögliche landesrechtliche und gemeindliche Vorgaben insbesondere der Gemeindeordnungen ergänzt. Ihre Aufstellung ist Ausdruck der grundrechtlich garantierten, kommunalen Selbstverwaltungshoheit. Zugleich sind die Gemeinden gehalten, die Vorgaben der Landes- und Regionalplanung umzusetzen und auch nachträglich ihre Pläne daran anzupassen. Zu unterscheiden sind in der Bauleitplanung Flächennutzungs- und Bebauungspläne.

- Der Flächennutzungsplan stellt als sogenannter „vorbereitender Bauleitplan“ für das gesamte Gemeindegebiet die Grundzüge der gemeindlichen bodenpolitischen Entwicklung dar, aus welchem sich die allgemeinen Zielvorstellungen ablesen lassen. Die Darstellungen des Flächennutzungsplans haben keine Außenwirkung für Bürgerinnen und Bürger, sondern binden prinzipiell die Gemeinde, ihre Bebauungspläne diesen Vorgaben entsprechend zu entwickeln.
- Bebauungspläne wiederum gestalten rechtliche Nutzungsmöglichkeiten von Grundstücken, indem für jeweils ein bestimmtes Gebiet der Gemeinde ein Plan entwickelt und konkretes Baurecht geschaffen wird. Sie bauen grundsätzlich, aber nicht zwingend, auf einem Flächennutzungsplan auf. Insofern sind Bebauungspläne parzellenscharf und bestimmt ausgestaltet.

Die Beteiligung im Bauleitplanverfahren ist zweistufig ausgestaltet. Das bedeutet, dass die planende Gemeinde beteiligte Behörden und auch die Öffentlichkeit (1) bereits hinsichtlich eines noch nicht verfestigten Planentwurfs frühzeitig beteiligen und (2) hinsichtlich des ausgereiften Planentwurfs (förmlich) Möglichkeiten der Stellungnahme eröffnen muss. Damit werden der Öffentlichkeit mehr Beteiligungsmöglichkeiten eingeräumt, als dies in der Raumordnung der Fall ist. Dort erfolgt die Beteiligung nur einstufig im Rahmen der öffentlichen Auslegung des ausgereiften Planentwurfs. Insbesondere die in der Regionalplanung vorzeitig stattfindende Unterrichtung der Öffentlichkeit ist nicht mit der frühzeitigen Beteiligung in der Bauleitplanung zu vergleichen, da sie eine einseitige Information und kein Dialogangebot darstellt.

¹² Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Regionalplanung, 2018, S. 2059; Regierungspräsidium Gießen, Verfahrenshandbuch Aufstellung und Änderung des Regionalplans nach dem Hessischen Landesplanungsgesetz, 2009 S. 8.

3.1 Voruntersuchungen und Flächenauswahl

Das Bauleitplanverfahren wird aufgrund eines konkreten Planungsbedarfs eingeleitet und die Erforderlichkeit des Plans ermittelt. Um dies einschätzen zu können, wird die vorhandene Planung hinsichtlich ihres Umfangs auf eventuelle Lü-

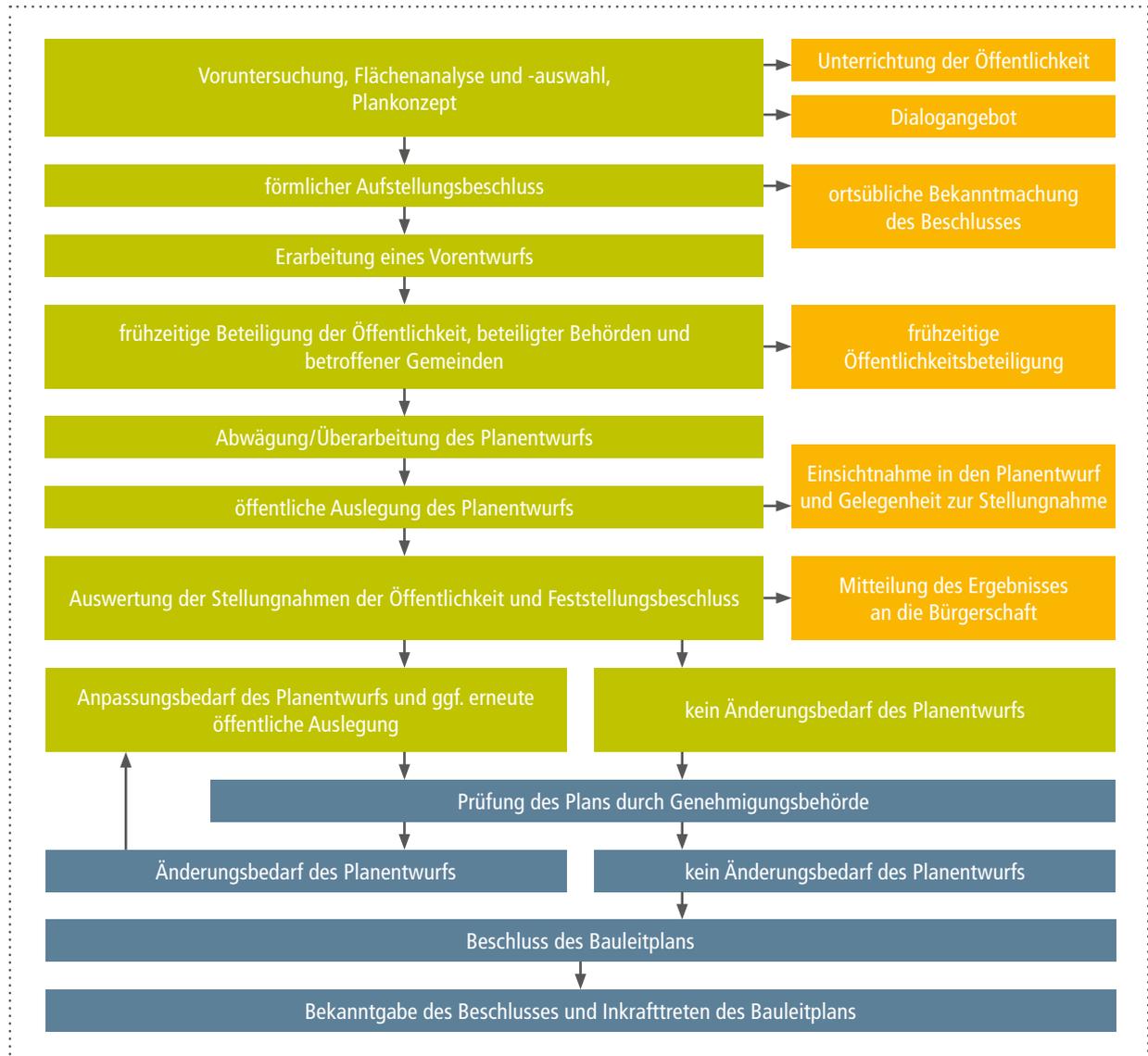


Abbildung 5: Bauleitplanverfahren

cken untersucht; so zum Beispiel, ob ausreichend Flächen für die Windenergienutzung im Gemeindegebiet vorhanden sind und eine Konzentration der Windenergienutzung sinnvoll ist. Wird ein dahingehender Bedarf festgestellt, werden Innen- und Außenbereich des Gemeindegebiets auf Flächenpotenziale hin untersucht.

Um eine Flächenauswahl zu ermöglichen, wird ein Plankonzept erstellt. Wird bspw. die Nutzung der Windenergie (neu) ausgestaltet, erweist sich dieser Prozess i. d. R. als recht umfangreich, da vielfältige Belange der Anwohnerschaft, vorhandener Nutzungsformen sowie angrenzender Gemeinden zu berücksichtigen sind. Aus diesem Grund nehmen Gemeinden regelmäßig die Unterstützung von Planungsbüros in Anspruch.

Bereits zu diesem frühen Zeitpunkt steht es den Gemeinden frei, Bürgerinnen und Bürger wie auch benachbarte Gemeinden über ihre Planungsabsichten in Kenntnis zu setzen und Möglichkeiten des Austausches zu schaffen.

3.2 Aufstellungsbeschluss (§ 2 Abs. 1 BauGB)

Ihren Planungswillen macht die Gemeinde spätestens förmlich im Wege eines Aufstellungsbeschlusses kenntlich. Der Beschluss ist so ortsüblich bekannt zu machen, dass die Öffentlichkeit und betroffene Behörden von Beginn, Umfang und Zielen der Bauleitplanung Kenntnis erlangen. Die genaueren Vorgaben hierzu sind landes- und gemeinderechtlichen Vorschriften zu entnehmen. Gängig ist die Bekanntmachung durch das Amtsblatt, in der Lokalpresse sowie im Internet.

3.3 Erarbeitung eines Vorentwurfs

Die getätigten Voruntersuchungen, die Flächenanalyse und -auswahl sowie das Plankonzept bilden die Grundlage für den ersten Planvorentwurf. Dieser beinhaltet sowohl kartografische als auch schriftliche Ausführungen, welche die zukünftige Planung darstellen. Er muss in seinem Umfang den Anforderungen entsprechen, die an den Planinhalt für Bauleitpläne gestellt werden.¹³

Wichtig in diesem Zusammenhang ist, dass auch das Erfordernis der Durchführung einer Umweltprüfung besteht (§ 2 Abs. 4 BauGB). Anhand dieser sind voraussichtliche erhebliche Umweltauswirkungen zu ermitteln, zu bewerten und im Rahmen eines Umweltberichts zusammenzufassen. Die Gemeinde bestimmt den Umfang und den Detaillierungsgrad, der für die Ermittlung der Umweltbelange angelegt wird.¹⁴ In diesem Rahmen hat es sich spätestens bei Erarbeitung eines Plankonzepts etabliert, gewisse Vorabstimmungen mit der Landesplanung, den betroffenen Fachbehörden, sonstigen Trägern öffentlicher Belange sowie Nachbargemeinden zu treffen.¹⁵

3.4 Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung, Beteiligung involvierter Behörden und Nachbargemeinden (§ 2 Abs. 2, §§ 3, 4 BauGB)

Sobald der Planentwurf einen Reifegrad in seinen Grundzügen und möglichen Handlungsalternativen erkennen lässt, aber noch nicht verfestigt ist, bedarf es in der Bauleitplanung zwingend einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung. Diese bildet den ersten Schritt einer möglichen Beteiligung und dient der gegenseitigen Information über die Bewertung der im Plangebiet betroffenen Belange; zudem ist sie förderlich für die Akzeptanz der späteren Planung.¹⁶

Neben der Öffentlichkeit sind ebenso betroffene Nachbargemeinden und relevante Fachbehörden zu beteiligen. Dieses erfolgt parallel zur oder häufig bereits vor Einbindung der Öffentlichkeit.¹⁷

Bei der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung soll die Gemeinde ihre Planvorstellungen erläutern und mit den anderen Behörden und der Öffentlichkeit durchsprechen. Dazu sind die Grundzüge und möglichen Auswirkungen der Planung darzustellen.¹⁸ Die Art und Weise, der Rahmen und die Einladungsfristen und -modalitäten obliegen der planenden Gemeinde. Das Gesetz sieht jedoch in jedem Fall einen dialogischen Austausch zwischen Öffentlichkeit und Planungsträger vor, der tatsächlich geeignet ist, die Planung der Gemeinde zu beeinflussen.

¹³ Siehe hierzu umfassend: EnergieAgentur NRW, WindPlanung.Navi, Phase 1; Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 141. EL 2021, § 2 Rn. 35 f. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, [Kommunale Bauleitplanung](#).

¹⁴ BT-Drs. 15/2996, S. 63 f.; Akademie für Raumforschung und Landesplanung, [Bauleitplanung 2018](#), S. 145.

¹⁵ Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 141. EL 2021, § 2 Rn. 35 f.

¹⁶ Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 141. EL 2021, § 2 Rn. 37; Grundlegend hierzu: [BT-Drs. 15/2250](#), S. 43 f.

¹⁷ Akademie für Raumforschung und Landesplanung, [Bauleitplanung 2018](#), S. 145

¹⁸ BVerwG, Urteil vom 19. April 2012 - 4 CN 3.11, Rn. 8; Akademie für Raumforschung und Landesplanung, [Bauleitplanung 2018](#), S. 145.

3.5 Überarbeitung des Planentwurfs

Unter Berücksichtigung der abgegebenen Anregungen und Bedenken aus der Öffentlichkeitsbeteiligung werden die verschiedenen Belange vorläufig gegeneinander und untereinander abgewogen und der vorhandene Planentwurf wird angepasst und weiter konkretisiert: Spätestens zu diesem Zeitpunkt müssen eine Begründung, einen Umweltbericht sowie erforderliche Gutachten ergänzt werden. Damit ist der Planentwurf schließlich detaillierter als der Vorentwurf aus der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung ausgestaltet und insofern grundsätzlich beschlussfähig.¹⁹

3.6 Öffentliche Auslegung und Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 3 Abs. 2, § 2a, § 4, § 4a BauGB)

Der nunmehr überarbeitete Planentwurf ist öffentlich auszulegen. Dies ist die Kernphase der sogenannten förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung: Bürgerinnen und Bürgern wird die Gelegenheit gegeben, Anregungen und Bedenken gegenüber der Planung zu äußern, welche bei der Abwägung zu berücksichtigen sind.²⁰ Den betroffenen Fachbehörden und weiteren Trägern öffentlicher Belange ist ebenso Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Beide Beteiligungsverfahren können parallel durchgeführt werden; die Behördenbeteiligung erfolgt jedoch in der Regel zuvor.

Der Auslegung geht ein förmlicher Auslegungsbeschluss voraus. Über Ort und Dauer der Auslegung sowie die verfügbaren umweltbezogenen Informationen ist mindestens eine Woche vorab ortsüblich im Wege der Bekanntmachung zu informieren. In diesem Rahmen ist auf die Möglichkeiten der Stellungnahme und die Nichtberücksichtigung verspäteter Stellungnahmen hinzuweisen. Der Bekanntmachung soll eine Anstoßwirkung zukommen, sodass die Öffentlichkeit angeregt wird, durch ihre Stellungnahmen eigene Interessen und Rechte zu verfolgen. Zu diesem Zweck stellt die Rechtsprechung hohe Anforderung an die Bekanntmachung auf und verlangt, dass die Grundzüge der Planung, die Arten umweltbezogener Informationen sowie die Auslegungsmodalitäten deutlich erkennbar sein müssen. Für die Frage der Ortsüblichkeit der Bekanntgabe ist das Landes- oder Gemeinderecht entscheidend. Gängig ist die Veröffentlichung im Amtsblatt oder in einer lokalen Tageszeitung sowie im Internet.²¹ Der Inhalt der Bekanntmachung und die auszulegenden Unterlagen sind online zu publizieren. Ebenso wie die Öffentlichkeit sind auch die betroffenen Fachbehörden über die Auslegung zu benachrichtigen.

Das Gesetz definiert für die Auslegung eine Mindestfrist von 30 Tagen, die i. d. R. ausreichen sollte und in komplexen Ausnahmefällen zwingend verlängert werden muss. Hinsichtlich des Auslegungsortes kann die Gemeinde nach ihrem Ermessen entscheiden: Vielfach bieten sich mehrere Standorte an, bspw. bei der Gemeindeverwaltung und im Planungsbereich. Die Einsichtszeit liegt ebenfalls im Ermessen der Planungsbehörde. Grundsätzlich dürften hierfür die Zeiten für den Publikumsverkehr genügen. Bei besonders komplexen Unterlagen sollte die Einsichtszeit verlängert und individuelle Terminvereinbarungen ermöglicht werden. Die Planunterlagen müssen vollständig, griffbereit und als Einheit erkennbar der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Für ihre Allgemeinverständlichkeit ist zu empfehlen, erklärende Materialien bereitzuhalten. Ebenfalls besteht die Möglichkeit, den Plan und seine begleitenden Unterlagen über das Onlineportal einzusehen.²² Auch für Bauleitpläne gilt – zunächst bis Ende 2022 – das o. g. Planungssicherstellungsgesetz.

Die Auslage des Planentwurfs erfolgt zusammen mit seiner Begründung, dem Umweltbericht und den nach Einschätzungen der Gemeinde wesentlichen umweltbezogenen Stellungnahmen.

¹⁹ Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 141. EL 2021, § 2 Rn. 37.

²⁰ Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Kommunale-Bauleitplanung BT-Drs. 18/10942, S. 41.

²¹ Schink, in: BeckOK BauGB, 52. Edit. 2020, § 3 Rn. 85 ff. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Kommunale Bauleitplanung

²² Schink, in: BeckOK BauGB, 52. Edit. 2020, § 3 Rn. 77 ff.

3.7 Auswertung der Stellungnahmen und Einwendungen (§ 3 Abs. 2, § 4a Abs. 3, § 1 Abs. 7 BauGB)

Die eingegangenen Stellungnahmen werden gesichtet, ausgewertet und die verschiedenen öffentlichen wie privaten Belange gegeneinander abgewogen. Der neu zu erarbeitende Planentwurf muss begründet sein und diese Belange benennen, um die Abwägungsentscheidung nachvollziehbar zu machen.²³

Einwenderinnen und Einwender sind darüber zu informieren, wie und in welchem Umfang ihre Argumente berücksichtigt wurden. Eine erneute Stellungnahme ist damit nicht möglich.²⁴

Sofern sich hier ein Anpassungsbedarf ergibt, werden der Planentwurf und seine Begründung entsprechend geändert. Dies erfordert i. d. R. eine erneute Auslage des Planentwurfs mit Möglichkeiten zur Stellungnahme. Auslegungsfristen und -umfang können in diesem Fall dahingehend verringert werden, dass Stellungnahmen nur zu den geänderten oder ergänzten Teilen abgegeben werden können.²⁵

3.8 Prüfung und Beschluss des Planentwurfs (§ 6 Abs. 1–4, § 10 Abs. 1, 2 BauGB)

Mit Vorliegen des finalen Planentwurfs erfolgen die Weiterleitung an und die Beschlussfassung über diesen durch die zuständige Genehmigungsbehörde. Diese prüft den Entwurf, und je nach Situation erteilt sie die Genehmigung mit oder ohne Auflagen oder verweigert die Erteilung. Sofern die Auflagen eine Anpassung des Plans erfordern, werden eine erneute Auslegung und Gewährung von Möglichkeiten der Stellungnahmen notwendig.²⁶

Hier ergeben sich Unterschiede zwischen Bebauungs- und Flächennutzungsplan²⁷:

- Bebauungspläne werden i. d. R. von der Gemeinde als Satzungen beschlossen (§ 10 Abs. 2 BauGB). Sie müssen entweder durch die höhere Verwaltungsbehörde genehmigt oder angezeigt werden.
- Flächennutzungspläne werden grundsätzlich durch die höhere Verwaltungsbehörde genehmigt (§ 6 Abs. 1 BauGB).

3.9 Bekanntgabe (§ 6 Abs. 5, § 10 Abs. 3, § 6a, § 10a BauGB)

Über die Genehmigungserteilung für den jeweiligen Bauleitplan sowie den Beschluss des Bebauungsplans und dessen wesentliche Planinhalte ist ortsüblich in Form der Bekanntgabe zu informieren. Es erfolgt eine Publikation in den dafür vorgesehenen Gesetzblättern. In Gemeinden sind dies i. d. R. das Amtsblatt der Gemeinde bzw. die lokalen Tageszeitungen. Genauere Vorgaben finden sich i. d. R. in den Vorschriften der jeweiligen Gemeinde.²⁸

Sowohl Flächennutzungs- als auch Bebauungsplan sind nach Abschluss des Planverfahrens zur Einsichtnahme bereitzuhalten. Darauf ist, unter Angabe der Adresse, bereits bei der Bekanntgabe hinzuweisen. Zugleich ist Bebauungs- und Flächennutzungsplan eine zusammenfassende Erklärung beizufügen. Diese soll über die Planerstellung sowie deren Grundzüge und Gründe für die Abwägungsentscheidung informieren. Erklärung, Plan und Begründung sind online zu veröffentlichen.²⁹

Die konkrete Genehmigung von Windenergie-Projekten erfolgt im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nach Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG).³⁰

23 Akademie für Raumforschung und Landesplanung, *Bauleitplanung* 2018, S. 146; Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, *BauGB*, 141. EL 2021, § 2 Rn. 42 f.

24 Grundlegend hierzu: BVerwG, *Beschl. v. 11.11.2002 - 4 BN 52/02*.

25 Akademie für Raumforschung und Landesplanung, *Bauleitplanung* 2018, S. 146; Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, *BauGB*, 141. EL 2021, § 2 Rn. 42 f.

26 Akademie für Raumforschung und Landesplanung, *Bauleitplanung* 2018, S. 146; Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, *BauGB*, 141. EL 2021, § 2 Rn. 44 ff.

27 Akademie für Raumforschung und Landesplanung, *Bauleitplanung* 2018, S. 146; Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, *BauGB*, 141. EL 2021, § 2 Rn. 44 ff.

28 Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, *BauGB*, 141. EL 2021, § 2 Rn. 46

29 Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, *BauGB*, 141. EL 2021, § 2 Rn. 46

30 Siehe hierzu: FA Wind, *Genehmigung von Windenergieanlagen - Verfahrensüberblick und Beteiligungsmöglichkeiten*, 2021

4 Weiterführende Informationen

Agatz, Windenergie Handbuch, 2020

Agora Energiewende/Team Ewen, Wie weiter mit dem Ausbau der Windenergie? Zwei Strategievorschläge zur Sicherung der Standortakzeptanz von Onshore Windenergie, 2017

FA Wind, Beteiligungsprozesse bei der Windenergieplanung – Eine Fallevauiierung in Niedersachsen, 2014

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

Roßnagel et al., Mit Interessengegensätzen fair umgehen – zum Einbezug der Öffentlichkeit in Entscheidungsprozesse zu dezentralen Energieanlagen, ZNER, 2014, 329 ff.

Stiftung Umweltenergierecht, Gesetzgeberische Handlungsmöglichkeiten zur Beschleunigung des Ausbaus der Windenergie an Land, 2021

IMPRESSUM © FA Wind, Januar 2022 | V.i.S.d.P.: Dr. Antje Wagenknecht

Autorenschaft Marianna Roscher, Bettina Bönisch

Redaktion Claudia Bredemann

Zitervorschlag FA Wind, Beteiligungsprozesse in der Regional- und Bauleitplanung, Berlin 2022

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

Fachagentur Windenergie an Land e.V.

Fanny-Zobel-Straße 11 | 12435 Berlin

T +49 30 64 494 60-60

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

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Klimaschutz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages