

Die Berücksichtigung von Belangen des Denkmalschutzes bei der Planung von Windenergieanlagen

I. Einführung

Regionale Planungsträger versuchen praktisch immer, denkmalgeschützte Bauwerke schon auf Ebene der Regionalplanung vor optischen Beeinträchtigungen zu schützen. Dies gilt im Besonderen für jene Fortschreibungen von Regionalplänen, in denen Vorranggebiete für die Windenergienutzung identifiziert werden sollen. Dabei werden im Rahmen des Planungskonzeptes durchaus weitreichende „Schutz-“ oder „Pufferzonen“ um Kulturdenkmäler gezogen, teilweise bis zur hundertfachen Anlagenhöhe. In diesen Zonen wird die Windenergienutzung bereits auf Regionalplanebene ausgeschlossen. Den Projektierern und Antragstellern wird dann im Genehmigungsverfahren nicht etwa die optische Beeinträchtigung des jeweiligen Denkmals entgegengehalten, sondern der Regionalplan und dessen Ziele der Raumordnung. Die Regionalplanung nimmt daher die denkmalenschutzrechtliche Zulässigkeit von Windenergieanlagen praktisch vorweg. Umso wichtiger ist es sowohl für die regionalen Planungsträger als auch für betroffene Projektierer zu wissen, nach welchen rechtlichen Maßstäben die Regionalplanung die Belange des Denkmalschutzes berücksichtigen darf und inwieweit sie insbesondere „Pufferzonen“ um Kulturdenkmäler anlegen darf.

II. Allgemeine rechtliche Abwägungsmaßstäbe

Die allgemeinen rechtlichen Maßstäbe, nach denen im Rahmen eines Regionalplans Belange zu berücksichtigen sind, ergeben sich zunächst unmittelbar aus den gesetzlichen Regelungen. So sind nach § 7 Abs. 2 ROG „bei der Aufstellung der Regionalpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen“. In die Abwägung nach § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG sind danach alle öffentlichen und privaten Belange einzustellen, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene (hier: Regionalplan) erkennbar und von Bedeutung sind. Abwägungsrelevant sind alle Belange, die mehr als geringwertig, schutzwürdig, nicht mit einem Makel behaftet und für den Planer erkennbar sind.¹

Zu den zu berücksichtigenden und mit den Belangen der Windenergienutzung abzuwägenden öffentlichen Belangen zählen grundsätzlich die Belange des Denkmalschutzes. Denn § 2 Abs. 2 Nr. 5 ROG bestimmt als Abwägungsgrundsatz, der bei allen Regionalplanungen zu berücksichtigen ist:

„Kulturlandschaften sind zu erhalten und zu entwickeln. Historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaften sind in ihren prägenden Merkmalen und mit ihren Kultur- und Naturdenk-

mälern sowie dem UNESCO-Kultur- und Naturerbe der Welt zu erhalten.“

Damit sind vorhandene Kulturdenkmäler zunächst einmal als solche abwägungsrelevant. Darüber hinaus umfasst der landesrechtliche Denkmalschutz den Schutz der Umgebung des Denkmals, soweit diese für das Denkmal von Bedeutung ist. Grundsätzlich ist also bereits auf der Ebene der Regionalplanung nicht nur das Denkmal selbst, sondern ebenso der Umgebungsschutzbereich eines Denkmals abwägungsrelevant.²

Ausgehend von diesen ganz allgemeinen Grundsätzen sind Besonderheiten zu berücksichtigen, wenn in einem Regionalplan Flächen ausgewiesen werden, mit denen eine Ausschlusswirkung im Sinne von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB für den übrigen Planungsraum – zum Beispiel für Windenergieanlagen – bezweckt wird. Die außergebietliche Ausschlusswirkung, die § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB auslöst, fordert, dass der Plangeber diese Rechtsfolge als Abwägungsbelang erkennt und mit guten Gründen rechtfertigen kann. Es werden also erhöhte Anforderungen an die inhaltliche Begründung einer solchen Standortplanung gestellt. Dem Plan muss daher ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept zugrunde liegen. Dabei muss die mit der positiven Standortausweisung verbundene Ausschlusswirkung durch besondere Gründe legitimiert sein und sich daher aus dem Schutzzweck des durch sie geschützten Gebietes begründen lassen.³

Die auf der Ebene des Abwägungsvorganges angesiedelte Ausarbeitung eines schlüssigen Planungskonzeptes vollzieht sich nach Auffassung der Rechtsprechung abschnittsweise:

Im ersten Abschnitt sind diejenigen Bereiche als „Tabuzonen“ zu ermitteln, die sich für die Nutzung der Windenergie nicht eignen. Diese Zonen lassen sich in zwei Kategorien teilen, nämlich in Zonen, in denen die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen schlechthin ausgeschlossen sind („harte Tabuzonen“),

* Dr. Dana Kupke ist Rechtsanwältin und Fachanwältin für Verwaltungsrecht bei der prometheus Rechtsanwalts-gesellschaft mbH in Leipzig, Helga Jakobi (Ass. Jur.) ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin ebendort.

1 BVerwG, Beschl. v. 10.2.2016 – 4 BN 37.15 [juris].

2 Vgl. OVG Bautzen, Urt. v. 7.4.2005 – 1 D 2/03 [juris] zum Regionalplan Westsachsen.

3 BVerwG, Urt. v. 13.3.2003 – 4 C 3/02 [juris].

und in Zonen, in denen die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen zwar tatsächlich und rechtlich möglich sind, in denen nach den raumordnerischen Vorstellungen, die der Planungsträger anhand eigener Kriterien entwickeln darf, aber keine Windenergieanlagen aufgestellt werden sollen („weiche Tabuzonen“). Der Plangeber darf (bzw. muss) sich bei der Bestimmung der „weichen“ Tabuzonen an global und pauschalierend festgelegten Kriterien für die Ungeeignetheit der von der Ausschlusswirkung erfassten Bereiche ausrichten.⁴

Damit ist es den Planungsträgern also gestattet, die „weichen“ Tabuzonen nach eigenen raumordnerischen Kriterien zu ermitteln, diese muss er aber abstrakt definieren bzw. anhand einheitlicher Kriterien ermitteln und einheitlich anlegen. Anhand der vorgegebenen Tabukriterien lässt sich damit ein Raster bilden, das – über das Planungsgebiet gelegt – die Potenzialflächen herausfiltert. Es kann seine Aufgabe, die Potenzialflächen in ihrem Bestand zu erfassen, freilich nur erfüllen, wenn die Tabukriterien abstrakt definiert und einheitlich angelegt werden. Für eine differenzierte und „ortsbezogene“ Anwendung von Restriktions- und Abwägungskriterien ist bei der Ermittlung der „weichen“ Tabuzonen damit noch kein Raum. Die Betrachtung der konkreten örtlichen Verhältnisse erfolgt vielmehr erst auf der nächsten Stufe, nämlich wenn es darum geht, für die jeweilige „Potenzialfläche“ im Wege der Ermittlung, Gewichtung und Abwägung aller betroffenen Belange zu entscheiden, ob sich auf ihr die Windenergie oder eine andere Nutzung durchsetzen soll.⁵

Ausgehend von diesen allgemeinen Maßstäben lässt sich im Hinblick auf die Berücksichtigung denkmalschutzrechtlicher Belange zunächst ganz grundsätzlich festhalten, dass denkmalrechtlich Belange – auch in Gestalt eines konkreten Umgebungsschutzbereichs – „spätestens“ auf der Ebene der Einzelfallabwägung den Ausschluss der Windenergienutzung grundsätzlich rechtfertigen können. In Anbetracht der Mannigfaltigkeit des Schutzobjektes „Denkmal“ spricht tatsächlich viel dafür, dass denkmalfachliche Umgebungsschutzbereiche nicht etwa schon auf der Ebene der „harten“ oder „weichen“ Tabuzonen, sondern nur einzelfallbezogen auf der Ebene der Einzelfallabwägung ausgeschlossen werden können.

Aber auch auf der Ebene der Einzelfallabwägung müssen Planungsträger beim Ausschluss der Windenergienutzung folgende rechtliche Maßstäbe zu beachten.

III. Ausschluss auf der Ebene der Einzelfallabwägung

Die zu dieser speziellen Frage recherchierbare Rechtsprechung ist sehr unübersichtlich und nicht ganz stringent. Zumindest lässt sich dieser Rechtsprechung entnehmen, dass der Planungsträger im Rahmen der Einzelfallabwägung insbesondere zwar planerische Konflikte ermitteln und ggf. lösen muss (hierzu Ziffer 1) und er hierzu einerseits eine standortbezogene, individuelle Einzelfallbeurteilung der jeweiligen Fläche durchführen muss (hierzu Ziffer 2). Gleichzeitig ist er aber auf der anderen

Seite zur „Typisierung“ befugt (hierzu Ziffer 3). Zudem stehen ihm fachliche Einschätzungsspielräume zu (hierzu Ziffer 4).

1. Gebot der Konfliktbewältigung

Auf der Ebene der Einzelfallabwägung ist insbesondere das Gebot der planerischen Konfliktbewältigung zu beachten. Denn die von der Planung berührten Belange sind in einen gerechten Ausgleich zu bringen. Es ist zentrale Aufgabe der Raumordnung, die Nutzungs- und Funktionsbelange im Raum für die Abwägung zu ermitteln und in einem nächsten Schritt zu einem gerechten Ausgleich zu bringen (gerade im Rahmen der Einzelfallabwägung).⁶

Zu diesem Zweck muss auch ein Regionalplan die ihm zuzurechnenden Konflikte grundsätzlich bewältigen. Die Planung darf deshalb nicht dazu führen, dass Konflikte, die durch sie hervorgerufen werden, letztlich ungelöst bleiben. Das schließt eine Verlagerung von Problemlösungen aus dem Planverfahren auf nachfolgende Planungsebenen oder nachfolgendes Verwaltungshandeln indes nicht zwingend aus. Die Grenzen zulässiger Konfliktverlagerung sind allerdings überschritten, wenn bereits im Planungsstadium absehbar ist, dass sich der offen gelassene Interessenkonflikt auch in einem nachfolgenden Verfahren nicht sachgerecht lösen lassen wird. Wenn Hindernisse für die Umsetzung der Planung nicht auf nachfolgenden Planungsebenen ausräumbar erscheinen, hat ein Planungsträger den auf eine derartige Konfliktlage hindeutenden Hinweisen nachzugehen und die Frage des Ausmaßes der Betroffenheit konkret nachzuprüfen.⁷

Löst der Regionalplan von ihm aufgeworfene Konflikte nicht, obwohl ein Konfliktlösungstransfer unzulässig ist, so führt dies zur Fehlerhaftigkeit der Abwägungsentscheidung. Ob eine Konfliktbewältigung durch späteres Verwaltungshandeln gesichert oder wenigstens wahrscheinlich ist, hat der Plangeber prognostisch zu beurteilen, da es um den Eintritt zukünftiger Ereignisse geht. Ist insoweit bereits im Zeitpunkt der Beschlussfassung die künftige Entwicklung „hinreichend sicher abschätzbar“, so darf der Planungsträger dem bei der Abwägung Rechnung tragen.⁸

4 Vgl. OVG Bautzen, Urt. v. 7.4.2005 – 1 D 2/03 [juris] zum Regionalplan Westsachsen.

5 So BVerwG, Beschl. v. 15.9.2009 – 4 BN 25.09 [juris]; OVG Lüneburg, Urt. v. 14.5.2014 – 12 KN 244/12 [juris].

6 Vgl. Runkel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Kommentar zum Raumordnungsgesetz, 2. Aufl. (2018), § 7 ROG, Rdnr. 17.

7 OVG Saarlouis, Urt. v. 21.2.2008 – 2 R 11/06 [juris] zur Bewältigung von Artenschutzproblemen wegen geschützter Habitats auf der Flächennutzungsplanebene.

8 BVerwG, Beschl. v. 14.7.1995 – 4 NB 25.94 [juris], Urt. v. 5.5.2015 – 4 CN 4.14 [juris]; Urt. v. 12.9.2013 – 4 C 8.12 [juris].

Schwierig zu beantworten ist die sich sodann in der Praxis anschließende Frage, wann eine künftige Entwicklung „hinreichend sicher abschätzbar“ ist, d. h. in welcher Intensität und Tiefe der regionale Planungsträger die betroffenen Nutzungs- und Funktionsbelange im Raum und damit etwaig verbundene Konflikte ermitteln bzw. prognostizieren muss.

Für eine hinreichend abschätzbare Prognose wird der regionale Planungsträger zunächst einmal zu beachten haben, dass auf der Ebene der Einzelfallprüfung eine Betrachtung der individuellen Verhältnisse vor Ort zwingend ist.

2. Ermittlung und Betrachtung der individuellen Denkmalschutzrelevanz

Im Rahmen der Regionalplanung erfolgt eine Betrachtung der konkreten örtlichen Verhältnisse allein auf der Ebene der Einzelfallabwägung, nämlich um für die jeweilige Potenzialfläche im Wege der Abwägung zu entscheiden, ob sich auf ihr die Windenergie oder eine andere Nutzung durchsetzen soll.⁹

Der Planungsträger muss daher auf der Ebene der Einzelfallabwägung – und gerade bei der Ermittlung der betroffenen Nutzungs- und Funktionsbelange und etwaig damit verbundener Konflikte – grundsätzlich zwingend die konkreten örtlichen Verhältnisse der jeweiligen Fläche ermitteln und bewerten. Werden die Belange des Denkmalschutzes auf der Ebene der Einzelfallabwägung „abgearbeitet“, bedeutet dies daher in der Konsequenz: Der regionale Planungsträger muss prüfen, ob und inwieweit die jeweilige, einzelne Fläche denkmalschutzrechtlich bedeutsam ist. Für eine ordnungsgemäße Einzelfallabwägung scheint die Rechtsprechung sogar zu fordern, „dass sich der Planer hierbei in die Situation des Sachbearbeiters in der Behörde versetzen muss, die für die Erteilung der immissionschutzrechtlichen Genehmigung zuständig ist.“¹⁰

Eine rein schematische, schablonenhafte Anwendung von Ausschlusskriterien würde einer solchen Einzelfallprüfung – die auf eine umfassende Gewichtung und Abwägung aller betroffenen Belange abzielt – daher nicht gerecht werden. Mit pauschalen, einheitlichen „Pufferzonen“ würde der Planungsträger vielmehr „weiche“ Tabuzonen anwenden. Folglich dürfte es auf der Ebene der Einzelfallabwägung wohl offensichtlich abwägungsfehlerhaft sein, pauschale, einheitliche Abstände um sämtliche Kulturdenkmäler anzulegen (z. B. ein kreisförmiger 5 km-Radius), ohne die individuelle denkmalrechtliche Bedeutung der Fläche zu ermitteln und zu bewerten. Ein Einzelfallbezug wäre bei einem solchen rein schematischen, schablonenhaften Vorgehen wohl kaum erkennbar.

Zwar mag dem Planungsträger damit ganz grundsätzlich ein rein schematisches Vorgehen auf der Ebene der Einzelfallabwägung verwehrt sein. Jedoch darf sich die erforderliche Betrachtung „der konkreten örtlichen Verhältnisse“ letztlich doch recht stark von einem tatsächlichen Ortsbezug wieder lösen, da der regionale Planungsträger zur sog. „Typisierung“ befugt ist.

3. Befugnis zur „Typisierung“

Denn die Rechtsprechung berücksichtigt die erhebliche Großflächigkeit des regionalen Planungsraumes. Sie leitet daher aus den Aufgaben der Raumordnung – als einer zusammenfassenden, übergeordneten Planung, ihrer weiträumigen Sichtweise und ihrem Rahmencharakter – die Befugnis des Planungsträgers zu „Typisierungen“ ab.¹¹

Der Planungsträger muss daher – wie schon § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG verlangt – von vornherein „nur“ die tatsächlichen Umstände berücksichtigen, die schon auf der Ebene der Regionalplanung für die Beurteilung der Geeignetheit von Flächen als Konzentrationszonen für Windkraftnutzung erkennbar und von Bedeutung sind. Das Abwägungsmaterial braucht deshalb nicht so kleinteilig zusammengestellt zu werden wie auf den nachgeordneten Planungsebenen. Dies gilt auch dann, wenn Konzentrationsflächenplanung und Ausschlusswirkung miteinander verknüpft werden.¹²

Die Befugnis zu Typisierungen hat zudem zur Folge, dass sich nicht für jeden Punkt innerhalb solcher Vorranggebiete durch eine fiktive Einzelfallprüfung der Nachweis führen lassen muss, gerade dort sei die Errichtung einer Windenergieanlage mit den vorrangigen Funktionen und Nutzungen nicht vereinbar.¹³ Damit muss ein regionaler Planungsträger nicht für jede denkbare Konstellation bzw. Anlagenkonfiguration gleichsam vorhabenbezogen – eben im Sinne eines fiktiven Genehmigungsverfahrens – eine denkmalschutzrechtliche Prognose einholen. Die Rechtsprechung verlangt von einem regionalen Planungsträger letztlich nicht, dass dieser das eigentliche denkmalschutzrechtliche Genehmigungsverfahren vorzieht. Es muss nicht für jeden denkbaren Standort im Planungsraum ein fiktives Genehmigungsverfahren durchgeführt werden.¹⁴ Aufgrund der Befugnis zur Typisierung darf ein regionaler Planungsträger zudem „auf Erfahrungswerte zurückgreifen“.¹⁵ Deshalb ist der Plangeber insbesondere nicht gehalten, konkretere Vorgaben zu Windenergieanlagen zu machen, sondern kann sich darauf beschränken, eine Referenzanlage in den Blick zu nehmen und die Belange ausgehend von diesem Szenario in einer pauschalisierenden, typisierenden Art und Weise in die Betrachtung einzubeziehen.¹⁶

9 BVerwG, Beschl. v. 15. 9. 2009 – 4 BN 25.09 [juris]; vgl. auch OVG Lüneburg, Urst. v. 14. 5. 2014 – 12 KN 244/12 [juris].

10 OVG Magdeburg, Urst. v. 5. 12. 2018 – 2 L 47/16 [juris].

11 BVerwG, Beschl. v. 10. 2. 2016 – 4 BN 37/15 [juris]; OVG Magdeburg, Urst. v. 5. 12. 2018 – 2 L 47/16 [juris].

12 BVerwG, Beschl. v. 22. 5. 2014 – 4 B 56/13 [juris].

13 Vgl. OVG Lüneburg, Urst. v. 26. 10. 2017 – 12 KN 119/16 [juris].

14 OVG Magdeburg, Urst. v. 5. 12. 2018 – 2 L 47/16 [juris]; OVG Münster, Urst. v. 6. 9. 2007 – 8 A 4566/04 [juris].

15 So OVG Lüneburg, Urst. v. 14. 5. 2014 – 12 KN 244/12 [juris] zur Ermittlung von Siedlungsabständen als harte Tabuzone.

16 OVG Lüneburg, Urst. v. 6. 4. 2017 – 12 KN 6/16 [juris].

Diese Typisierungsbefugnis gilt generell für die durchzuführende Abwägung und damit auch auf der Ebene der Einzelfallabwägung.¹⁷

4. Einschätzungsprärogative

Gleichzeitig gesteht die Rechtsprechung dem Planungsträger fachliche Beurteilungsspielräume und Einschätzungsprärogativen zu. Die zugestehenden Spielräume beziehen sich auf die (z. B. natur-, und landschaftsschutz-) fachliche Bewertung von Tatsachen, die für die Beantwortung der Frage Bedeutung haben, ob die Nutzung der Windenergie mit den in bestimmten Arten von Vorranggebieten jeweils vorrangigen Funktionen und Nutzungen vereinbar ist.¹⁸

Die getroffenen Wertungen werden gerichtlich nur auf ihre Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit überprüft.¹⁹

Ausgehend von diesen durch die Rechtsprechung entwickelten allgemeinen rechtlichen Richtlinien für die erforderliche Einzelfallabwägung stellt sich daher die Frage, wie weit im die Typisierungsbefugnis Hinblick auf denkmalschutzrechtliche Belange reicht bzw. wann eine getroffene denkmalschutzfachliche Wertung bzw. Prognose der Regionalplanung fachlich nicht mehr nachvollziehbar ist.

5. Reichweite der Typisierungsbefugnis

Die zum Ausschluss bzw. zur Bestimmung von denkmalschutzrechtlichen Umgebungsschutzbereichen auf der Ebene der Einzelfallabwägung ergangene Rechtsprechung bleibt recht vage und ist im Übrigen so unübersichtlich wie einzelfallbezogen. Die Rechtsprechung begnügt sich überwiegend damit, dass dieser Ausschluss bzw. die Bestimmung der Umgebungsschutzbereiche „plausibel“, „vertretbar“ oder „nachvollziehbar“ sein muss, ohne dies aber näher oder auch nur ausdrücklich zum Beispiel mit der Typisierungsbefugnis oder einem fachlichen Einschätzungsspielraum des regionalen Planungsträgers zu begründen. Dies gilt im Besonderen für den Ausschluss von denkmalschutzrechtlichen Umgebungsschutzbereichen.

So hält sich nach Auffassung des OVG Lüneburg ein „weicher“ (pauschaler) Ausschluss von Flächen, die zwar nicht durchgängig mit Wald bestockt, aber im Liegenschaftskataster als Waldflächen dargestellt sind, im Rahmen der Typisierungsbefugnis. Dabei hätte dem Gericht diese „typisierende“ Anknüpfung an die Darstellung im Liegenschaftskataster ausdrücklich auch für einen Ausschluss auf der Einzelfallebene gereicht.²⁰

In Übertragung dieser Entscheidung ließe es sich durchaus vertreten, dass der Planungsträger bei typisierender Betrachtung davon ausgehen darf, dass Flächen bzw. Sektoren, die beispielsweise in Denkmalschutzbüchern oder auch verwaltungsinternen Listen benannt sind, „typischerweise denkmalschutzfachlich

relevant“ sind und trotz etwaig nicht denkmalschutzrechtlich relevanter vorhandener „Teilbereiche“ als Einheit betrachten darf. Demzufolge ist es auch auf der Ebene der Einzelfallabwägung keinesfalls von vornherein unzulässig, dass sich der regionale Planungsträger mit Angaben aus Katastern, Registern oder Datenbanken, verwaltungsinternen Listen oder sonstigem Material behilft, in denen die denkmalschutzfachlich relevanten Flächen, sprich die auf das jeweilige Denkmal bezogenen „Umgebungsschutzbereiche“ verzeichnet sind.

Es bedarf damit umgekehrt nicht zwingend – auch nicht auf der Ebene der eigentlich ortsbezogenen Einzelfallabwägung – einer eigens von der Regionalplanung für jedes Denkmal erstellten Visualisierung oder Sichtachsenstudie, um Flächen aus denkmalschutzfachlichen Gründen für die Windenergienutzung abwägungsfehlerfrei auszuschließen. In Anbetracht der der Regionalplanung zustehenden Typisierungsbefugnis kann schon der Rückgriff auf vorhandene Angaben in Katastern, Registern oder auch rein verwaltungsinternen Listen als „einzelfall- und ortsbezogene Prognose“ der denkmalschutzfachlichen Relevanz einer Fläche ausreichen.²¹

Der Rechtsprechung ist aber gleichzeitig zu entnehmen, dass ein solcher Rückgriff mindestens nachvollziehbar sein muss und umgekehrt die Nachvollziehbarkeit der jeweiligen Angaben bzw. die Zulässigkeit einer Typisierung – spätestens vor Gericht – erschüttert werden kann. So wollte das OVG Bautzen den denkmalrechtlich begründeten Ausschluss der Windenergienutzung im Regionalplan Westsachsen nur bzw. zumindest dann für abwägungsfehlerhaft halten, wenn „konkrete und substantiierte Einwände“ gegen das Ausmaß der Ausschlussflächen (dort als „weiche“ Tabuzone) vorgetragen gewesen wären.²²

Dem vom OVG Magdeburg kürzlich zu prüfenden Regionalen Entwicklungsplan für die Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg lag eine „Sichtbarkeitsanalyse und Visualisierung geplanter und potenzieller Windenergieanlagen um das UNESCO-Weltkulturerbe Gartenreich Dessau-Wörlitz“ zu Grunde. Diese prüfte das Gericht offenbar ebenfalls nur auf Nachvollziehbarkeit.²³

Dabei bürdet die Rechtsprechung, insbesondere das OVG Lüneburg allerdings dem jeweiligen Grundstückseigentümer bzw.

17 OVG Lüneburg, Urt. v. 15.3.2018 – 12 KN 38/17 [juris].

18 So OVG Lüneburg, Urt. v. 23.6.2016 – 2 KN 64/14 [juris]; Urt. v. 14.5.2014 – 12 KN 244/12 [juris].

19 OVG Lüneburg, Urt. v. 26.10.2017 – 12 KN 119/16 [juris].

20 Vgl. OVG Lüneburg Urt. v. 15.3.2018 – 12 KN 38/17 [juris].

21 OVG Weimar, Urt. v. 30.6.2006 – 1 KO 564/01 [juris] zum damaligen RROP Nordthüringen.

22 OVG Bautzen, Urt. v. 7.4.2005 – 1 D 2/03 [juris] zum Regionalplan Westsachsen; ähnlich OVG Lüneburg, Urt. v. 12.12.2012 – 12 KN 311/10 [juris].

23 OVG Magdeburg, Urt. v. 5.12.2018 – 2 L 47/16 [juris].

Betroffenen auf, die Zulässigkeit der Typisierung in Frage zu stellen. Es müssen mindestens zureichende Anhaltspunkte dafür vorgetragen oder ersichtlich sein, dass die Grundlagen, an die die Regionalplanung ihren Ausschluss geknüpft hat, in großem Umfang überholt sind. Insoweit obliegt es dem planbetroffenen Grundeigentümer, das Seine dazu beizutragen, dass ihm aus der typisierenden Anknüpfung keine Nachteile erwachsen. Nur dann soll dieser die erfolgte Typisierung als fehlerhaft rügen können.²⁴

Praktisch bedeutet dies, dass der Ausschluss von denkmalrechtlich schutzrechtlichen Umgebungsschutzbereichen, die sich in Denkmalschutzbüchern oder verwaltungsinternen Listen finden, jedenfalls dann abwägungsfehlerhaft und die Grenzen der Typisierungsbefugnis überschritten sein müsste, wenn die fachliche Nachvollziehbarkeit dieser Angaben nachhaltig erschüttert ist. Spätestens dann könnte sich der regionale Planungsträger nicht mehr einfach auf diese Angaben stützen, sondern wäre mindestens gezwungen, sich intensiver mit der denkmalrechtlich fachlichen Relevanz einer Fläche auseinanderzusetzen. Andernfalls droht er die Grenzen der ihm zustehenden Typisierungsbefugnis zu überschreiten. Wenn nachvollziehbare Erläuterungen des Planungsträgers zum jeweils definierten Umgebungsschutzbereich fehlen, ist dann konsequenterweise ein Abwägungsfehler festzustellen.²⁵

Die vom Ausschluss Betroffenen müssten daher die Regionalplanung darüber informieren, dass die betreffenden Flächen – entgegen des „Anscheins“, den die behördlichen Angaben teilweise erwecken – tatsächlich nicht bzw. nicht in dem genannten Umfang denkmalrechtlich relevant sind. Hierzu müsste letztlich wohl nicht weniger als die denkmalrechtlich Zulässigkeit von Windenergieanlagen – generell oder zumindest die einer bestimmten Anlagenkonfiguration – in der betreffenden Fläche dargelegt werden. Diese bestimmt sich nach den landesrechtlichen Vorgaben. Hierfür wäre insbesondere die jeweilige Reichweite der zu schützenden Umgebung zu ermitteln, denn die Errichtung einer baulichen Anlage außerhalb des jeweiligen Umgebungsschutzbereiches kann von vornherein nicht denkmalrechtlich relevant sein. Selbst wenn sich eine bauliche Anlage innerhalb der jeweils denkmalrechtlich schutzwürdigen Umgebung befindet, führt dies aber noch nicht zwingend zur denkmalrechtlich Unzulässigkeit. Denn ob und inwieweit die beabsichtigte Maßnahme zu einer Beeinträchtigung des Kulturdenkmals führt, ist insbesondere anhand des jeweiligen Denkmalwertes und der jeweiligen Intensität der optischen Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes zu bestimmen.

Um also die fachliche Nachvollziehbarkeit der bei der Aufstellung von Regionalplänen zu Grunde gelegten Angaben nachhaltig zu erschüttern, müsste entweder dargelegt werden können, dass die ausgeschlossenen Flächen (teilweise) tatsächlich schon gar nicht mehr zur geschützten Umgebung zählen, da das Denkmal dort insbesondere aufgrund der großen Entfernung keine prägende Wirkung mehr hat. Oder es müsste, sofern sich eine bauliche Anlage tatsächlich innerhalb der geschützten

Umgebung befindet, anhand einer Bestimmung des jeweiligen Denkmalwertes und der jeweiligen Intensität der optischen Auswirkungen bestimmt werden, inwieweit das Erscheinungsbildes des Denkmals (nicht) beeinträchtigt wird.

Spätestens bei Vorlage einer solchen denkmalrechtlich fachlichen Studie dürften die jeweils zu Grunde gelegten Angaben in Katastern, Datenbanken oder Listen in ihrer „Nachvollziehbarkeit“ erschüttert sein und der regionale Planungsträger könnte sich nicht mehr einfach auf die dortigen Angaben zurückziehen. Er wäre dann mindestens gezwungen, sich intensiver mit der denkmalrechtlich fachlichen Relevanz einer Fläche auseinanderzusetzen. Legt ein Planungsträger trotz Kenntnis dieser denkmalrechtlich fachlichen Informationen auf der Ebene der Einzelfallabwägung um das betreffende Kulturdenkmal unveränderte „Schutz-“ oder „Pufferzonen“, wird er wohl die Grenzen seiner Typisierungsbefugnis überschreiten und einen Abwägungsfehler begehen, zumindest aber einen solchen provozieren.

IV. Hinweise für die Praxis

Die regionalen Planungsträger sind aufgrund ihrer Typisierungsbefugnis grundsätzlich berechtigt, bereits auf der Ebene der Regionalplanung unter Umständen erhebliche Flächen für die Windenergienutzung auszuschließen. Grundstückseigentümer und Projektierer von Windenergieanlagen müssen daher bereits auf dieser Ebene aktiv werden.

Schon auf der Ebene der Regionalplanung und im Rahmen der Aufstellung von Regionalplänen obliegt es betroffenen Grundstückseigentümern oder Projektierern von Windenergieanlagen möglichst detaillierte Informationen zur denkmalrechtlich fachlichen Relevanz zu liefern, wollen sie einen von der Regionalplanung angedachten Ausschluss dieser Flächen für die Windenergienutzung verhindern oder zumindest die rechtlichen Hürden hierfür möglichst hochlegen.

Das kann zwar darauf hinauslaufen, dass das denkmalrechtlich bzw. immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren in weiten Teilen praktisch vorgezogen und schon auf der Ebene der Regionalplanung durchgeführt wird. Der damit einhergehende Aufwand ist aber im Falle eines drohenden Ausschluss einer Fläche durch die Regionalplanung von entscheidender Bedeutung, um für ein etwaiges künftiges Genehmigungsverfahren die planungsrechtliche Zulässigkeit eines Windenergievorhabens offenzuhalten.

24 Vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 15. 3. 2018 – 12 KN 38/17 [juris].

25 So durch OVG Lüneburg geschehen, vgl. Urt. v. 14. 5. 2014 – 12 KN 244/12 [juris].