

BayVGH Urteil vom 24.9.2007 — 14 B 05.2149, 14 B 05.2151 — juris = EzD 2.2.6.4 Nr. 68 mit Anm. Spennemann

Leitsatz

Zur Unzulässigkeit von Windkraftanlagen wegen Verunstaltung des Landschaftsbilds

Zum Sachverhalt

Der Kl. beantragte die Erteilung von Vorbescheiden zu der Frage, ob die Errichtung je einer Windkraftanlage auf den Grundstücken Fl.Nr. 233/234 der Gemarkung O. und Fl.Nr. 162 der Gemarkung S. mit 80 m Nabenhöhe und einer Gesamthöhe von 111 m bauplanungsrechtlich zulässig ist.

Die hauptamtliche Fachkraft für Naturschutz wies darauf hin, dass die Windräder weit in benachbarte Landschaftsräume hineinwirken würden. Die großen Bauwerke würden die Wallfahrtskirche Beatae Mariae Virginis (gotische Pfarrkirche) in O., die Keltenschanze bei O. und die mittelalterliche Eybburg erheblich beeinträchtigen. Die geplanten Anlagen wirkten massiv in den überregional bedeutsamen Erholungsraum Altmühlsee hinein und seien selbst vom Hesselberg aus zu sehen. Die Umgebung von Großlellenfeld mit den zusammenhängenden Waldgebieten bei Arberg, dem Dennenloher See mit dem neu geschaffenen Campingplatz sowie der viel befahrene Limes-Radweg stellten eine wichtige Verbindungsachse zwischen den Erholungszentren Altmühlsee und Hesselberg dar. Diese Landschaft sei im Regionalplan der Region 8 als Gebiet mit besonderer Bedeutung für die Erholung ausgewiesen. Das beunruhigende und allen natürlichen Formen fremde Drehen des Rotors in einer Höhe bis zu 110 m schmälere bzw. verhindere jeglichen Naturgenuss und damit auch die Erholungsfunktion des gesamten Gebietes.

Weiter befinde sich etwa 1 km westlich des im Markt Arberg (Beigeladener zu 1) beantragten Windrades das geplante Naturschutzgebiet und FFH-Vorschlagsgebiet „Heggraben bei Vilchenhard“. Das Gebiet zeichne sich durch ein Mosaik unterschiedlicher Lebensräume wie Auwälder, Nasswiesen, Seggenriede bis hin zu Kalk-Flachmooren und dem daraus resultierenden Reichtum an Tier- und Pflanzenarten aus. In der Nähe der geplanten Standorte seien Vorkommen von geschützten Fledermausarten kartiert worden. Mit über 37 zum Teil seltenen Brutvogelarten sei das Gebiet aus ornithologischer Sicht als regional bedeutsamer Lebensraum einzustufen. Auswirkungen der Anlage auf das Naturschutzgebiet „Vogelinsel Altmühlsee“ als eines der wichtigsten bayerischen Vogelrastgebiete sowie Beeinträchtigungen des bedeutenden süddeutschen Wiesenbrütergebiets „Wiesmet“ seien nicht auszuschließen.

Die Regierung von Mittelfranken hält aus landesplanerischer Sicht die Standorte für nicht geeignet. Sie lägen im Übergangsbereich der Naturräume Hahnenkamm-Vorland sowie Dinkelsbühler und Feuchtwanger Hügelland. Der Landschaftsraum erweise sich als außerordentlich vielseitig in seiner Eignung für die unterschiedlichen Formen des Fremdenverkehrs. Der Regionalplan habe den Gemeinden Arberg, Ehingen und Unterschwaningen eine regionalplanerische Funktion im Bereich der Erholung zugewiesen. Durch die geplanten Anlagen werde die Erholungsfunktion erheblich beeinträchtigt.

Das Landesamt für Denkmalpflege wies auf die unmittelbare Nähe des geplanten Standorts zu mehreren bedeutenden, zum Teil auch in der Fernsicht wirksamen Baudenkmalern hin, wie die Eybburg, Großlellenfeld mit seiner gotischen Pfarrkirche, Schloss Cronheim sowie das Schloss Dennenlohe. Nur wenig nördlich verlaufe der Limes. Einer Errichtung mehrerer Windkraftanlagen in dieser kulturlandschaftlich wertvollen Umgebung könne keinesfalls zugestimmt werden.

Das Landratsamt Ansbach lehnte die Anträge auf Erteilung der Vorbescheide mit Bescheiden vom 5.8.2004 ab. Den Vorhaben stünden öffentliche Belange entgegen, vor allem Belange des Naturschutzes, des Denkmalschutzes, des Interesses am Erhalt der natürlichen Eigenart der Landschaft und ihres Erholungswertes. Das Orts- und Landschaftsbild würde verunstaltet werden.

Den Klagen des Kl. mit den Anträgen, unter Aufhebung der Bescheide des Landratsamts Ansbach vom 5.8.2004 den Bekl. zu verpflichten, ihm die begehrten Vorbescheide zu Errichtung der Windenergieanlagen zu erteilen, gab das Verwaltungsgericht mit den Urteilen vom 11.5.2005 statt.

Die Nichtzulassungsbeschwerde hatte Erfolg und führte zur Aufhebung des erstinstanzlichen Urteils und Klageabweisung.

Aus den Gründen

Die vom VGH zugelassenen Berufungen sind begründet.

Das Verwaltungsgericht hat den Bekl. zu Unrecht verpflichtet, die Vorbescheide zu erteilen. Der Kl. hat keinen Anspruch auf Erteilung der beantragten Vorbescheide und ist durch die Ablehnung seiner hierauf gerichteten Anträge nicht in seinen Rechten verletzt (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Die Klagen sind deshalb abzuweisen.

...

Die in der Außenbereichslage gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB privilegierten Windkraftanlagen sind bauplanungsrechtlich unzulässig, weil ihnen öffentliche Belange entgegenstehen.

1. Die raumbedeutsamen Vorhaben widersprechen den in Kapitel B V 3 Nr. 3.1.1 des Regionalplans der Region Westmittelfranken (8) i.d. Fassung der am 1.4.2007 in Kraft getretenen 6. Änderung vom 20.7.2006 (im Folgenden: Regionalplan) formulierten Zielen der Raumordnung (§ 35 Abs. 3 Satz 2 1. Halbsatz, Satz 3 BauGB). Der Regionalplan ist in dieser Fassung auf die verfahrensgegenständlichen Vorhaben anwendbar. Maßgeblich für die Entscheidung über die hier vorliegende, auf die Erteilung eines Vorbescheids gerichtete Verpflichtungsklage ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung (vgl. Schmidt in Eyermann, VwGO, 12. Aufl. 2006, Rn. 53 zu § 113). Die Anlagen mit einer Nabenhöhe von 80 m erreichen eine Gesamthöhe von 111 m und sind so schon aufgrund ihrer Größe raumbedeutsam (vgl. BayVGH vom 22.5.2002 BayVBl. 2002, 600 und vom 30.6.2005 – juris; OVG RP vom 20.2.2003 NVwZ-RR 2003, 619; BW VGH vom 6.11.2006 NuR 2007, 210).

Nach Kapitel B V 3 Nr. 3.1.1.1 des Regionalplans sollen raumbedeutsame Windkraftanlagen innerhalb der Region grundsätzlich in Vorrang- und Vorbehaltsgebieten konzentriert werden. Darüber hinaus ist der Bau und die Nutzung raumbedeutsamer Windkraftanlagen ausgeschlossen (Kapitel B V 3 Nr. 3.1.1.4).

Die Ausweisung von Konzentrationszonen für die Nutzung der Windenergie und der damit verbundene Ausschluss der Errichtung von Windkraftanlagen auf anderen Flächen finden eine ausreichende Rechtsgrundlage in Art. 11 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BayLPIG in der Fassung vom 27.12.2004.

...

Die in Kapitel B V 3 Nr. 3.1.1 vorgenommene Bestimmung von Konzentrationszonen für die Errichtung von raumbedeutsamen Windkraftanlagen ist ein i.S. von § 35 Abs. 3 Satz 3 und § 1 Abs. 4 BauGB verbindliches Ziel der Raumordnung (vgl. BVerwG vom 13.3.2003 BVerwGE 118, 33). Ziele der Raumordnung sind räumlich und sachlich bestimmte verbindliche Vorgaben, die vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogen worden sind (§ 3 Nr. 2 ROG). Die in Kapitel B V 3 Nr. 3.1.1 getroffene Aussage des Regionalplans, dass raumbedeutsame Windkraftanlagen innerhalb der Region grundsätzlich in Vorrang- und Vorbehaltsgebieten konzentriert werden sollen, weist eine Regel-Ausnahme-Struktur auf. „Soll“ bedeutet im Grundsatz „muss“, lässt aber Raum für Abweichungen unter besonderen Voraussetzungen. Auch solche Plansätze, die eine Regel-Ausnahme-Struktur aufweisen, erfüllen die Merkmale einer „abschließenden landesplanerischen Abwägung“, wenn der Plangeber neben den Regel- auch die Ausnahmeveraussetzungen mit tatbestandlicher Bestimmtheit oder wenigstens Bestimmbarkeit selbst festgelegt hat (vgl. BVerwG vom 18.9.2003 BVerwGE 119, 54; ...). Diesen Anforderungen genügt der Regionalplan in Kapitel B V 3 Nr. 3.1.1.4, wonach in den Gebieten der Region außerhalb der Vorrang- und Vorbehaltsgebiete der Bau und die Nutzung raumbedeutsamer Windkraftanlagen ausgeschlossen sind. Die hiervon in Satz 2 dieser Bestimmung aufgeführten Ausnahmen sind eng begrenzt und erfüllen die Anforderungen der Bestimmtheit bzw. der Bestimmbarkeit. Die verfahrensgegenständlichen Anlagen erfüllen die Voraussetzungen dieser Ausnahmen nicht.

Um der Privilegierungsentscheidung des Gesetzgebers in § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB gerecht zu werden, darf sich der Plangeber nicht auf eine verkappte Verhinderungsplanung beschränken. Die Festlegung von Konzentrationszonen erfordert vielmehr ein schlüssiges, gesamtträumliches Planungskonzept, das sicherstellt, dass ausreichend Flächen vorgesehen sind, auf denen sich die

privilegierten Vorhaben gegenüber anderen konkurrierenden Nutzungen durchsetzen (vgl. BVerwG vom 21.10.2004 BVerwGE 122, 109).

In Kapitel B V 3 Nr. 3.1.2 und 3.1.3 werden Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für den Bau und die Nutzung raumbedeutsamer Windkraftanlagen in ausreichendem Umfang ausgewiesen. Die Begründung zeigt, dass das entwickelte Konzept zur Nutzung der Windkraft in der Region Westmittelfranken schlüssig abgewogen ist. In die Abwägung sind neben anderen Belangen insbesondere die Windhäufigkeit, die Vorbelastung des Landschaftsraums, mögliche Beeinträchtigungen des Landschaftsbilds oder von Ortsbildern wie auch spezifische Aspekte des Naturhaushaltes eingeflossen. Dass insoweit abwägungserhebliche Belange nicht berücksichtigt oder falsch gewichtet worden seien, wurde weder vorgetragen noch ist das ersichtlich.

Die streitgegenständlichen Windkraftanlagen erweisen sich damit bereits wegen der planerischen Entscheidung des regionalen Planungsverbandes Westmittelfranken als planungsrechtlich unzulässig.

2. Unabhängig davon stehen den privilegierten Anlagen aber auch öffentliche Belange entgegen (§ 35 Abs. 1 BauGB), weil sie auf das Landschaftsbild verunstaltend wirken.

Nach § 35 Abs. 1 BauGB dürfen auch privilegierte Vorhaben im Außenbereich nicht zugelassen werden, wenn ihnen öffentliche Belange entgegenstehen. Ob dies der Fall ist, ist im Weg einer „nachvollziehenden“ Abwägung zu ermitteln. Dabei sind die öffentlichen Belange je nach ihrem Gewicht und dem Grad ihrer nachteiligen Betroffenheit einerseits und das kraft der gesetzlichen Privilegierung gesteigert durchsetzungsfähige Privatinteresse an der Verwirklichung des Vorhabens andererseits gegenüber zu stellen (BVerwG vom 27.1.2005 BVerwGE 122, 364). Gemessen daran kann eine Verunstaltung des Landschaftsbilds nur in Ausnahmefällen angenommen werden, wenn es sich um eine wegen ihrer Schönheit und Funktion besonders schutzwürdige Umgebung oder um einen besonders groben Eingriff in das Landschaftsbild handelt (BVerwG vom 18.3.2003 Buchholz 406.11 § 35 BauGB Nr. 358).

Der Augenschein hat ergeben, dass die Errichtung der geplanten Windkraftanlagen – sowohl jede für sich als auch gemeinsam – einen besonders groben Eingriff in das Landschaftsbild bedeuten würden.

Von der südlich des Marktes B. gelegenen Kemmather Höhe bietet sich ein Panoramablick auf das von den Vorhaben betroffene Gebiet bis in etwa 10 km Entfernung. Markante Begrenzungen sind im Südosten der Hahnenkamm und im Südwesten der Hesselberg. Die Landschaft in diesem Raum ist kleinräumig hügelig, kleinteilig und abwechslungsreich strukturiert durch Feld, Wald, Grünland und dazwischen gelegene Siedlungen. Der Bereich ist von technischen Bauwerken im Wesentlichen unberührt. Der Richtfunkturm auf der Kemmather Höhe wirkt auf diesen Bereich ein, liegt aber außerhalb dieses abgrenzbaren Bezirks. Eine Windkraftanlage im Bereich des Hahnenkamms ist mit bloßem Auge kaum zu erkennen. Auch wenn von einzelnen Punkten im Nahbereich der Anlagen, z.B. bei der Eyburg oder dem Schloss Dennenlohe die Windkraftanlagen wegen der topographischen Verhältnisse nicht zu sehen sein würden, gibt es doch viele offene Sichtbeziehungen, beispielsweise von O., insbesondere von der dortigen Wallfahrtskirche Beatae Mariae Virginis, aus. In diesem reich gegliederten Raum würden beide Windkraftanlagen, wie auch jede für sich wegen ihrer Größe und der ständigen Drehbewegung der Rotoren einen dominierenden Blickfang darstellen und insbesondere die kleinteiligen Proportionen sprengen. Sie würden die durch ihre Begrenzungen, den Hahnenkamm und vor allem den Hesselberg, charakteristische und von raumprägenden technischen Bauwerken weitgehend unberührte Landschaft unangemessen stören. Bestätigt wird dieser Eindruck durch den Blick vom Hesselberg in Richtung Norden, wo die Kemmather Höhe den Raum begrenzt. Hier wirkt zwar der bereits genannte Richtfunkturm belastend, vermag jedoch nicht die Belastung des dazwischen liegenden Raums durch die geplanten Windkraftanlagen zu relativieren.

...

Wenn die Landschaft auch nicht überragend schön sein mag, so ist ihr jedoch ein einzigartiger Charakter zu eigen, der sich insbesondere aus dem Zusammenspiel der kleinteilig hügeligen Fläche mit ihrer Begrenzung, den deutlich heraustretenden Höhenzügen wie dem Hahnenkamm und dem besonders markanten Profil des Hesselbergs, ergibt. Er bietet damit die Voraussetzungen für verschiedene Formen des Fremdenverkehrs, besonders für Erholungssuchende, die den Kontakt zu Natur und Landschaft suchen und touristisch stärker genutzte Räume meiden. Der Raum weist eine Vielzahl von Denkmälern auf, die zwar nicht einzeln, jedoch in ihrer Gesamtheit und Dichte touristisch attraktiv sind. Die vom Regionalplan für die Region Westmittelfranken vorgenommene ökologisch-funktionelle Raumgliederung charakterisiert diesen Raum zwar als durch intensive Landnutzung geprägt. Die ruhige, hügelige Landschaft weist jedoch einen hohen Waldanteil auf und ist auch kulturhistorisch von besonderem Reiz. Die Keltenschanze und der Limes als frühgeschichtliche

Zeugnisse, die Eybburg als mittelalterliches Relikt sowie Schloss Dennenlohe mit dem bekannten Park liegen in unmittelbarer Nähe. Bestätigt wird dies durch die planerische Entscheidung vom 20.7.2006, Windenergieanlagen in die dafür vorgesehenen Konzentrationszonen zu verweisen und den übrigen Raum von optisch negativ wirkenden Einrichtungen freizuhalten.

Den Bemühungen, diesem Raum auf dem Gebiet des Fremdenverkehrs und der Erholung Entwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen, würde die private Nutzung der Windenergie zuwiderlaufen. Die erforderliche „nachvollziehende“ Abwägung ergibt daher auch insoweit, dass sich der öffentliche Belang an der touristischen Entwicklung des Raumes gegenüber der planungsrechtlichen Privilegierung von Windkraftanlagen durchsetzt. Das den drei Gemeinden im Regionalplan zugedachte Entwicklungspotential auf dem Gebiet des Fremdenverkehrs würde durch die Zulassung der Windkraftnutzung entwertet, indem die wichtige Grundlage für die den Gemeinden zugedachte Entwicklung, nämlich das charakteristische und weitgehend unberührte Landschaftsbild, unangemessen verändert würde.

3. Den Vorhaben stehen ferner Belange des Naturschutzes, insbesondere des Vogelschutzes, entgegen (§ 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB). Die Belange des Naturschutzes sind gemäß § 35 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB unabhängig von den naturschutzrechtlichen Voraussetzungen für die Zulassung von Vorhaben im Außenbereich (§ 19 Abs. 3 BNatSchG) zu prüfen, die wegen der vom Kl. mit den Anträgen auf Erlass von Vorbescheiden zur Prüfung gestellten Frage der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit der Vorhaben nicht Gegenstand dieses Verfahrens sind (BayVGH vom 30.6.2005 Az.: 26 B 01.2833 – juris). ...

Anmerkung Spannemann

Der BayVGH hat mit dieser Entscheidung Maßstäbe für die Zulassung von Windkraftanlagen gesetzt, die über den Einzelfall hinausgehen.

Zunächst bejaht er die Wirksamkeit des Regionalplans und der darin enthaltenen Ausweisung von Konzentrationszonen für Windenergieanlagen, in denen die fragliche Fläche nicht enthalten war; der Plangeber hat keine „Verhinderungsplanung“ betrieben, sondern Flächen mit nachvollziehbaren Argumenten ausgeschlossen und damit zugleich der Windkraftnutzung substantiell Raum verschafft (hiervon ist z.B. jedenfalls auszugehen, wenn der Plangeber 1,2 % der Fläche des Plangebiets als Vorrangfläche festsetzt, vgl. BayVGH, Urteil vom 17.11.2011, 2 **BV** 10.2295 m.w.N.; diese Grenze ist jedoch je nach Einzelfall zu bestimmen und kann nicht abstrakt festgelegt werden. Der BW VGH hat beispielsweise auch eine Festlegung von 1 Promille der Planfläche als ausreichend betrachtet, Urteil vom 9.6.2005 3 S 1545/04, NuR 2006, 371).

In weiteren Schritten hat das Gericht dargelegt, dass aus Gründen des Landschaftsbilds und des Naturschutzes (§ 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB) eine Zulassung der Windkraftanlage nicht in Betracht kommt. Hierbei kamen denkmalrechtliche Schutzobjekte ins Spiel, die vom Gericht zutreffend in ihrer Gesamtheit als landschaftsbestimmend angesehen wurden, auch wenn sie jeweils einzeln nicht überragend bedeutsam sind (s. zu denkmalrechtlichen Versagungsgründen für Windkraftanlagen auch OVG NI, Urteil vom 21.4.2010 EzD 2.2.6.4 Nr. 50 mit Anm. Spannemann und VG Sigmaringen, Urteil vom 15.10.2009, EzD 2.2.6.4 Nr. 64 mit Anm. Spannemann). Dies hatte die Vorinstanz anders gesehen und das betroffene Gebiet weder als besonders schützenswerte Umgebung noch die geplante Anlage als besonders groben Eingriff in das Landschaftsbild gewertet.

Geht es anders als im entschiedenen Fall um die Zulassung von Anlagen innerhalb einer Konzentrationszone, ist zu beachten, dass die in der Abwägung gem. § 1 Abs. 7 BauGB bei der Planung von Konzentrationszonen zurückgestellten Belange bei der Entscheidung über die Zulassung eines Einzelvorhabens nicht wieder als Genehmigungshindernis aktiviert werden dürfen (vgl. BVerwG, Urteil vom 20.5.2010 4 C 7/09, juris). Voraussetzung hierfür ist jedoch eine fehlerfreie Abwägung; wird der mit der Windkraft konkurrierende Belang (z.B. Natur- oder Denkmalschutz) in einer Weise hintangestellt, die seinem objektiven Gewicht nicht entspricht, kann diese Ausschlusswirkung jedenfalls nach Maßgabe der Fehlerfolgenregelung in § 214 Abs. 3 BauGB nicht greifen. Insgesamt dürfen die Belange der Denkmalpflege auch bei der Ausweisung von Konzentrationszonen nicht anders behandelt und insbes. nicht ohne weiteres „weggewogen“ werden, als nach dem jeweiligen Fachrecht zulässig (analog zur Rspr. zur naturschutzrechtlichen Befreiungslage bei Überplanung eines nach Naturschutzrecht geschützten Gebiets; s. zu den Anforderungen an die Abwägung denkmalpflegerischer Belange in der Bauleitplanung auch BayVerfGH, Urteil vom 22.9.2008, EzD 1.2 Nr. 8 mit Anm. Eberl und BayVGH, Urteil vom 3.11.2010 EzD, 3.2 Nr. 49 mit Anm. Spannemann).

Hinweise zu den denkmalrechtlichen Minimalanforderungen für die Planung und Genehmigung von Windkraftanlagen enthält u.a. der bayerische Windenergieerlass „Hinweise zur Planung und Genehmigung von Windkraftanlagen“ vom 20.12.2011 (abrufbar unter www.stmug.bayern.de); allerdings fehlt dort der für die Investitionssicherheit wichtige Hinweis, dass denkmalrechtliche Belange im Wege der Drittanfechtung auch von den Eigentümern der im Nähebereich betroffenen Denkmäler geltend gemacht werden können (hierzu grundlegend BVerwG, Urteil vom 21.4.2009 EzD 2.2.6.4 Nr. 42 mit Anm. Viebrock).

(Spennemann)