

Masterarbeit im Studiengang Öffentliches und Betriebliches Umweltmanagement  
FU-Berlin - Fb Politik- und Sozialwissenschaften WS 2011/12  
Prof. Dr. Miranda Schreurs – Leiterin Forschungszentrum für Umweltpolitik  
Betreuer: Dr. Helge Jörgens – Geschäftsführer Forschungszentrum für Umweltpolitik  
Dr. Marita Radeisen -

# Die Bedeutung des Schutzgutes „Landschaftsbild“ in der Rechtsprechung am Beispiel von Windenergieanlagen

Masterarbeit im Studiengang Öffentliches und Betriebliches Umweltmanagement

FU-Berlin - Fb Politik- und Sozialwissenschaften WS 2011/12

Prüfungsberechtigte: Prof. Dr. Miranda Schreurs – Leiterin Forschungszentrum für Umweltpolitik

Prüfungsberechtigter: Dr. Helge Jörgens – Geschäftsführer Forschungszentrum für Umweltpolitik

Dr. Marita Radeisen

## Inhalt

1	Einleitung.....	4
2	Was ist Landschaft und wodurch entsteht ein Landschaftsbild? .....	5
2.1	Die Vielfältigkeit des Begriffes Landschaft .....	7
2.2	Die Differenzen in der Fachwelt und der Normalbürgers bei der Beurteilung der Qualität einer Landschaft und die Wirkung von WEA.....	10
3	Wann ist ein Landschaftsbild beeinträchtigt oder verunstaltet?.....	14
3.1	Die gesetzliche Verankerung der Begriffe Beeinträchtigung und Verunstaltung .....	16
3.2	Das Landschaftsbild störende bzw. beeinträchtigende Maßnahmen.....	21
4	Rechtliche Grundlagen zur Raumentwicklung .....	23
4.1	Bauplanungsrecht – Raumordnung.....	23
4.2	Landesplanung – Regionalplanung.....	24
4.3	Regionalplanung.....	25
4.4	Raumordnungsverfahren .....	28
4.5	Bauplanungsrecht – Städtebaurecht.....	29
4.6	Bauleitplanung .....	30
5	Windenergie .....	31
5.1	Raumbedeutsame Vorhaben .....	32
5.2	Festlegung von Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebieten Windnutzung in der Regionalplanung.....	34
6	Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen.....	36
6.1	Immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren.....	37
6.2	Baugenehmigungsverfahren .....	37
7	Welche Schutzgüter sind in der Planungs- bzw. Genehmigungsphase grundsätzlich zu berücksichtigen und in die Abwägung einzubeziehen? .....	38
8	Gerichtliche Kontrolle.....	39
8.1	Verfahrensarten .....	40
8.2	Hierarchie der Verwaltungsgerichte .....	41
9	Analyse der Rechtsprechung zum Schutzgut „Landschaftsbild“ .....	42

9.1	Das Schutzgut Landschaftsbild als Gegenstand gerichtlicher Verfahren im Zusammenhang mit Windenergieanlagen.....	46
9.2	Klageerfolge der Klägergruppen.....	49
9.3	Die Störung/Beeinträchtigung oder Verunstaltung des Landschaftsbildes als Verstoß gegen Rechtsvorschriften .....	54
9.4	Die Beurteilungskriterien in den Entscheidungen.....	54
9.5	Regionale Unterschiede .....	56
10	Welche Entwicklungen sind in der Rechtsprechung erkennbar?.....	62
10.1	Hat sich die Beurteilung des Schutzgutes Landschaftsbild geändert?.....	63
10.2	Lassen sich aus einer chronologischen Betrachtung der Entscheidungen gesellschaftliche Umdenkungsprozesse ableiten? .....	65
10.3	Politische Einflüsse .....	66
11	Fazit .....	69
12	Verzeichnisse.....	73

## 1 Einleitung

Im Zusammenhang mit dem Landschaftsbild und Windenergielagen ist der Ausdruck *Verspargelung der Landschaft* weit verbreitet<sup>1</sup>. In den Medien wird immer wieder von zum Teil erbittertem Widerstand von Kommunen und Bevölkerung gegen die Errichtung von Windenergieanlagen berichtet<sup>2</sup>. In dieser Arbeit wird der Frage nachgegangen, welche Bedeutung das Schutzgut Landschaftsbild in gerichtlichen Verfahren hat und ob es regionale Unterschiede gibt. Mit der Fragestellung: *Welche Bedeutung hat das Schutzgut Landschaftsbild in der Rechtsprechung insbesondere in Bezug auf Windenergieanlagen* soll herausgefunden werden, ob es Anzeichen gibt, die auf strukturelle Ursachen für die zahlreichen gerichtlichen Kontrollen von Planungen und Genehmigungen für Windenergieanlagen deuten oder ob die Anwendung und der Umgang mit den Regelungen von den an der Planung und Genehmigung Beteiligten ursächlich für das Konfliktpotential ist.

Dazu erfolgt eine Annäherung an die Begriffe Landschaft und Landschaftsbild, wie sie in den Fachdisziplinen verankert sind und welche Faktoren bestimmend bei der Beurteilung sind. Der Begriff Verunstaltung als öffentlicher Belang, sowie der Maßstab seiner Beurteilung und der Bezug auf Vorhaben und Maßnahmen sowohl in Veröffentlichungen als auch in der Rechtsprechung wird verdeutlicht.

Eine Darstellung der Planungsebenen und die gesetzliche Verankerung der planerischen Steuerung, sowie der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle dient als weitere Grundlage zur Beurteilung der Bedeutung des Schutzgutes Landschaftsbild in der Rechtsprechung. Unter Bezugnahme insbesondere auch auf Stellungnahmen von namhaften Planungs- und Baurechtlern zum Verwaltungsrecht und Baugesetzbuch wird eine Beurteilung der Systematik von Planung und deren Bestand vor den Gerichten vorgenommen. Die nicht nur fachplanerische sondern auch politisch beeinflusste Planung zur Steuerung von Standorten für Windenergieanlagen, bzw. von Ausschlusszonen hat in zahlreichen auch höchstgerichtlichen Entscheidungen Leitfäden und Erläuterungen zur Umsetzung der gesetzlichen Regelungen an die Hand bekommen, die eine rechtssichere Planung erleichtern. Die Tatsachenbeurteilung im Einzelfall kann u. U. noch zu Schwierigkeiten führen, ansonsten sollte eine Planung, die der gerichtlichen Kontrolle standhält, mittlerweile möglich sein.

Die Analyse der Rechtsprechung in Bezug auf die Relevanz des Schutzgutes Landschaftsbild bei WEA-Vorhaben erfolgt nach diversen Kriterien:

---

<sup>1</sup> Seit 2004 im Duden gelistet: Veränderung des Landschaftsbildes durch Windräder o. Ä., die (als Gesamteindruck) an Spargel erinnern; <http://www.duden.de/rechtschreibung/Verspargelung>

<sup>2</sup> Siehe vor allem: Werner Nohl: *Landschaftsästhetische Auswirkungen von Windkraftanlagen*, In: *Schönere Heimat – Erbe und Auftrag*, München 2010, Jg. 99, Heft 1, S. 3 -12.

1. Art des Verfahrens: **Wer war mit welcher Klage wie erfolgreich?** Die Entscheidungen werden differenziert nach Klagearten (Verpflichtungs-, Anfechtungsklage und Normenkontrolle) und Klägergruppen (WEA-Bauherrn, Nachbarn und andere Behörden (Denkmalschutz-, Naturschutzbehörde), Gemeinden und Genehmigungsbehörde) in Bezug auf den jeweiligen Erfolg untersucht.
2. Regionale Unterschiede: **Haben die Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichte<sup>3</sup> bei der Beurteilung des Landschaftsbildes in Bezug auf WEA regional unterschiedlich entschieden?** Es wird untersucht, ob der Anteil der Entscheidungen, in denen eine Verunstaltung des Landschaftsbildes durch WEA bejaht wurde in den einzelnen Bundesländern gravierend differiert und wie der Bezug zur Anzahl der realisierten WEA in den Bundesländern ist. Es erfolgt eine Klärung, ob es Tendenzen in den Entscheidungen gibt, die eine Unterscheidung nach Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichten bzw. Verwaltungsgerichtshöfen zulässig erscheinen lassen.
3. Zeitliche Komponente: **Wann wurden meisten Entscheidungen getroffen, die auf eine Verunstaltung des Landschaftsbildes durch WEA erkannt haben?** Gegenstand der zeitlichen Betrachtung der Rechtsprechung ist es, herauszufinden, ob sich ein zunehmender Trend für eine größere Akzeptanz oder auch Gewöhnung erkennen lässt.

## 2 Was ist Landschaft und wodurch entsteht ein Landschaftsbild?

Landschaft kann als charakteristischer Teil der Erdoberfläche bezeichnet werden, der durch das Wirkungsgefüge der vorhandenen Geofaktoren bestimmt wird<sup>4</sup>. Dem Begriff Landschaft kommt in naturwissenschaftlichen, künstlerischen und kulturgeschichtlichen Disziplinen Bedeutung zu. Landschaft ist sowohl geographisch relevanter Raumausschnitt, wie räumliches von einer Horizontlinie begrenztes Objekt für die malerische Ansicht, Sinnsymbol oder sichtbarer, von einem Punkt aus überschaubarer Ausschnitt der Erdoberfläche<sup>5</sup>.

Landschaft ist aber auch Projektionsfläche<sup>6</sup>. Es werden teilweise widersprüchliche Eigenschaften wie Schönheit und Hässlichkeit, Harmonie und Disharmonie, Trivialität und Erhabenheit mit dem Landschaftsbegriff verbunden. Es finden sich Kulturkonstrukte oder mentale Topographien, die in der Kulturhistorie als *politische Landschaften* bezeichnet wurden. Bezeichnungen wie *der deutsche Wald*

---

<sup>3</sup> bzw. Verwaltungsgerichtshöfe (Name der 2. Verwaltungsgerichtlichen Instanz in einigen Bundesländern)

<sup>4</sup> vgl. Brockhaus, Begriff Landschaft; Ursprung der Definition wird oft Alexander von Humboldt zugeschrieben;

<sup>5</sup> vgl. Uta Steinhardt et al., *Lehrbuch der Landschaftsökologie*, Kapitel 2. Landschaft als Gegenstand wissenschaftlicher Erkenntnis S. 23-32, DOI 10.1007/978-3-8274-2397-9\_6, Heidelberg 2012

<sup>6</sup> Olaf Kühne/Ulrich Franke, Thema: Landschaftsbild, ROMANTISCHE LANDSCHAFT, InK\_Landschaft – Institut norddeutsche Kulturlandschaft, Lübeck, Heft 4, Schwerin 2010

oder *der deutsche Rhein* sind Beispiele, aber auch in subtilerer Hinsicht finden Assoziationen statt, wie bei dem Wort *grün* mit Umweltschutz oder Ökologie: Eine grüne Landschaft ist eine wünschenswerte Landschaft.<sup>7</sup>

Im Europäischen Landschaftsabkommen wurde vereinbart, dass alle Maßnahmen der jeweiligen Landschaft anzupassen sind. Es sollen bei Maßnahmen die Besonderheiten einer jeden Landschaft berücksichtigt werden, womit verschiedene Vorgangsweisen gemeint sind, vom strikten Naturschutz über Landschaftsschutz, Landschaftspflege und bessere Landschaftsgestaltung bis hin zur Schaffung von Landschaften.<sup>8</sup>

Kulturlandschaft ist eine Welterbe-Kategorie, die Kulturlandschaft als gemeinsames Werk von Natur und Mensch und als gleichwertige Schutzgegenstände definiert.<sup>9</sup> Der Europarat hat bei der Landschaftskonvention bewusst auf den Begriff Kulturlandschaft verzichtet, da dieser sich zu sehr für besonders schöne und reiche Landschaften etabliert hat. Das Augenmerk soll aber gerade auch auf die Landschaften gerichtet werden, die allgemein nicht als *wertvoll*, *schön* oder *historisch* geschätzt werden oder in anderer Weise bereits besondere Bedeutung genießen. Dagegen regte sich von Seiten des Denkmalschutzes Widerstand, wo von einer Vernachlässigung des humangenetischen Charakters der Landschaft gesprochen und die Zerstörung der Zeugnisse menschlicher Auseinandersetzung mit der Umwelt und Formung der Landschaft beklagt wird.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> vgl. David Blackburn, „Die Eroberung der Natur“, Aufsatz in: *Wiederkehr der Natur*, Akademie der Künste (Hrsg), Berlin 2010, 272 S.

<sup>8</sup> Europäisches Landschaftsübereinkommen - Vertrag aufgelegt zur Unterzeichnung durch die Mitgliedstaaten des Europarates und für Zugang durch die Europäische Gemeinschaft und die Europäischen Nichtmitgliedstaaten am 20. Oktober 2000 in Florenz, In Kraft getreten: 1.3.2004, <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Summaries/Html/176.htm>

<sup>9</sup> UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 23. November 1972, genauso Europarat-Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes in Europa vom 3. Oktober 1985 (Granada) beim Begriff des architektonischen Erbes in Art. 1, Europarat-„Übereinkommen von Malta zum Schutz des archäologischen Erbes“ vom 16.1.1992 (La Valetta), in Deutschland Gesetze 9.10.2002, BGBl. II S. 2079.

<sup>10</sup> Gerhard Ermischer - Kulturlandschaft - mehr als ein Modewort, *Berichte zur Denkmalpflege in Niedersachsen* 4/2003, S. 174-179, [http://www.pcl-eu.de/project/virt\\_lib/modewort.pdf](http://www.pcl-eu.de/project/virt_lib/modewort.pdf): *Dies geschah etwa bei der Flurbereinigung der 1970er und 80er Jahre in großem Maßstab, aber es wiederholt sich gerade bei den Rückbaumaßnahmen zu einer „Naturlandschaft“, die heute so populär sind. Dabei werden Konzepte einer fiktiven Naturlandschaft, die es in Europa oder einer romantisierten Kulturlandschaft des Dampfmaschinenzeitalters als Maßstab der Renaturierungsmaßnahmen genommen. Feldstrukturen, Ackerbauterrassen, Mühlgräben und viele andere Zeugnisse menschlicher Entwicklung verschwinden dabei undokumentiert und unbeachtet. Es entstehen Klischeelandschaften ohne historischen Charakter und von genormter Eintönigkeit. Die Landschaft verliert ihre Eigenheiten, und die Vielfalt der Landschaften mit ihren sozialen, wirtschaftlichen und historischen Wurzeln geht verloren.*

## 2.1 Die Vielfältigkeit des Begriffes Landschaft

Die Landschaftswahrnehmung wird vorrangig von visuellen Eindrücken bestimmt. Die einzelnen Elemente können natürlichen Ursprungs (Geländeformationen, Gewässer) sein, aber auch durch menschliches Handeln beeinflusst (wie vom Menschen geschaffene Anpflanzungen, Hecken) bzw. komplett anthropogen geprägt (z. B. durch Windmühlen, Scheunen). Die Wahrnehmung wird auch geprägt durch nichtvisuelle Sinneseindrücke wie Gerüche, Geräusche oder Geschmacks- und Tastsinn. Fast jeder Biotoptyp hat einen eigenen Geruch, der je nach Jahreszeit und klimatischen Bedingungen wechseln kann. Durch rauschende Blätter oder Fließgewässer sowie durch die dort lebenden Tiere und die mit diesen verbundene typischen Geräusche (z.B. Gesang von Vögeln) entstehen spezifische Hörkulissen. Über den Boden (z.B. federnden Moorboden, steinigen oder sandigen Boden) werden Eigenschaften wahrgenommen und über die Haut werden Feuchtigkeit und Temperatur gefühlt.<sup>11</sup>

Die Landschaftswahrnehmung steht in Abhängigkeit von der subjektiven Wahrnehmung des Einzelnen. Vogelgesang oder Waldduft wird allgemein überwiegend positiv bewertet, Immissionen von Industrieschornsteinen und Geräusche durch Verkehr eher negativ, trotz des damit oft verbundenen Ausdrucks wirtschaftlichen Erfolgs. Die Wahrnehmung erfolgt individuell unterschiedlich und wird nicht zuletzt durch Dinge wie Prägung, Ethik, Bildung, Erziehung, Werte sowie Erfahrungen bestimmt. Weitere subjektspezifische Faktoren, wie die augenblickliche Stimmung und die berufliche und wirtschaftliche Situation kommen im Zeitpunkt des Betrachtens dazu. Ein besonderes Gewicht spielt die individuelle Vorprägung für die unbewusste Wahrnehmung und das emotionale Empfinden bei der Interpretation eines Bildes. Visuelle Wahrnehmung wird auch als ein kreativer Prozess beschrieben<sup>12</sup>. Aus der Individualität des Wahrnehmungsprozesses folgt, dass es keine allgemeingültige Betrachtungsweise geben kann.

Diese Erkenntnis lässt auch die Anwendung altbekannter Regeln der Architektur nicht zu, wenn es um eine Beurteilung des über Jahre teilweise erbitterte geführten Streites um die Wirkung von WEA's auf das Landschaftsbild geht, sondern erfordert die Hinzuziehung weiterer Disziplinen wie z.B. die erst teilweise erforschte Evolutionspsychologie zum Verständnis emotionaler Wirkungen.

Durch die Errichtung von WEA's wird ein Landschaftsbild verändert. Damit das Landschaftsbild im Rahmen der Planung erfasst und bewertet werden kann, findet oft eine Konzentration auf die

---

<sup>11</sup> vgl. Landschaftsverband Westfalen-Lippe/Landschaftsverband Rheinland, Erhaltende Kulturlandschaftsentwicklung in Nordrhein-Westfalen - Grundlagen und Empfehlungen für die Landesplanung, Münster, Köln November 2007, S. 8

<sup>12</sup> <http://www.wind-ist-kraft.de/grundlagenanalyse/landschaftsbild/>, Frank Barth: *Visuelle Wahrnehmung*, Hochschule Neu-Ulm, 2009, [http://www.robaweb.de/gdm/inhalt/p/IMUK1\\_VisuelleWahrnehmung.pdf](http://www.robaweb.de/gdm/inhalt/p/IMUK1_VisuelleWahrnehmung.pdf).

objektiv beschreibbaren Landschaftselemente statt und es werden entsprechende Kriterienkataloge zur Vereinheitlichung der Bewertung erarbeitet mit deren Hilfe die gesetzlich verankerten Begriffe *Vielfalt, Eigenart und Schönheit* erfasst werden sollen.<sup>13</sup> Landschaftselemente als visuell erfassbare Bestandteile wie Bäume, Hecken, Felsen, Gebäude, Meilensteine können beschrieben werden. Eine landwirtschaftlich intensiv genutzte Fläche ohne Feldgehölze oder Wegraine kann ein Beispiel für geringe Vielfalt darstellen. Der Begriff Eigenart steht für ein typisches Erscheinungsbild, für eine unverwechselbare Landschaft, womit nicht nur natürliche, sondern auch vom Menschen geschaffene Strukturen insbesondere auch kulturhistorische Bauten einbezogen werden. Der ebenfalls gesetzlich verankerte Begriff Schönheit ist der am Schwierigsten fassbare Begriff und stellt sich häufig als das Ergebnis von Vielfalt und Eigenart dar. Sowohl weitgehend unangetastete Naturlandschaften wie auch spezifische kulturhistorisch bestimmten Zeiträumen zuzuordnende menschliches Zusammenleben dokumentierende Landschaftsbilder sollen vor Veränderung geschützt werden.

Um emotionale Wirkungen verstehen zu können, muss der Prozess des visuellen Wahrnehmens betrachtet werden, der an sich schon eine Interpretation und Segmentierung des Lichtspiels ist. Zu berücksichtigen sind weitere Perspektiven, wie z.B. die Entfernungsperspektive oder die Luftperspektive, so dass weit entfernte Objekte durch Streuung des Lichts blau wirken und diese blaue Erscheinung auch als weiter entfernt interpretiert wird. Durch die Farbperspektive wird eine räumliche Tiefe vorgetäuscht. Im Sommer (= grün und blaugrün im Hintergrund) scheint etwas weiter weg, im Herbst (= gelb bis rot) näher dran und im Winter (= grau bis schwarz) noch weiter weg. Bei der Wahrnehmung von WEA spielt auch die Distanz und Bewegung eine wesentliche Rolle, da bei Annäherung das Objekt nicht mehr als Ganzes sondern als Reihe von Einzelheiten wahrgenommen wird und erst durch Assoziation der Gesamteindruck entsteht. Bei einem nahen Betrachtungsstandort ist ausschlaggebend, welche Einzelheiten dem Betrachter ins Auge fallen und welche Assoziationen damit verbunden werden. Körperliche Unterschiede wie Fehlsichtigkeit spielen eher eine untergeordnete Rolle. Die individuelle Vorprägung ist entscheidender, da ein Bild meist unbewusst interpretiert wird.<sup>14</sup>

Die Individualität des Einzelnen bedingt eine spezifische Wahrnehmung und Wertung des Landschaftsbildes, die weitgehend unabhängig von den vorhandenen Elementen in der Landschaft erfolgt. Somit braucht es keiner naturwissenschaftlich fundierten objektiven Kenntnisse zur

---

<sup>13</sup> z.B. Bebauungsplan Sondergebiet „Bereich für Windenergieanlagen“ im Bereich „Rixfelder Höhe / Hinter der Höhe vorm Fuchsküppel“ Landschaftsbildanalyse, Stand: 16.2.2009, [http://www.beteiligungsverfahren-baugb.de/uploads/Herbstein/Wind/Entwurf/Rixfeld\\_Landschaft.pdf](http://www.beteiligungsverfahren-baugb.de/uploads/Herbstein/Wind/Entwurf/Rixfeld_Landschaft.pdf) ; Deutscher Naturschutzring (DNR), Grundlagenwissen, Kurzfassung\_Landschaftsbildbewertungsverfahren, <http://www.wind-ist-kraft.de/grundlagenanalyse/landschaftsbildbewertungsverfahren/>

<sup>14</sup> Frank Barth, *Visuelle Wahrnehmung*, Hochschule Neu-Ulm, 2009, [http://www.robaweb.de/gdm/inhalt/p/IMUK1\\_VisuelleWahrnehmung.pdf](http://www.robaweb.de/gdm/inhalt/p/IMUK1_VisuelleWahrnehmung.pdf)

Wahrnehmung eines Landschaftsbildes, auch wenn man von der Annahme ausgeht, dass es ein allgemeines ästhetisches und harmonisches Empfinden gibt.<sup>15</sup> Infolgedessen können nicht nur unbeeinflusste, ursprüngliche Landschaften eine positive Bewertung des Landschaftsbildes hervorrufen, auch großflächige Rapsfelder oder blühende Obstplantagen, also selbst intensiv genutzte Agrarlandschaften, können als schön und ästhetisch ansprechend empfunden werden. Selbst Brachflächen oder Überreste vom Braunkohletagebau werden als Themenfeld mit besonderen Landschaftseindrücken in Verbindung gebracht.

Bei der Umsetzung des kulturellen Erbes als gesellschaftliches Erhaltungsziel werden gewachsene Kulturlandschaften mit den Instrumentarien der Landesplanungsgesetze festgeschrieben. Die kulturlandschaftliche Ziele und Grundsätze für die Raumordnungspläne auf der Landes- und konkretisierend auch auf der Regionalebene müssen aus entsprechenden Fachbeiträgen abgeleitet werden. Andererseits wird auch in offiziellen Landesbroschüren eine offensive WEA befürwortende Entwicklung prognostiziert: *Inbesondere wegen der wachsenden Sensibilität für die Anforderungen des Klimaschutzes ist anzunehmen, dass Windparks und neue Energielandschaften mehr und mehr zu selbstverständlichen Elementen unserer Kulturlandschaft und ihrer Ästhetik werden*<sup>16</sup>.

Die ästhetische Ebene als subjektiv geprägte Erfahrungsebene ist mit der landschaftlichen *Schönheit* verwandt und muss mit berücksichtigt werden. In der Präambel der Europäischen Landschaftskonvention wird zwischen „besonders schönen und gewöhnlichen Gebieten“ unterschieden, aber betont, dass für beide Landschaften Qualitätsziele zu bestimmen seien. Die assoziative Wahrnehmungsebene betrifft die regionale und überregionale kulturelle Identität. Die regionalen Differenzierungen räumlicher Ausstattungsmerkmale lassen eine Verortung zu. In der jeweiligen Landschaftsbiographie erlangen konstante Bestandteile von Kulturlandschaften eine identitätsfördernde Bedeutung.<sup>17</sup>

Die kulturlandschaftliche Eigenart basiert auf der Existenz von historischen Elementen und Strukturen, ihrer Verteilung und Anordnung. In der Zusammenschau mit dem Naturraum und der

---

<sup>15</sup> Günter Ratzbor, *Windenergieanlagen und Landschaftsbild*, <http://www.dnr.de/downloads/thesenpapier-landschaftsbild.pdf>, auch: DNR-Studie *Windkraft im Visier*, [http://www.bund-naturschutz.de/fileadmin/download/Bildung/2009\\_Seminarergebnisse/Windenergie\\_Kempton\\_Vortrag\\_Ratzbor.pdf](http://www.bund-naturschutz.de/fileadmin/download/Bildung/2009_Seminarergebnisse/Windenergie_Kempton_Vortrag_Ratzbor.pdf)

<sup>16</sup> Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin/Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft Brandenburg (Hrsg.): *Rückenwind für die Energie*, Potsdam, Februar 2012, S. 16, [http://www.mil.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/Rueckenwind\\_fuer\\_die\\_Energie.pdf](http://www.mil.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/Rueckenwind_fuer_die_Energie.pdf)

<sup>17</sup> Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Landschaftsverband Rheinland (Hrsg.): *Erhaltende Kulturlandschaftsentwicklung in Nordrhein-Westfalen, Grundlagen und Empfehlungen für die Landesplanung*, , Münster, Köln November 2007, S. 17, [http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/kultur/kulturlandschaft/kulturlandschaftsentwicklungnrw/dokumente\\_190/LEP\\_Zusammenfassung.pdf](http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/kultur/kulturlandschaft/kulturlandschaftsentwicklungnrw/dokumente_190/LEP_Zusammenfassung.pdf)

assoziativen Ebene entsteht ein Gesamtbild der Kulturlandschaftlichen Eigenart. Erhaltung von Eigenart ist also zugleich Landschaftsbildschutz. Eigenart erschließt sich innerhalb täglicher Wahrnehmung und auch durch wissenschaftliche Aneignung. Wichtig sind die Konstanz und der Wandel als ein dauerhaftes Geflecht und Ausdruck der Nutzungsgeschichte. Aus diesem Gegensätzlichen ergibt sich die Konzeption der Erhaltenden Kulturlandschaftsentwicklung<sup>18</sup>. Jede Epoche hat ihre Eigenart hervorgebracht. Eigenart und Charakter sind an die menschliche Wahrnehmung und Psyche gebunden. Verbunden mit der Frage nach der charaktergebenden Zeitschicht gibt es sowohl inhaltliche als auch formale Gestaltqualitäten. Da die Landschaft mehr als die Summe der Elemente ist, geht es um die ganzheitliche Landschaftsgestalt, die ihre Gliederungsprinzipien aus im Aussehen und in Größe verschiedenen Elementen bezieht. Der Erhalt der Grundstruktur dieser Räume und des wertgebenden historisch-kulturlandschaftlichen Inventars ist erklärtes Ziel im Rahmen einer planerischen Steuerung.

Beim Schutzziel Eigenart von Landschaft ergibt sich die Schwierigkeit nach der Objektivierbarkeit ihrer emotional wahrnehmbaren Komponenten. Es geht hierbei um das „Typische“ von Landschaft und den „Charakter“ von Orten. Eigenart ist als eine Äußerung menschlichen Einflusses zu betrachten, die nicht schön sein muss.<sup>19</sup>

## **2.2 Die Differenzen in der Fachwelt und der Normalbürgers bei der Beurteilung der Qualität einer Landschaft und die Wirkung von WEA**

WEA sind technische Anlagen mit bisher kaum vorzufindenden Höhendimensionen, die für eine gewohnte Wahrnehmung irritierend sein können. In der veröffentlichten Meinung sind stark differierende Positionen erkennbar, die nicht eindeutig bestimmten Fachrichtungen zu zuordnen sind.<sup>20</sup> Viele Kritiker kommen aus dem kulturhistorischen, denkmalpflegerischen Bereich. Bei den Landschaftsarchitekten zeigt sich kein einheitliches Bild, während einige Veröffentlichungen den Eindruck einer regelrechten Hetze vermitteln<sup>21</sup>, können sich andere sogar begeistern<sup>22</sup>. Die

---

<sup>18</sup> Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Landschaftsverband Rheinland (Hrsg.): Kulturlandschaftlicher Fachbeitrag zur Landesplanung in Nordrhein-Westfalen, , Münster, Köln November 2007, S. 30, [http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/kultur/kulturlandschaft/kulturlandschaftsentwicklungnrw/dokumente\\_190/LEP\\_Teil\\_1.pdf](http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/kultur/kulturlandschaft/kulturlandschaftsentwicklungnrw/dokumente_190/LEP_Teil_1.pdf)

<sup>19</sup> ebenda

<sup>20</sup> Nohl: Landschaftsarchitekt, Binswanger: Wirtschaftswissenschaftler, Quambusch: Jurist, Hönes: Jurist/Denkmalpfleger

<sup>21</sup> Quambusch, Binswanger, Nohl

<sup>22</sup> Marquardt: Garten- und Landschaftsarchitekt, Kasperek: Architekt/Redakteur, Ratzbor: Ingenieur der Landschaftspflege, Schöbel-Rutschmann: Landschaftsarchitekt, Küster: Geobotaniker, Janzing: freier Journalist/Geograph

untersuchten Stellungnahmen sind eine willkürliche Auswahl ohne Anspruch auf Vollständigkeit oder Repräsentativität. Sie dienen nur dazu die Meinung der Fachwelt zu beleuchten. Während der Recherche ergab sich der Verdacht, dass die Mehrheit der Gegner von WEA älter ist, was sich zumindest bei den untersuchten Stellungnahmen bestätigte<sup>23</sup>. Beklagt werden Maßstabsverluste und technische Überprägung, WEA werden als Zerstörung der Heimat empfunden, da sie zu starken Veränderungen der natur- und kulturräumlichen Eigenart der Landschaft führen<sup>24</sup>.

Die Bewegung der Rotorblätter lässt WEA's zu Blickfängern werden, sie ziehen die Aufmerksamkeit auf sich. Optische Effekte wie periodischer Schattenwurf, Lichtreflexe<sup>25</sup> und nächtliche Befeuerung sowie verstärkte Wahrnehmung von Windgeräuschen werden als belastend empfunden.

Erleben und Erholung in relativ naturnahen Landschaften wird durch WEA als technisches Bauwerk von den Kritikern als beeinträchtigt gesehen. Es werden Einbußen der Lebensqualität aufgrund von landschaftsästhetischen Auswirkungen wie Maßstabs-, Eigenartsverluste, technische Überfremdung, Strukturbrüche, Belastung des Blickfelds, Horizontverschmutzungen, Zerstörung exponierter Standorte, Sichtverriegelungen, Rotorbewegungen, Verlust der Stille und Störung der Nachtlandschaft ausgemacht.<sup>26</sup> Bei der Berücksichtigung der Schutzgüter in der Umweltprüfung und der Definition eines Leitbegriffs „kulturelles Erbe“ wird auch die Erholungsfunktion der Kulturlandschaft und des kulturellen Erbes genannt.<sup>27</sup> Es finden sich Beurteilungen wie *Zerstörung der Landschaft*<sup>28</sup> und Aussagen, dass WEA's im *Widerspruch zu einem genetischen Programm*<sup>29</sup> stehen, sowie die Feststellung in Bezug auf WEA-Befürworter vom *Fehlen einer Sensibilität für*

---

<sup>23</sup> Anti: Quambusch: \* 1937, Binswanger: \* 1929, Nohl: \* 1938, Hönes: \* 1942;

Pro: Kasperek: \* 1981, Ratzbor: \* 1956, Schöbel-Rutschmann: \* 1967, Küster: \* 1956, Schindler: \* 1949, Janzing: \* 1965

<sup>24</sup> Deutscher Naturschutzring (DNR): *Windkraft im Visier*, <http://www.wind-ist-kraft.de/grundlagenanalyse/landschaftsbild/2/>

<sup>25</sup> sog. *Diskoэффект* älterer Anlagen aufgrund bestimmter Farbanstriche und daraus resultierenden Reflexionen

<sup>26</sup> Prof. Werner Nohl, \* 1938, Landschaftsarchitekt, *Landschaftsästhetische Auswirkungen von Windkraftanlagen* in: *Schöne Heimat – Erbe und Auftrag*, Bayerischer Landesverein für Heimatpflege e.V. . 99. Jahrgang. 2010/Heft 1: *Menschen erleben die agrarisch und forstlich genutzte Landschaft im Außenbereich i.d.R. als Bild friedvoller, ästhetisch-emotional anrührender Natur, die sie in den Siedlungs- und vor allem in den verstädterten Gebieten oft vergeblich suchen.*

<sup>27</sup> Prof. Dr. Ernst-Rainer Hönes, \* 1942, *Das kulturelle Erbe*, NuR, 2009, Nr 31, S. 20

<sup>28</sup> Prof. Dr. Hans-Cristoph Binswanger, \* 1929, Institut für Wirtschaft und Ökologie StGallen, Eingangsreferat zur Diskussion *Wieviel Gegenwind hat die Windenergie*, 27.4.2010: *Eine Massierung von Anlagen, aber auch einzelne hohe Windenergietürme, zerstören jedoch das Landschaftsbild grundlegend*, <http://www.windland.ch/wordpress/2010/05/03/naturama-aarau-eingangsreferat-zur-diskussion-wieviel-gegenwind-hat-windenergie-von-hans-christoph-binswanger/>

<sup>29</sup> Prof. Dr. Erwin Quambusch, \* 1937, FH Bielefeld

*ungestörte Landschaft*<sup>30</sup>. Im Zusammenhang mit gutachterlicher Bewertung finden sich Äußerungen dahingehend, dass ein Gutachten *vor dem Hintergrund gelesen werden kann, dass derzeit die Kulturlandschaft in Deutschland einer symbolischen Energiepolitik ohne Sinn und Verstand geopfert wird*<sup>31</sup>.

Das Problem der Flächennutzung<sup>32</sup> bzw. des Flächenverbrauchs<sup>33</sup> ist schon seit etlichen Jahren zumindest bei denen, die mit Planung befasst sind, ein schwieriges Thema<sup>34</sup>. Allgemein wird mit Landschaft und deren typischer Nutzung immer noch Land- und Forstwirtschaft in Verbindung gebracht. Dagegen nehmen Versorgungsinfrastrukturen wie Verkehr, Wohnen, Rohstoffgewinnung, Energieversorgung, Abwasserreinigung, Abfallentsorgung immer mehr Fläche in Anspruch. Beklagt wird, dass sie *ohne große Rücksicht auf die Menschen, die auf dem Lande leben bzw. in der Landschaft Erholung suchen, realisiert*<sup>35</sup> werden. *Dem Faktum, dass die Landschaft auch Lebensraum und Heimat ist, wurde dabei wenig Beachtung geschenkt*<sup>36</sup>. Eine neue Qualität bei der *Transformation der Landschaft* wird durch die *Windkraftanlagen, die heute bis zu 180 m hoch sind und flächendeckend ganze Großlandschaften überziehen*<sup>37</sup>, gesehen. Der Anteil der WEA am gesamten Energieverbrauch wird als gering beurteilt, dafür finden sich starke Ausdrucksformen wie: *es wurden die Kulturlandschaften der halben Republik bereits geopfert*<sup>38</sup>. Gefordert werden *Kosten-Nutzen-Analysen, die den Wert dieser Landschaften für Erholung, Gesundheit, Ästhetik, Heimat, Kulturerbe usw. herausstellen*<sup>39</sup> könnten.

Eingriffe des Menschen in das Landschaftsbild hat es im Laufe der Entwicklung immer gegeben. Von der Nutzbarmachung der Landschaft bis hin zu technischen Bauten, wie Energiefreileitungen. Anlagen zur Nutzung der Windenergie (Windmühlen) existieren schon seit vielen Jahrtausenden in

---

<sup>30</sup> Erwin Quambusch: *die sich einer politischen Orientierung verbunden fühlen, in der der Wert der unversehrten Landschaft relativiert ist*, <http://www.wind-ist-kraft.de/grundlagenanalyse/landschaftsbild/2/>

<sup>31</sup> Werner Nohl, Landschaftsarchitekt (\*1938), Honorar-Prof. TU München, zum Gutachten Landschaftsästhetische und rekreative Auswirkungen des geplanten Windparks auf den Gebhardshainer Hochflächen im Westerwald, <http://www.landschaftswerkstatt.de/thema.php?id=46>

<sup>32</sup> [http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de\\_jb09\\_jahrtaf1.asp](http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb09_jahrtaf1.asp)

<sup>33</sup> vgl. Positionspapier UBA 2006, Kennnummer 3066: *Verringerung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungen und Verkehr, Entsiegelung bei Neuversiegelung – Eingriffsregelung optimiert anwenden!* <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3066.pdf>

<sup>34</sup> vgl. UBA Sachverständigen Gutachten des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Forschungskennzahl 363 01 327, 48/2011: *Leitkonzept - Stadt und Region der kurzen Wege*, Gutachten im Kontext der Biodiversitätsstrategie, <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/4151.pdf>

<sup>35</sup> Werner Nohl: *Landschaftsästhetische Auswirkungen von Windkraftanlagen* in *Schönere Heimat – Erbe und Auftrag* Jg 99, Bayerischer Landesverein für Heimatpflege e.V., München 2010, Heft 1, S. 3

<sup>36</sup> ebenda

<sup>37</sup> ebenda

<sup>38</sup> ebenda

<sup>39</sup> ebenda

der Kulturlandschaft. Die aktuelle Landschaft wird primär durch die landwirtschaftliche Bodennutzung (47 %) und mit Abstand folgend durch Wald (27 %) charakterisiert.<sup>40</sup> Bei der Beurteilung des Landschaftsbildes wird davon ausgegangen, dass schon stark von Industrie- und Gewerbegebieten oder technisch ähnlich überformenden Anlagen (Energiefreileitungen, Autobahnen, Bahntrassen) geprägte Gebiete durch WEA nicht beeinträchtigt (verunstaltet) werden.

Die reale Sichtbarkeit von WEA ist ein zu berücksichtigender Faktor. Von der nächtlichen Befeuerung bis hin zur auffallenden Sichtbarkeit bei sonnigen Tagen mit weiter Fernsicht, bei trüben oder dunstigen Tagen mit Niederschlag, Schneefall oder Nebel ist häufig nur eine sehr eingeschränkte bis gar keine Wahrnehmung gegeben. Aus klimatischen Gründen sind potenziell als störend empfindbare Blickbeziehungen auf enge Zeiträume begrenzt.<sup>41</sup>

Sogar als Leitbilder in einer Kulturlandschaft mit positiv prägenden Einfluss werden WEA gesehen: *Ohne Zweifel verändern Windenergieanlagen eine Landschaft erheblich. Aber alle Landschaften in Europa – und zwar sowohl die eher unpopulären wie die äußerst beliebten – sind durch grundlegende Veränderungen erst entstanden. Im Unterschied zu den Trockenlegungen, Aufforstungen, Flurbereinigungen und Fernstraßen, nicht zu sprechen vom Braunkohletagebau, greifen Windenergieanlagen weniger in die Grundstruktur der Landschaft ein, sondern fügen ihr ein – allerdings nicht zu übersehendes – neues Element hinzu. Es kommt daher darauf an, die ästhetischen und strukturellen Potenziale von Windenergieanlagen zu untersuchen und geeignete Methoden für ihre landschaftliche Integration zu entwickeln.*<sup>42</sup> WEA werden nun auch als gestalterische Aufgabe gesehen: Die Turbinen sollten so angeordnet werden, *dass sie einen Sinn ergeben, also zum Beispiel einen Höhenrücken betonen.*<sup>43</sup>

Sogar die Feststellungen, dass eine bewusste Störung der Optik, eine Abweichung vom Idealbild, Schönheit einer Landschaft (oder einer Person) erst unterstreichen kann (wie z.B. Piercings oder

---

<sup>40</sup> Zahlen des Statistisches Bundesamtes, mit Stichtag dem 31.12.2009

<sup>41</sup> Karl-Heinz Marquardt: *Windenergieanlagen (WEA) in der Landschaft*, Unveröffentlichte Expertise, entnommen aus: DNR-Homepage, Windwissen, <http://www.wind-ist-kraft.de/grundlagenanalyse/landschaftsbild/3/>

<sup>42</sup> Sören Schöbel-Rutschmann: *Windkulturen: Windenergie und Kulturlandschaft*. Schriftreihe des Fachgebietes für Landschaftsarchitektur regionaler Freiräume TU München. Band 6, 2008, Klappentext

<sup>43</sup> Bernward Janzing: *Neue Kulturlandschaften – Stören Windturbinen das Landschaftsbild?* Experten unterschiedlicher Fachgebiete machen sich dazu Gedanken. Ihre empirischen Analysen zeigen: Die Akzeptanz wächst, die Turbinen gehören für viele längst zur Kulturlandschaft der Moderne, in: *neue energie* 05/2009. S. 24-27.

Muttermale) und dass Versuche, WEA in die Landschaft optisch zu integrieren, nicht immer positiv gesehen zu werden sind, sind zu finden.<sup>44</sup>

Eine wichtige Rolle bei der Wahrnehmung von WEA wird noch in einem ganz anderen Aspekt gesehen. Neben der Ästhetik kommt eher der Psychologie eine wesentliche Bedeutung zu.<sup>45</sup> Das bezieht sich sowohl auf die Integration der Bürger bei der Planung und Genehmigung, um das Gefühl nicht gefragt und übergangen zu werden, zu vermeiden.<sup>46</sup> Sogar menschliche Eitelkeiten werden als Ursache des vermeintlichen Akzeptanzproblems gesehen: *Wir wollen uns den Blick auf die Küsten nicht verbauen, wir wollen auf den Hügeln der Mittelgebirge oder in den Ebenen des Küstenhinterlandes keine Windräder sehen. Aber auf die Energie für unsere Rechner und iPhones wollen wir auch nicht verzichten.*<sup>47</sup>

Bei der gesetzlich vorgeschriebenen Landschaftsbildbewertung besteht die prinzipiell eigentlich unlösbare Aufgabe, die ästhetischen Eindrücke auf den dafür offenen Betrachter hinsichtlich Eigenheit, Vielfalt und Schönheit festzustellen. Oder in anderen Worten, *den gordischen Knoten eines Jahrtausende alten Philosophendiskurses über Charakter und Wert ästhetischer Empfindungen mit einfachen Erhebungen und Berechnungen zu zerschlagen.*<sup>48</sup>

### **3 Wann ist ein Landschaftsbild beeinträchtigt oder verunstaltet?**

Ein Landschaftsbild kann dann gestört bzw. beeinträchtigt sein, wenn die das Bild prägenden Merkmale durch bestimmte Komponenten derartig beeinflusst werden, dass die das Landschaftsbild prägenden Merkmale bei der sinnlichen Wahrnehmung ihrer Erscheinung als störend empfunden werden. Die beeinflussenden Komponenten bekommen dann eine Bedeutung im rechtlichen Sinne, wenn sie derartig bedeutend sind, dass die Erholungsfunktion nicht mehr gewährleistet ist. Zur Beurteilung bedarf es eines Betrachters. Hier behilft sich die Rechtsprechung mit der Schaffung der

---

<sup>44</sup> Richard Schindler, Institut für Visual Profiling: *Neue Kulturlandschaften*, in: neue energie 05/2009. S. 24-27

<sup>45</sup> *Wer sich also beim Blick aus dem Fenster regelmäßig über Windräder ärgert, könnte tatsächlich krank werden*, aus: Rückenwind für die Energie, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin/Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft Brandenburg (Hrsg.), S. 19, Potsdam, Februar 2012, [http://www.mil.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/Rueckenwind\\_fuer\\_die\\_Energie.pdf](http://www.mil.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/Rueckenwind_fuer_die_Energie.pdf)

<sup>46</sup> Hans-Jörg Küster, Professor für Pflanzenökologie, Institut für Geobotanik, Leibniz Universität Hannover & Präsident des Niedersächsischen Heimatbundes

<sup>47</sup> David Kasperek: *Wir sind das Problem – Zur Lage der Windkraftanlagen in unserer Nation*, in: der Architekt, 4/09

<sup>48</sup> Thomas Coch: *Landschaftsbildbewertung, Ästhetik und Wahrnehmungspsychologie – eine konfliktrichtige Dreiecksbeziehung*, Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen 2006/8, Vol. 157, No. 8, S. 310-317

fiktiven Gestalt des *Durchschnittsbetrachters*. Das BVerwG<sup>49</sup> hat diesen bis heute gültigen Grundsatz in seinem Urteil im Zusammenhang mit einer Gestaltungsverordnung<sup>50</sup> festgelegt:

*Bei der Beurteilung aller dieser Merkmale kann nicht auf den ästhetisch besonders empfindsamen oder geschulten Betrachter abgestellt werden; denn die Auswahl dieses Personenkreises entzieht sich jeder zuverlässigen Beurteilung. Es kann andererseits auch nicht die Ansicht solcher Menschen entscheidend sein, die ästhetischen Eindrücke gegenüber überhaupt gleichgültig und unempfindlich sind; denn diesen geht in dieser Hinsicht jede sachliche Urteilsfähigkeit ab. Es muss vielmehr das Empfinden jedes für ästhetische Eindrücke offenen Betrachters maßgebend sein, also des sogenannten gebildeten Durchschnittsmenschen, der zwischen diesen beiden Personenkreisen steht.*

Verunstaltung wird vom BVerwG als *ein hässlicher, das ästhetische Empfinden des Beschauers nicht bloß beeinträchtigender, sondern verletzender Zustand*<sup>51</sup> bezeichnet.<sup>52</sup> Entweder der Fachgutachter oder im Nachklang der Richter haben sich auf die perspektivische Ebene eines Durchschnittsbetrachters zu stellen, um eine Verunstaltung im Sinne von § 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB zu beurteilen.

Außer der planungsrechtlichen Beurteilung zur Zulässigkeit eines Vorhabens spielt das Landschaftsbild im Naturschutzrecht eine wesentliche Rolle bei naturschutzrechtlichen Eingriffen und den daraus resultierenden Folgen. Im Zusammenhang mit naturschutzrechtlichen Eingriffen wird von *das Landschaftsbild beeinträchtigenden Wirkungen* gesprochen, deren Bewertung in der Folge zu entsprechenden Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen führen.

---

<sup>49</sup> BVerwG, Urt. vom 28.6.1955 -I C 146.53 - BVerwGE 2, 172-180

<sup>50</sup> Erlass des früheren Reichsarbeitsministers betr. Verordnung über Baugestaltung vom 17.12.1936 -- RABl. 1937 I S. 4

<sup>51</sup> BVerwG, Urt. vom 28.6.1955 -I C 146.53 - BVerwGE 2, 172-180

<sup>52</sup> Grundlage des Verunstaltungsbegriffs sind die Baupolizeiverordnungen, dazu hat das Preußische Oberverwaltungsgericht im sog. Kreuzbergurteil Stellung genommen; vgl. ausführlich: Sabine Kamp, Die Rechtsproblematik des Verunstaltungsschutzes im Rahmen des § 12 BauO NRW, Inaugural-Dissertation, Universität Köln, 2005, S. 25f

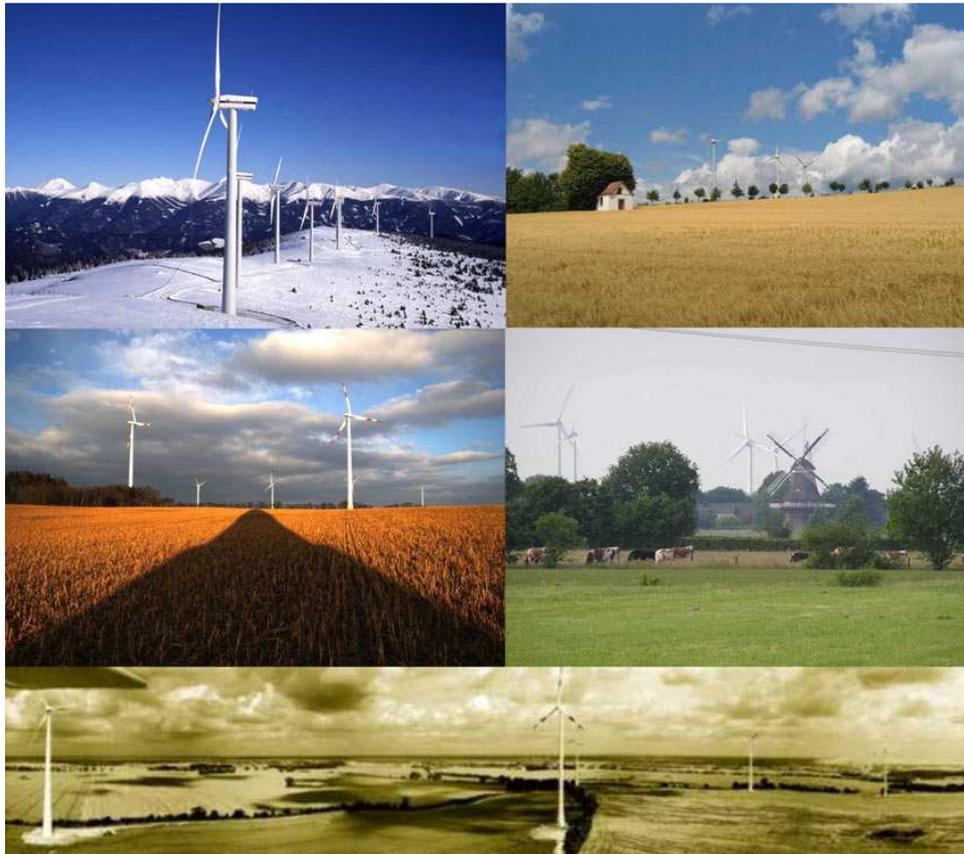


Abbildung 1: Aufnahmen des Fotowettbewerbs des DNR zum Thema "Ansichtssache Windkraft"<sup>53</sup>

### 3.1 Die gesetzliche Verankerung der Begriffe Beeinträchtigung und Verunstaltung

Bei der Umweltverträglichkeitsprüfung finden die *Sachgüter und das kulturelle Erbe* Berücksichtigung.<sup>54</sup> Die Grundsätze des Raumordnungsgesetzes und die neue gemeinsame Entwicklungsstrategie auf Bundesebene verpflichten die Länder, den Handlungsauftrag zum Thema Kulturlandschaft umzusetzen.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> <http://www.wind-ist-kraft.de/grundlagenanalyse/landschaftsbild/4/>

<sup>54</sup> Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten wurden in Art. 3, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1985:175:0040:0048:DE:PDF>

<sup>55</sup> Landschaftsverband Westfalen-Lippe/Landschaftsverband Rheinland, *Erhaltende Kulturlandschaftsentwicklung in Nordrhein-Westfalen* - Grundlagen und Empfehlungen für die Landesplanung, Münster, Köln November 2007, S. 14

Die bundesgesetzlichen Regelungen zum Naturschutz sind im Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG)<sup>56</sup> verankert.

#### § 1 BNatSchG Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege

(1) **Natur und Landschaft** sind auf Grund ihres eigenen Wertes und als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen **im besiedelten und unbesiedelten Bereich** nach Maßgabe der nachfolgenden Absätze so **zu schützen**, dass

1. die biologische Vielfalt,
2. die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts einschließlich der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter sowie
3. **die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft auf Dauer gesichert sind**; der Schutz umfasst auch die Pflege, die Entwicklung und, soweit erforderlich, die Wiederherstellung von Natur und Landschaft (allgemeiner Grundsatz).

(4) Zur dauerhaften **Sicherung** der Vielfalt, Eigenart und **Schönheit** sowie des **Erholungswertes** von Natur und **Landschaft** sind insbesondere

1. **Naturlandschaften und historisch gewachsene Kulturlandschaften**, auch mit ihren Kultur-, Bau- und Bodendenkmälern, **vor Verunstaltung, Zersiedelung und sonstigen Beeinträchtigungen zu bewahren**,
2. zum Zweck der Erholung in der freien Landschaft nach ihrer Beschaffenheit und Lage geeignete Flächen vor allem im besiedelten und siedlungsnahen Bereich zu schützen und zugänglich zu machen.

#### § 14 BNatSchG Eingriffe in Natur und Landschaft

(1) **Eingriffe** in Natur und **Landschaft** im Sinne dieses Gesetzes sind **Veränderungen der Gestalt** oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, **die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen** können.

Im Baugesetzbuch (BauGB)<sup>57</sup> sind die Zulässigkeitsvoraussetzungen für Vorhaben außerhalb von Bebauungsplänen und im Zusammenhang bebauten Ortsteilen geregelt. Grundsätzlich gilt, dass der Außenbereich von Bebauung freizuhalten ist, nur bestimmte sog. Privilegierte Vorhaben sind unter weiteren Voraussetzungen zulässig. Nachdem das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) im Juni 1994 entschieden hatte, dass WEA als sonstige Anlagen im Außenbereich anzusehen seien, hat der Gesetzgeber mit der Änderung des BauGB zum 1.1.1997 Windenergieanlagen in den Katalog der

---

<sup>56</sup> Bundesnaturschutzgesetz vom 29.7.2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 6.12.2011 (BGBl. I S. 2557) geändert; BNatSchG in der Fassung vom 4.4.2002 § 2 (1) Nr. 14: *Historische Kulturlandschaften und -landschaftsteile von besonderer Eigenart, einschließlich solcher von besonderer Bedeutung für die Eigenart oder Schönheit geschützter oder schützenswerter Kultur-, Bau- und Bodendenkmäler, sind zu erhalten.*

<sup>57</sup> Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.9.2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22.7.2011 (BGBl. I S. 1509) geändert

privilegierten Anlagen im Außenbereich aufgenommen<sup>58</sup>, da es zu einem wesentlichen Rückgang der Genehmigungen für Windkraftanlagen aufgrund der Entscheidung des BVerwG gekommen war<sup>59</sup>.

#### § 35 BauGB Bauen im Außenbereich

*(1) Im Außenbereich ist ein Vorhaben nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und wenn es*

...

*5. der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Wind- oder Wasserenergie dient,*

...

*(3) Eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange liegt insbesondere vor, wenn das Vorhaben*

....

*5. Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Bodenschutzes, des Denkmalschutzes oder die natürliche Eigenart der Landschaft und ihren Erholungswert beeinträchtigt oder das Orts- und Landschaftsbild verunstaltet,*

In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist rechtsgrundsätzlich geklärt, dass eine Verunstaltung im Sinne von § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB voraussetzt, dass das Bauvorhaben dem Orts- oder Landschaftsbild in ästhetischer Hinsicht grob unangemessen ist und auch von einem für ästhetische Eindrücke offenen Betrachter als belastend empfunden wird<sup>60</sup>. Dieser Grundsatz gilt auch gegenüber im Außenbereich privilegierten Vorhaben; er gilt auch für Windkraftanlagen. Zwar sind diese Anlagen durch § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB grundsätzlich dem Außenbereich zugewiesen. Eine Entscheidung über den konkreten Standort hat der Gesetzgeber jedoch nicht getroffen. Ihre Zulässigkeit steht deshalb unter dem Vorbehalt, dass die jeweilige Anlage das Orts- und Landschaftsbild im Einzelfall nicht verunstaltet. Ob die Schwelle zur Verunstaltung überschritten ist, hängt von den konkreten Umständen der jeweiligen Situation ab<sup>61</sup>.

Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichte (bzw. Verwaltungsgerichtshöfe) haben von der Definition der Verunstaltung durch das Bundesverwaltungsgericht auszugehen, d. h. dass die Windkraftanlage nur dann unzulässig sein kann, wenn sie dem Landschaftsbild in ästhetischer Hinsicht *grob* unangemessen ist. Zwar wird das Wort *grob* muss bei der Subsumtion des Sachverhalts unter den Rechtsbegriff der Verunstaltung nicht erneut ausdrücklich zitiert werden; der Sache nach muss

---

<sup>58</sup> Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs vom 30.7.1996, Bundesgesetzblatt Teil I 1996 Nummer 40 vom 5.8.1996, S. 1189; § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB.

<sup>59</sup> Entscheidung, die Änderung BauGB vorausging: vgl. BVerwG, Urteil vom 16.6.1994 – 4 C 20.93 – BVerw-GE 96, 95 <105 f.>.

<sup>60</sup> BVerwG, Urteil vom 22.6.1990 - BVerwG 4 C 6.87 - (NVwZ 1991, 64 = ZfBR 1990, 293); Urteil vom 15.5.1997 - BVerwG 4 C 23.95 - ZfBR 1997, 322

<sup>61</sup> BVerwG, Beschluss vom 15.10.2001 - BVerwG 4 B 69.01 - BRS 64 Nr. 100

jedoch festgestellt werden, dass ein grobes Missverhältnis zwischen der streitigen Anlage und dem Landschaftsbild besteht. Es ist richtig, davon auszugehen, dass eine Verunstaltung des Landschaftsbildes nur in Ausnahmefällen anzunehmen sei<sup>62</sup>, nämlich wenn es sich um eine wegen ihrer Schönheit und Funktion besonders schutzwürdige Umgebung oder um einen besonders groben Eingriff in das Landschaftsbild handelt<sup>63</sup>. Weitergehende allgemeine Rechtssätze dürften sich kaum formulieren lassen. So ist zwar nicht zweifelhaft, dass auch ein nicht unter förmlichen Naturschutz gestelltes Gebiet durch Windenergieanlagen verunstaltet werden kann; wann dies der Fall ist, hängt jedoch von einer wertenden Betrachtung des jeweiligen Gebiets ab. Ob eine Landschaft durch technische Einrichtungen und Bauten bereits so vorbelastet ist, dass eine Windkraftanlage sie nicht mehr verunstalten kann, ist ebenfalls eine Frage des jeweiligen Einzelfalls. Es ist zutreffend, dass die technische Neuartigkeit einer Anlage und die dadurch bedingte optische Gewöhnungsbedürftigkeit allein nicht geeignet sind, das Orts- oder Landschaftsbild zu beeinträchtigen<sup>64</sup>. Zu Recht wird die Verunstaltung auch nicht allein daraus abgeleitet, dass Windkraftanlagen angesichts ihrer Größe markant in Erscheinung treten. In welcher Entfernung eine Windkraftanlage nicht mehr verunstaltend wirken kann, lässt sich ebenfalls nicht abstrakt festlegen.

Gegenstand der Beurteilung und Genehmigung ist deshalb die Bausubstanz und ihre vorgesehene Nutzung. Diese umfassende rechtliche Betrachtungsweise ist auch dann geboten, wenn es zu klären gilt, ob eine Windkraftanlage dem Orts- und Landschaftsbild in ästhetischer Hinsicht *grob* unangemessen ist und auch von *einem für ästhetische Eindrücke offenen Betrachter als belastend empfunden* wird. Bei der den Tatsachengerichten obliegenden wertenden Einschätzung kann die anlagentypische Drehbewegung der Rotorblätter als Blickfang nicht außer Betracht bleiben.

Gerichtsentscheidungen zu dem unbestimmten Rechtsbegriff der Verunstaltung des Landschaftsbildes haben eine lange Tradition und sind nicht auf technische Anlagen beschränkt. Auch eine Fichtenanpflanzung in einem durch eine offene Wiesenlandschaft geprägten Landschaftsschutzgebiet kann als Verunstaltung gewertet werden<sup>65</sup>. Ebenso kann die Anlage eines mit Blumen und Ziergewächsen liebevoll gepflegten Schrebergartens in einer in dieser Eigenart besonders geschützten Obstbaumlandschaft und Wiesenlandschaft als verunstaltend bewertet werden und zwar nicht etwa deshalb, weil der Schrebergarten als hässlich empfunden wurde, sondern weil er an dieser Stelle als standortfremd und als mit dem besonderen, eigenartig herben Charakter der Landschaft unvereinbar angesehen werden musste<sup>66</sup>. Die Standortfremdheit hat den

---

<sup>62</sup> OVG Bautzen (Urteil vom 18.5.2000 - 1 B 29/98 - NuR 2002, 162

<sup>63</sup> vgl. BVerwG, Urteil vom 18.2.1983 - BVerwG 4 C 18.81 - BVerwGE 67, 23 <33>

<sup>64</sup> ebenda

<sup>65</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17.7.1969 (ESVGH 20, 67, 73)

<sup>66</sup> vgl. dazu VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 11.6.1976 - I 1206/75 -

Ausschlag für die Wertung der Veränderung als verunstaltend auch in einem Fall gegeben, bei dem der Kläger einen freien Platz in einem Wiesental mit jungen Fichten eingefriedet und für den nur auf diesen Platz ausgerichteten Blick durchaus ästhetisch gestaltet, im Blick auf die ganze geschützte Landschaft aber deren Charakter wesentlich verfremdet hatte. Alle diesen Entscheidungen liegt die rechtliche Feststellung zu Grunde, dass eine Verunstaltung des Landschaftsbildes auch dann vorliegt, wenn der Charakter der Landschaft in einer ihrer Eigenart nicht entsprechenden, also unnatürlichen Weise verändert wird.<sup>67</sup>

Dem ästhetischen Schutz der Landschaft dient neben dem Verbot, Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu beeinträchtigen, insbesondere das Verbot, das Orts- und Landschaftsbild zu verunstalten. Damit wird durch die Regelbeispiele des § 35 Abs. 3 BauGB nicht nur die durch förmlichen Natur- und Landschaftsschutz unter Schutz gestellte Landschaft vor ästhetischen Beeinträchtigungen bewahrt. Vielmehr soll unabhängig hiervon auch jede andere schutzwürdige Landschaft vor Verunstaltungen durch bauliche Anlagen geschützt werden. Das städtebauliche Verunstaltungsverbot beruht auf der Erkenntnis, dass auch eine naturschutzrechtlich nicht besonders geschützte Landschaft empfindlich gegen ästhetische Beeinträchtigungen sein kann<sup>68</sup>. Im Unterschied zu förmlich unter Natur- oder Landschaftsschutz gestellten Landschaftsteilen, bei denen schon eine Beeinträchtigung des Naturschutzes oder der Landschaftspflege zur Unzulässigkeit eines nicht privilegierten Vorhabens im Außenbereich führt, begründet jedoch eine Beeinträchtigung des Orts- oder Landschaftsbildes außerhalb von Schutzgebieten allein noch nicht die Unzulässigkeit des Vorhabens. Erforderlich ist vielmehr eine Verunstaltung. Sie liegt nur vor, wenn das Bauvorhaben dem Orts- oder Landschaftsbild in ästhetischer Hinsicht grob unangemessen ist und auch von einem für ästhetische Eindrücke offenen Betrachter als belastend empfunden wird<sup>69</sup>. Diesen unterschiedlichen Regelungen zur Schutzwürdigkeit des Landschaftsbildes ist der gesetzgeberische Wille zu entnehmen, den ästhetischen Schutz einer Landschaft vor Beeinträchtigungen durch Außenbereichsvorhaben danach zu differenzieren, ob Schutzobjekt (nur) eine aus natur- und landschaftsschutzrechtlichen Gründen nicht besonders geschützte und deshalb auch nicht besonders schutzwürdige Landschaft ist oder eine unter förmlichen Landschaftsschutz gestellte und deshalb besonders schutzwürdige Landschaft. Nur die zweite Gruppe genießt im gesteigerten Maße den Schutz gegen jede Beeinträchtigung der Landschaft; im übrigen werden öffentliche Belange erst durch eine qualifizierte Beeinträchtigung, nämlich durch eine Verunstaltung des Orts- oder Landschaftsbildes, in relevanter Weise berührt. Indem das Gesetz den Schutz des Landschaftsbildes und des Ortsbildes gegenüber Verunstaltungen nebeneinander aufführt, verdeutlicht es zugleich,

---

<sup>67</sup> VGH Baden-Württemberg Urteil vom 29.1.1979 - I 2327/77 -

<sup>68</sup> BVerwG, Beschluss vom 29.4.1968 - BVerwG 4 B 77.67 - DVBl 1969, 261 = BRS 20 Nr. 59

<sup>69</sup> BVerwG, Urteil vom 22.6.1990 - BVerwG 4 C 6.87 - Buchholz 406.11, § 35 BauGB Nr. 261 <S. 37, 40> = ZfBR 1990, 293, m.w.N.

dass der allgemeine Schutz der Landschaft gegenüber ästhetischen Beeinträchtigungen generell nur besteht, wenn sie den Grad der Verunstaltung erreichen.<sup>70</sup>

### 3.2 Das Landschaftsbild störende bzw. beeinträchtigende Maßnahmen

Unterschieden werden muss zwischen Verfahren zur Bewertung von Eingriffen in den Landschaftshaushalt oder das Lebensraumgefüge und Landschaftsbildbewertungen zur Beurteilung der Verunstaltung<sup>71</sup>. Inwieweit sich unbestimmte Rechtsgüter wie die Schönheit oder Eigenart in ihrer Bedeutung nach Expertenurteil oder vom Durchschnittsbetrachter bestimmt werden dürfen bzw. sollten, wurde Ende der 90er Jahre vertiefend in der Fachwelt diskutiert<sup>72</sup>. Verfahren zur Landschaftsbildbewertung, die verbal-argumentative Verfahren zu Grunde legen, stützen sich in erster Linie auf Expertenmodelle in der Annahme, dass gerade die qualitative Beschreibung umfangreiche fachspezifische Kenntnisse erfordert<sup>73</sup>. Dem steht der Vorwurf einer Subjektivität gegenüber, zumal die Bewertung durch Experten aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer demographischen Randgruppe besonders geringen repräsentativen Wert besitzt. Selten kamen nutzerabhängige Verfahren als Versuche einer Integration der Bedürfnisse tatsächlich Betroffenen bei der Landschaftsbildbewertung zur Anwendung<sup>74</sup>.

Quantifizierende Verfahren benutzen ein methodisch gegliedertes Vorgehen, das sich auf (scheinbar) quantitativ bestimmbare Faktoren (wie z.B. Verschattung), aber auch auf Skalierungen und Klassifizierungen nicht messbarer Kriterien (wie z.B. Vorbelastung aufgrund von Energiefreileitungen, Autobahnen etc.) stützen. Vorteile liegen in der Nachvollziehbarkeit und der Möglichkeit der Ableitung quantitativer Forderungen an den Träger einer Maßnahme. Aber auch bei dieser Methode wird ein erheblicher Anteil der Kriterien durch subjektive Einschätzung der Experten festgelegt und lediglich durch die Einbettung in ein methodisches Verfahren wird der Anschein einer Objektivität vermittelt. Eine vollständige Auflistung der recherchierten Verfahren ist im Rahmen dieser Arbeit

---

<sup>70</sup> BVerwG, Urteil vom 15.5.1997 - 4 C 23/95 -

<sup>71</sup> vgl. Olaf Kühne: *Distinktion – Macht – Landschaft, Zur sozialen Definition von Landschaft*, VS, Wiesbaden 2008

<sup>72</sup> Beate Jessel: *Das Landschaftsbild erfassen und darstellen, Vorschläge für ein pragmatisches Vorgehen*, in: *Naturschutz und Landschaftsplanung* 30, Heft 11, 1998, S. 356-361; *Landschaft – zum Gebrauch mit einem als selbstverständlich gebrauchten Begriff*, in: Appel/Duman/Kohorst/Schaffranski (Hrsg.): *Wege zu einer neuen Planungs- und Landschaftskultur*, Festschrift für Hanns Stephan Wüst, Kaiserslautern 2000

<sup>73</sup> vgl. Tilmann Breuer: *Denkmäler und Denkmallandschaften als Erscheinungsformen des Geschichtlichen heute*. In: *Jahrbuch d. Bayer. Denkmalpflege* Band 40/1986, München 1989, S. 350 - 370

<sup>74</sup> Werner Nohl: *Ästhetische und rekreative Belange in der Landschaftsplanung – Teil 2: Entwicklung einer Methode zur Abgrenzung von ästhetischen Erlebnisbereichen in der Landschaft und zur Ermittlung zugehöriger landschaftsästhetischer Erlebniswerte*, Im Auftrag des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Kirchheim, Oktober 2001, <http://www.landschaftswerkstatt.de/dokumente/erlebnisbereiche.pdf>

wenig zielführend<sup>75</sup>, nachfolgend werden grundlegende Merkmale verbal-argumentativer bzw. quantifizierender Verfahren an zwei repräsentativen Beispielen analysiert<sup>76</sup>.

In einer umfangreichen Literaturrecherche wurden drei Paradigmen der Landschaftsbildbewertung: das Expertenparadigma, das Verhaltensparadigma und das Erfahrungsparadigma beschrieben<sup>77</sup>. Eine klare Trennung der Paradigmen ist in Deutschland nicht feststellbar.<sup>78</sup>

Es besteht die Schwierigkeit, von einem subjektiven (dem Ersteller der Landschaftsbewertung, dem Richter) auf ein allgemeines Schönheitsempfinden zu schließen, was kaum vorstellbar erscheint. Wenn vom bewertenden Subjekt ein guter Geschmack abverlangt wird, ist im Ergebnis kein nachvollziehbarer objektiver Bewertungsmaßstab erkennbar<sup>79</sup>. Es entsteht eine gewisse Bewertungselite, die nicht in Übereinstimmung mit einem demokratischen Planungsverständnis steht. Eine Erhebung mit Hilfe der Durchschnittsbevölkerung gibt zwar den Massengeschmack wieder, es birgt aber das Risiko einer gemeinhin als schlechter Geschmack bezeichneten Anschauung.

Ein Bewertungsverfahren muss rechtliche, fachliche und administrative Anforderungen erfüllen. Die rechtlichen Anforderungen orientieren sich an den allgemeinen Grundsätzen der Plausibilität, Nachvollziehbarkeit und Widerspruchsfreiheit. Da die Bewertungsverfahren als Grundlage für Verwaltungsentscheidungen dienen, müssen diese den Geboten rechtsstaatlichen Handelns für Verwaltungsentscheidungen entsprechen. Das umfasst das Bestimmtheitsgebot, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und das Gleichbehandlungsgebot. Die wichtigsten fachlichen Anforderungen sind Validität, Objektivität und Reliabilität<sup>80</sup>

---

<sup>75</sup> vgl. <http://www.wind-ist-kraft.de/grundlagenanalyse/landschaftsbildbewertungsverfahren/>

<sup>76</sup> Zur weiteren Vertiefung: Uta Steinhardt et al., *Lehrbuch der Landschaftsökologie*, Kapitel 6 Landschaftsnutzung und Gestaltung S. 226-276, vor allem S. 242, DOI 10.1007/978-3-8274-2397-9\_6, Heidelberg 2012

<sup>77</sup> E. H. Zube, *Themes in landscape assessment theory*. *Landscape Journal* 3/2, 1984, S. 104-110

<sup>78</sup> vgl. <http://www.wind-ist-kraft.de/grundlagenanalyse/landschaftsbildbewertungsverfahren/>

<sup>79</sup> Dolezilek, Y./Pulg, U.: *Landschaftsbildbewertungsverfahren und landschaftliche Schönheit*, Arbeitsergebnissen des Studienprojektes "Landschaft und Landschaftsbildbewertung" - Voraussetzungen der Landschaftswahrnehmung – Analyse von Bewertungsverfahren, Lehrstuhl für Landschaftsökologie TU München, 2002

<sup>80</sup> vgl. Michael Eichberger: *Bewertung und Rechtsprechung - Anforderungen an gerichtsverwertbare Bewertungen im Naturschutz*. ANU (Hrsg.): *Bewerten im Naturschutz*, 1996, S. 11 – 39; vgl. Bernhard Stüer, *Private Gutachter im Umweltschutz und Luftqualitätsplanung*, 29. Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht, Bericht über die Tagung und das Forum vom 3.-5.11.2005 in Berlin - Deutsches Verwaltungsblatt 2005 Heft 24; vgl. Dietwald Gruehn, (Hrsg.): *Bedeutung historischer Kulturlandschaften sowie historischer Kulturlandschaftsanalyse für die Landschaftsentwicklung*. Schriftenreihe Arbeitsmaterialien zur Landschaftsplanung 22. TU Berlin, 2002; Dietwald Gruehn: *Naturschutzinterne Abwägung im Landschaftsplan - Stand der Praxis und Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung*. In: Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.): *Leitbilder und Mehrzieloptimierung in der örtlichen Landschaftsplanung*. BfN-Skripten 71, Bonn 2002, S. 17-28;

## 4 Rechtliche Grundlagen zur Raumentwicklung

Bei der Nutzung von Flächen ist die planungsrechtliche Grundlage entscheidend. Zur planungsrechtlichen Steuerung der Raumentwicklung sind von großräumlichen Festlegungen bis zu parzellenscharfen Festsetzungen verschiedene Instrumente auf der Grundlage des Raumordnungsgesetzes (ROG)<sup>81</sup> und des Baugesetzbuches (BauGB)<sup>82</sup> sowie des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG)<sup>83</sup> gegeben.

### 4.1 Bauplanungsrecht – Raumordnung

Raumordnung ist eine übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Gesamtplanung mit integrierender Perspektive und einem belangübergreifenden Abstimmungs- und Abwägungsauftrag.<sup>84</sup> Die Landes- und Regionalplanung werden durch die Landesplanungsgesetze und das Raumordnungsgesetz des Bundes geregelt. Zentrale Regelungsbereiche der Raumordnung sind die Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur. Grundlage der Raumordnung ist die Raumgliederung. Als wissenschaftliche Grundlage dienen Erkenntnisse der Raumforschung, deren Umsetzung behandelt die Raumplanung. Zielsetzung der Raumordnung ist die Systematisierung der regionalen Entwicklung anhand raumplanerischer Leitbilder. Leitbilder als Instrument der räumlichen Planung stellen einen wünschenswerten Zustand der Raumentwicklung in der Zukunft dar. Sie befinden sich in einem Spannungsfeld zwischen Vision und Realität, sind keine Pläne, sondern Orientierung für raumwirksames Handeln, basierend auf der Kenntnis und Bewertung der bisherigen Raumentwicklung und der Trends der absehbaren Zukunft. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) veröffentlicht Leitbilder sowie Analysen und Prognosen zur Raumentwicklung, verbunden mit Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen, in der Regel in

---

Dietwald Gruehn: *Möglichkeiten des Einsatzes statistischer Verfahren zur Absicherung von wirkungsprognostischen Aussagen in der Eingriffsregelung*, in BfN (Hrsg.): *Eingriffsregelung zukunftsorientiert! Zur Sicherheit von Wirkungsprognosen in der Eingriffsregelung*, Bonn 2001, S. 108 – 119; vgl. [http://www.wind-ist-kraft.de/wp-content/uploads/Kurzfassung\\_Landschaftsbildbewertungsverfahren.pdf](http://www.wind-ist-kraft.de/wp-content/uploads/Kurzfassung_Landschaftsbildbewertungsverfahren.pdf)

<sup>81</sup> Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31.7.2009 (BGBl. I S. 2585) geändert

<sup>82</sup> Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung v. 23.9.2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes v. 22.7.2011 (BGBl. I S. 1509) geändert

<sup>83</sup> Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) v. 29.7.2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 6.12.2011 (BGBl. I S. 2557) geändert

<sup>84</sup> [http://www.bbsr.bund.de/cln\\_032/nn\\_21970/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/raumentwicklungdeutschland\\_node.html?nn=true](http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_21970/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/raumentwicklungdeutschland_node.html?nn=true)

Form der regelmäßigen Raumberichterstattung.<sup>85</sup> Rechtliche Grundlage der Raumordnung ist das Raumordnungsgesetz.<sup>86</sup>

Ziel ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt (§ 1 Abs. 2 ROG). Ziele der Raumordnung sind verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen (§ 7 Abs. 2 ROG) textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG). Die Grundsätze der Raumordnung sind die Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen. Sie können durch Gesetz oder als Festlegungen in einem Raumordnungsplan (§ 7 Abs. 1 und 2 ROG) aufgestellt werden.

## 4.2 Landesplanung – Regionalplanung

Die Landesplanung entwirft als zentrale Aufgabe mit ihren Landesentwicklungsplänen für das gesamte Landesterritorium einen verbindlichen Rahmen, an dem sich vorrangig öffentliche Stellen ausrichten müssen, der aber auch für die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts bindende Wirkungen entwickeln kann (vgl. § 5 ROG). Aufgrund dieser bedeutenden strategischen Rolle ist die Landesplanung auf Regierungsebene angesiedelt.<sup>87</sup>

Nach dem Raumordnungsgesetz sind die Länder verpflichtet, einen zusammenfassenden und übergeordneten Plan für das jeweilige Landesgebiet aufzustellen, in dem die Ziele, Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung festgesetzt sind.

Um die in Leitbildern verankerten Leitvorstellungen zu erreichen, sind raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen abzustimmen, widersprüchliche Ansprüche an den Raum abzuwägen und die auftretenden Konflikte auszugleichen. Gleichzeitig soll Vorsorge für einzelne Raumfunktionen und Raumnutzungen getroffen werden.

Nach § 8 Abs. 5 ROG sollen die Raumordnungspläne Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, insbesondere zu

---

<sup>85</sup> [http://www.bbsr.bund.de/cln\\_032/nn\\_22554/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/LeitbilderKonzepte/leitbilderkonzepte\\_node.html?\\_nnn=true](http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_22554/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/LeitbilderKonzepte/leitbilderkonzepte_node.html?_nnn=true)

<sup>86</sup> Raumordnungsgesetz vom 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) geändert

<sup>87</sup> Unterschiedliche Landesministerien sind zuständig. In Berlin und Brandenburg werden ihre Aufgaben seit 1996 durch die Gemeinsame Landesplanungsabteilung (GL) ausgeübt.

1. *der anzustrebenden Siedlungsstruktur; hierzu können gehören*
  - a. *Raumkategorien,*
  - b. *Zentrale Orte,*
  - c. *besondere Gemeindefunktionen, wie Entwicklungsschwerpunkte und Entlastungsorte,*
  - d. *Siedlungsentwicklungen,*
  - e. *Achsen;*
2. *der anzustrebenden Freiraumstruktur; hierzu können gehören*
  - a. *großräumig übergreifende Freiräume und Freiraumschutz,*
  - b. *Nutzungen im Freiraum, wie Standorte für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen,*
  - c. *Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen,*
  - d. *Freiräume zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes;*
3. *den zu sichernden Standorten und Trassen für Infrastruktur; hierzu können gehören*
  - a. *Verkehrsinfrastruktur und Umschlaganlagen von Gütern,*
  - b. *Ver- und Entsorgungsinfrastruktur.*

Vorgaben mit diesen Merkmalen sind Ziele der Raumordnung, an die die Bauleitplanung nach § 1 Abs. 4 Baugesetzbuch (BauGB) anzupassen ist (Anpassungspflicht, Anpassungsgebot). Wesentliche Merkmale sind die Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit der Ziele, der abschließenden Abgewogenheit und die Pflicht eines hinreichenden raumordnerischen Bezuges.

Alle Stellen, die kraft Gesetzes verbindliche Vorgaben für Planung und Maßnahmen schaffen können sind die sog. Träger der Raumplanung. Auf Bundesebene ist das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung mit dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung sowie dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) federführend tätig. Auf Landesebene gibt es jeweils für Raumordnung zuständige Minister, die in der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) zusammenwirken (vgl. § 19 Abs. 4 ROG) und die jeweiligen Landesbehörden für Raumordnung. Außerdem sind die Träger der Regionalplanung und die Träger der Regionalen Flächennutzungsplanung für Teile des Landesgebietes tätig.

### **4.3 Regionalplanung**

Die Regionalplanung nimmt in der Hierarchie der Planungsebenen des räumlichen Planungssystems eine Zwischenposition ein. Sie erfüllt einerseits staatliche Hoheitsaufgaben und wird deshalb zur Landesplanung gerechnet, andererseits erfolgt ihre praktische Durchführung im Rahmen regionaler Politikverflechtung als Gemeinschaftsaufgabe von Kommunen und staatlichen Raumordnungsbehörden. Die Regionalplanung konkretisiert den abstrakteren Rahmen des Landesentwicklungsplans und steht in einer Mittlerrolle, damit in einem Spannungsfeld zwischen staatlicher Landesplanung, kommunaler Bauleitplanung und den Fachplanungen. Sie soll gegenüber der Landesplanung räumlich konkretere überörtliche und überfachliche Festlegungen treffen, ohne jedoch in die rein örtlich begründeten Entscheidungskompetenzen der Gemeinden einzugreifen. Sie muss einerseits die Vorgaben der Landesplanung beachten und für die Region konkretisieren,

andererseits die Belange der Fachplanung und die Entwicklungsvorstellungen der Gemeinden berücksichtigen, diese nach sorgfältiger Prüfung gegeneinander und untereinander abwägen und das Ergebnis in die Regionalpläne einstellen.<sup>88</sup>

Die Aufgaben der Regionalplanung leiten sich aus dem Raumordnungsgesetz (ROG) des Bundes und den jeweiligen Landesplanungsgesetzen der Länder ab. Grundsätzliche Aufgaben sind:

- Ausformung landesplanerischer Festlegungen und Konkretisierung in Form von Regionalplänen
- Raumordnerische Prüfung und Abstimmung raumbedeutsamer Einzelvorhaben (Raumordnungsverfahren)
- Mitwirkung an der Aufstellung von Programmen und Plänen der Fachbehörden sowie Länder (z. B. Erarbeitung raumordnerischer Stellungnahmen)
- Beratung der Träger der Bauleitplanung oder (auch private) Planungsträger
- Erarbeitung kooperativer Planungsansätze (z. B. Regionalmanagement).

Die Länder haben ihre Regionalplanung in der Regel in eine kommunalisierte Trägerschaft überführt. Als Körperschaften des öffentlichen Rechts nehmen Regionale Planungsverbände bzw. Planungsgemeinschaften in den meisten Ländern die Aufgaben der Regionalplanung wahr. Bei kommunalisierten Organisationsmodellen wird die Regionalplanung durch Planungsgemeinschaften betrieben, deren Gremien mehrheitlich von Repräsentanten der kommunalen Ebene gebildet werden und die losgelöst von der staatlichen Organisationsstruktur bestehen. Planungsgemeinschaftsmodelle der Regionalplanung existieren in Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, Thüringen, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern. Eine besonders starke Kommunalisierung ist das Modell von Niedersachsen, wo bis auf die Sonderfälle Region Hannover und Verbandsgebiet Großraum Braunschweig die Regionalplanung auf Ebene der Kreise betrieben wird. In kreisfreien Städten in Niedersachsen ersetzt der Flächennutzungsplan den Regionalplan. Ähnliches gilt für die Stadtstaaten Hamburg und Bremen, die selbst keine Regionalpläne aufstellen. In Hessen und Nordrhein-Westfalen ist die Regionalplanung auf der Ebene der Regierungspräsidien angesiedelt. Im Saarland existiert keine Regionalplanung, sondern eine für das ganze Land zuständige Landesplanung. Träger der Regionalplanung im Land Brandenburg sind die Regionalen Planungsgemeinschaften. In Deutschland wird die Regionalplanung derzeit von 105 Planungsträgern wahrgenommen.

---

<sup>88</sup> <http://gl.berlin-brandenburg.de/regionalplanung/index.html>

Regionalpläne werden für einzelne Planungsregionen aufgestellt, die in der Regel mehrere Kreise umfassen. Voraussetzung für das Inkrafttreten eines Regionalplanes ist die Genehmigung durch die oberste Landesplanungsbehörde. Regionalplänen liegt eine langfristige Perspektive zu Grunde. Der Landesgesetzgeber in Niedersachsen hat eine zehnjährige maximale Geltungsdauer und eine Überprüfung der Pläne vorgesehen, um der Gefahr des Überaltens vorzubeugen. Vergleichbare Regelungen sind in den anderen Bundesländern kaum zu finden. Deshalb existieren insbesondere in den alten Bundesländern häufig ältere Regionalpläne. In den neuen Ländern sind heute noch die Regionalpläne, die gleich nach der Wiedervereinigung aufgestellt wurden, in Kraft (meist Genehmigung Ende der 90er Jahre). Es bestehen aber zahlreiche Aufstellungsverfahren für neue Regionalpläne. In einigen alten Bundesländern existieren bereits die vierten Pläne, in anderen bestehen immer noch Pläne aus den 1980er Jahren.<sup>89</sup>

Durch § 7 Abs. 6 ROG eine allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung in der Raumplanung eingeführt worden. Sowohl der auf der Regionalebene größere Projektbezug der Pläne als auf der Landesebene, als auch das aus der Eigentumsgarantie folgende Gebot, den betroffenen Eigentümern vor einer bindenden Wirkung des Darstellungsprivilegs in § 35 Abs. 3 BauGB Gelegenheit zur Stellungnahme zu gewähren, war Grund für eine Ausweitung der allgemeinen Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne einer Bürgerbeteiligung auf die Ebene der Regionalplanung.<sup>90</sup>

Das Merkmal der Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit der Regionalpläne ist notwendig, damit die Gemeinden als Träger der Bauleitplanung, an die sich das Anpassungsgebot nach § 1 Abs. 4 Baugesetzbuch richtet, überhaupt erkennen bzw. bestimmen können, ob und inwieweit Ziele der Raumordnung bei der jeweiligen Bauleitplanung eine Anpassung erfordern (Normklarheit für den Normadressaten).

Die Belange der Windenergienutzung haben in der Abwägung konkurrierender Nutzungen ein besonderes Gewicht, wenn für diese Räume im Rahmen der Aufstellung und Abwägung des Regionalplanes im überörtlichen Vergleich eine besondere Eignung ermittelt wurde. Abweichende Darstellungen oder Festsetzungen durch die Bauleitplanung bedürfen einer sachlich überzeugenden Begründung in Bezug auf konkrete örtliche Belange, die in der raumordnerischen Abwägung noch keine Berücksichtigung finden konnten. Andererseits besteht durch die raumordnerische Festlegung von Eignungsgebieten zur Windnutzung keine Verpflichtung zur Darstellung bzw. Festsetzung dieser

---

<sup>89</sup> [http://www.bbsr.bund.de/nn\\_601318/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/LandesRegionalplanung/Projekte/Regionalplanung/regionalplanung.html](http://www.bbsr.bund.de/nn_601318/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/LandesRegionalplanung/Projekte/Regionalplanung/regionalplanung.html)

<sup>90</sup> BVerwG, Urteil vom 19.7.2001 – 4 C 4.00 –, BVerwGE 115, 17 = DVBl. 2001, 1855, einerseits und Urteil vom 13.3.2003 – 4 C 4.02 –, BVerwGE 118, 33 = DVBl. 2003, 1064, andererseits; Bernhard Stürer, NuR 6/2004, vgl. Bernhard Stürer (Hrsg.), Städtebaurecht 2004, Universitätsverlag Osnabrück bei V&R unipress, 3. Aufl. 2004

Gebiete in der Bauleitplanung. Soweit keine bauleitplanerische Steuerung erforderlich oder beabsichtigt ist, erfolgt dann nur eine Zulässigkeitsprüfung im Baugenehmigungsverfahren.

#### 4.4 Raumordnungsverfahren

Das Raumordnungsverfahren ist ein dem Zulassungs- und Genehmigungsverfahren vorgelagertes Prüf- und Abstimmungsverfahren. Rechtsgrundlagen für das Raumordnungsverfahren sind das ROG und die Raumordnungsverordnung des Bundes (RoV) sowie die landesrechtlichen Raumordnungsgesetze und -verordnungen. Das Raumordnungsverfahren dient der Überprüfung von raumbedeutsamen Vorhaben<sup>91</sup> hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung (aus Landesentwicklungs-/Regionalplänen) sowie der Abstimmung mit sonstigen Planungen und Maßnahmen. Bei Entscheidungen über die Zulässigkeit der Planung oder Maßnahme, wie fachrechtlichen oder bauplanerischen Genehmigungen oder Planfeststellungen, ist das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens zu berücksichtigen<sup>92</sup>. Eine unmittelbare Rechtswirkung gegenüber dem einzelnen Bürger ergibt sich aus dem Raumordnungsverfahren nicht.

Zur Sicherung der Raumordnung sind die folgenden Instrumente im ROG und BauGB verankert:

- *Anpassungspflicht*: Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen (§ 1 Abs. 4 BauGB). Beachtet eine Gemeinde die Anpassungspflicht nicht, kann die Landesbehörde tätig werden.
- *Untersagung*: Die Raumordnungsbehörde kann raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sowie die Entscheidung über deren Zulässigkeit gegenüber den in § 4 genannten öffentlichen Stellen unbefristet untersagen, wenn Ziele der Raumordnung entgegenstehen (§ 14 Abs. 1 ROG). Dadurch soll verhindert werden, dass die Verwirklichung wirksamer oder in Aufstellung befindlicher Ziele der Raumordnung unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert wird. Die Untersagung kann bei wirksamen Zielen der Raumordnung unbefristet und bei in Aufstellung befindlichen Zielen der Raumordnung befristet für den Zeitraum von bis zu zwei bzw. drei Jahren erfolgen.
- *Prüfung* (Raumordnungsverfahren): Die für Raumordnung zuständige Landesbehörde prüft in einem besonderen Verfahren die Raumverträglichkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen im Sinne von § 1 der Raumordnungsverordnung (Raumordnungsverfahren) (§ 15 Abs. 1 ROG). Dabei wird insbesondere die Übereinstimmung der Planungen oder Maßnahmen mit den Erfordernissen der Raumordnung geprüft.

---

<sup>91</sup> s. 5.1. Raumbedeutsame Vorhaben, 5.2. Festlegung von Eignungsgebieten Windnutzung in der Regionalplanung

<sup>92</sup> vgl. Franz Karl (Hrsg.): Erneuerbare Energien als Gegenstand von Festlegungen in Raumordnungsplänen, Akademie für Raumforschung und Landesplanung Nr. 319, Hannover 2006

Zur Vermeidung von Nutzungskonflikten und Beeinträchtigungen anderer Raumnutzungen und Belange wird überwiegend eine räumliche Konzentration raumbedeutsamer Windenergieanlagen in geeigneten Teilräumen angestrebt. Nach § 8 Abs. 7 ROG können die Festlegungen auch Gebiete bezeichnen,

- 1. die für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind (Vorranggebiete),*
- 2. in denen bestimmten raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen ist (Vorbehaltsgebiete),*
- 3. 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 (Eignungsgebiete).*

Bei Vorranggebieten für raumbedeutsame Nutzungen kann festgelegt werden, dass sie zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten für raumbedeutsame Maßnahmen oder Nutzungen haben.

Für Windkraftanlagen gilt nach § 1 Nr. 1 der Raumordnungsverordnung (RoV) in Verbindung mit Nr. 1.6 der Anlage 1 - Liste UVP-pflichtige Vorhaben zum Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG) in Abhängigkeit von der Anzahl der geplanten Windkraftanlagen zur Prüfung überörtlich raumwirksamer Auswirkungen, dass grundsätzlich ein Raumordnungsverfahren (ROV) durchzuführen ist, wenn die Anlagen mindestens 50 m über Grund hoch sind und

- mehr als 20 Windkraftanlagen → Vorhaben ist UVP-pflichtig: ROV
- 6 bis weniger als 20 Windkraftanlagen → allgemeine Vorprüfung des Einzelfalls § 3c Satz 1 UVPG, ob ROV erforderlich
- bis weniger als 6 Windkraftanlagen → standortbezogene Vorprüfung des Einzelfalls § 3c Satz 2 UVPG, ob ROV erforderlich
- weniger als 3 Windkraftanlagen → kein ROV.

#### **4.5 Bauplanungsrecht – Städtebaurecht**

Unter öffentlichem Baurecht versteht man die Gesamtheit der öffentlich-rechtlichen Rechtsvorschriften, die sich auf die Ordnung und Förderung der baulichen Nutzung von Grundstücken beziehen. Hierzu zählen insbesondere Regelungen, die die Zulässigkeit und Grenzen von baulichen Anlagen, ihre Errichtung, Nutzung, Änderung, Beseitigung und ihre notwendige

Beschaffenheit betreffen. Es dient dem Ausgleich der Interessen des Grundstückseigentümers und den Interessen der Allgemeinheit. Dem Städtebaurecht kommt die Aufgabe zu, die rechtliche Qualität des Bodens und seine Nutzbarkeit festzulegen und regelt damit die flächenbezogenen Anforderungen an ein Bauvorhaben. Zielsetzung des Städtebaurechts ist die Sicherstellung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung; zentrales Element hierfür ist die Bauleitplanung.<sup>93</sup> Im allgemeinen Städtebaurecht sind die Bauleitplanung, die Sicherung der Bauleitplanung, die Regelung der baulichen und sonstigen Nutzung, Entschädigung, Bodenordnung, Enteignung, Erschließung sowie Maßnahmen für den Naturschutz geregelt. Rechtsgrundlage sind das Baugesetzbuch (BauGB) und die dazugehörigen Rechtsverordnungen: Baunutzungsverordnung (BauNVO), Planzeichenverordnung und Wertermittlungsverordnung.

#### **4.6 Bauleitplanung**

*Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe dieses Gesetzbuchs vorzubereiten und zu leiten (§ 1 Abs. 1 BauGB).* Aufgrund des Grundsatzes der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 GG, Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung) hat die Gemeinde die Planungshoheit. Die Bauleitpläne sind von der Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen (§ 2 Abs. 1 BauGB). Einschränkungen werden durch die Raumordnung/Landesplanung (Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB), die interkommunale Rücksichtnahme, sowie die zu berücksichtigende Fachplanung. Bauleitpläne werden in Form von Satzungen (Rechtsverordnungen) als Ortsrecht erlassen. Ihre Aufstellung erfordert eine Begründung mit einem Umweltbericht (§ 2a BauGB). Es muss eine Öffentlichkeits- und Trägerbeteiligung erfolgen (§§ 3 und 4 BauGB). Flächennutzungspläne als vorbereitende Bauleitpläne bedürfen der Genehmigung (§ 6 BauGB), verbindliche Bauleitpläne sind aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln und bedürfen insoweit nur der Anzeige (§ 10 BauGB).

Der Grundsatz der planerischen Konfliktbewältigung ist in § 1 Abs. 7 BauGB verankert: Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind gemäß § 2 Abs. 3 BauGB die Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind (Abwägungsmaterial), zu ermitteln und zu bewerten. § 2 Abs. 3 BauGB ist als allgemeine Verfahrensgrundnorm zur Ermittlung und Bewertung der Belange konzipiert, die für die Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB von Bedeutung sind. Zum ermittelnden Material gehören alle Unterlagen, die in der Abwägung berücksichtigt werden müssen. Für die in § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB und § 1 a BauGB niedergelegten Umweltbelange wird § 2 Abs. 3

---

<sup>93</sup> [http://www.bmvbs.de/DE/StadtUndLand/Staedtebaurecht/staedtebaurecht\\_node](http://www.bmvbs.de/DE/StadtUndLand/Staedtebaurecht/staedtebaurecht_node)

BauGB durch § 2 Abs. 4 BauGB<sup>94</sup> konkretisiert, der grundsätzlich alle Bebauungspläne einer Umweltprüfungspflicht unterwirft, unabhängig davon, ob die spezifischen Voraussetzungen nach der Anlage zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung gegeben sind<sup>95</sup>.

Für die Zwecke des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB können sachliche Teilflächennutzungspläne (z. B. zur Windnutzung) aufgestellt werden (§ 5 Abs. 2b BauGB). Gemeinden können Sondergebiete oder Konzentrationszonen zur Nutzung von Windkraft ausweisen (§ 11 Abs. 2 Baunutzungsverordnung - BauNVO). Soweit durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung von Flächen für Windkraft an anderer Stelle erfolgt ist, können Gemeinden ihr übriges Gemeindegebiet zum Ausschlussgebiet erklären, dann stehen öffentliche Belange Windkraftvorhaben unter der Voraussetzung entgegen (§ 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB), dass für die Windenergienutzung in substantieller Weise Raum geschaffen wird<sup>96</sup>.

§ 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB enthält eine nicht abschließende Aufzählung derjenigen Tatbestände, die zu einer Beeinträchtigung öffentlicher Belange führen. § 35 Abs. 3 Satz 2 und 3 BauGB enthält eine Sonderregelung, sogenannte "Raumordnungsklausel", dadurch erfahren die Ziele der Raumordnung einen Bedeutungszuwachs, der es nicht mehr ohne Weiteres erlaubt, sie mit den in § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB genannten sonstigen öffentlichen Belangen auf eine rechtliche Stufe zu stellen<sup>97</sup>.

## 5 Windenergie

Windenergie ist eine regenerative Energie, die aus menschlicher Perspektive zeitlich unbegrenzt zur Verfügung steht. Moderne Anlagen erzeugen im Küstenbereich nach 3 – 4 Monaten bzw. im Binnenland nach 6 – 7 Monaten bereits so viel Energie wie zu ihrer Herstellung aufgewendet worden ist. In 20 Jahren erntet eine Windenergieanlage 40 – 70-mal mehr Energie als sie selbst bei Herstellung gebraucht hat. Während dieser Zeit erspart sie der Umwelt weitere CO<sub>2</sub>-Belastungen und trägt zum Klimaschutz bei.<sup>98</sup> Windenergie ist die am längsten vom Menschen genutzte Energieform. Während zuerst die Nutzung des Windes zur Fortbewegung im Vordergrund stand, wird die Windenergie heute vor allem zur Erzeugung von Elektrizität verwendet. Die heute in Deutschland gängige Windenergieanlage hat einen Rotordurchmesser von circa 90 Meter, eine Nennleistung von

---

<sup>94</sup> eingeführt durch Art. 1 Nr. 4 c) des Europarechtsanpassungsgesetzes Bau vom 24.6.2004 (BGBl. I S. 1359) zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. L 197 vom 21.7.2001, S. 30), vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 4.8.2009 - 4 CN 4.08 -, BVerwGE 134, 264 = BRS 74 Nr. 34)

<sup>95</sup> OVG NRW, Urteil vom 17.2.2011 - 2 D 36/09.NE, juris

<sup>96</sup> vgl. BVerwG vom 17.12.2002, NVwZ 2003, 733/735

<sup>97</sup> BVerwG, Urteil vom 20.11.2003 - 4 CN 6/03 -, BVerwGE 119, 217

<sup>98</sup> <http://www.bine.info/hauptnavigation/publikationen/publikation/windenergie/umwelt/>

2,5 MW und eine Turmhöhe je nach Standort zwischen 80 und 130 Metern. Große Anlagen liegen mit der Nennleistung und dem Durchmesser etwa bei dem Doppelten. Damit hat sich die Nennleistung in den vergangenen zehn Jahren verzehnfacht, der Rotordurchmesser und die Nabenhöhe haben sich verdoppelt<sup>99</sup>.

Negative Umweltauswirkungen konnten im Laufe der Weiterentwicklung der Anlagen reduziert werden. Heutzutage kommen Großanlagen in Windparks zum Einsatz, so dass die einzelnen Standorte optimaler genutzt werden können. Die Großanlagen wirken optisch ruhiger, da ihre Rotoren geringere Umdrehungszahlen pro Minute aufweisen als bei den kleineren Anlagen früherer Jahre. Mattierte Lacke reduzieren störende Reflexionen des Sonnenlichts. Zahlreiche Studien haben gezeigt, dass Windenergieanlagen an Land für Vögel und andere unter Artenschutz stehende Tiere kein großes Problem darstellen, wobei es aber wenige besonders betroffene Arten gibt. Untersuchungen zeigen, dass im Schnitt pro Anlage und Jahr in Deutschland mit einem toten Vogel gerechnet werden muss. Zum Vergleich: Jährlich fallen in Deutschland Millionen Vögel dem Straßenverkehr, Hochspannungsmasten oder Glasflächen zum Opfer. Im Offshore- Bereich sind die entsprechenden Untersuchungen noch nicht abgeschlossen.<sup>100</sup>

## 5.1 Raumbedeutsame Vorhaben

Raubedeutsame Vorhaben sind Planungen einschließlich der Raumordnungspläne, Vorhaben und sonstige Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird, einschließlich des Einsatzes der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel (§ 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG). Vorhaben, die über das Gemeindegebiet ihres Standortes hinausreichen oder hinauswirken, sind von überörtlicher Bedeutung.

In § 35 Abs. 3 BauGB sind die Regelungen zur Beeinträchtigung öffentlicher Belange enthalten. Danach dürfen raumbedeutsame Vorhaben den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen; öffentliche Belange stehen raumbedeutsamen Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB nicht entgegen, soweit die Belange bei der Darstellung dieser Vorhaben als Ziele der Raumordnung abgewogen worden sind. Öffentliche Belange stehen einem Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB in der Regel auch dann entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist.

Die Errichtung von Windenergieanlagen sind nicht grundsätzlich raumbedeutsame Vorhaben. Die Raumbedeutsamkeit ergibt sich aufgrund des Standortes im Einzelfall. Maßgebend für die

---

<sup>99</sup> <http://www.wind-energie.de/infocenter/technik>

<sup>100</sup> <http://www.bine.info/hauptnavigation/publikationen/publikation/windenergie/umwelt/>

Beurteilung sind die Kriterien der Dimension (Höhe) der Anlage, die Ausbildung des bestimmten Standortes für das Vorhaben (z. B. Bergkuppen oder Waldgebiete, topografische Besonderheiten, weite flache Ebenen), aber auch die Funktion des Raumes (z. B. Erholungsfunktion, Schutz des Landschaftsbildes, Schutzfunktion zur weiteren Siedlungsflächenentwicklung).<sup>101</sup> Ob eine einzelne Windenergieanlage raumbedeutsam ist, beurteilt sich nach den tatsächlichen Umständen des Einzelfalles<sup>102</sup>. Die konkrete Beurteilung hat dabei aus den Gegebenheiten des jeweiligen Planungsraums zu erfolgen<sup>103</sup>.

Ein Vorhaben ist nur dann raumbedeutsam im Sinne von § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB, wenn von ihm infolge seiner Größe oder der von ihm ausgehenden Emissionen Auswirkungen zu erwarten sind, die über den unmittelbaren Nahbereich hinausgehen<sup>104</sup>.

Raubedeutsam ist u. a. ein Vorhaben, durch das die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird (§ 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG). Ob eine einzelne Windenergieanlage raumbedeutsam ist, beurteilt sich nach den tatsächlichen Umständen des Einzelfalles. Im norddeutschen Flachland wird davon ausgegangen, dass eine Windenergieanlage mit einer Gesamthöhe von 100 m und mehr stets die Schwelle zur Raumbedeutsamkeit überschreitet, weil eine Anlage ab dieser Höhe aus Gründen der Flugsicherheit eine Tages- sowie eine Nachtkennung haben müsse, wodurch die aufgrund des in der Regel massiven Mastes und der Bewegung der Rotorblätter bestehende optische Dominanz noch verstärkt werde. Hieraus lässt sich jedoch nicht der Umkehrschluss ziehen, dass Anlagen mit einer geringeren Gesamthöhe stets als nicht raumbedeutsam anzusehen wären. Auch für diese Anlagen bleibt es bei der Notwendigkeit einer Überprüfung im Einzelfall, wobei eine Höhe von 99,90 m ein Indiz für die Raumbedeutsamkeit sein könnte. Die erstmalige Zulassung von Vorhaben dieser Höhe an bisher von vergleichbaren "Vorbelastungen" freien Standorten ist aber anders zu beurteilen als die Genehmigung einer weiteren Windkraftanlage an einem Standort, an dem sich schon Windkraftanlagen befinden. Aufgrund der Vorbelastung stellt sich eine dritte Anlage gleicher Bauart und Größe in einer Reihe zwischen den bereits vorhandenen Anlagen nicht als raumbedeutsam dar, weil nicht zusätzlich Raum i. S. von § 3 Abs. 6 ROG in Anspruch genommen wird<sup>105</sup>.

---

<sup>101</sup> [http://www.umweltdatenbank.de/lexikon/raumbedeutsame\\_windkraftanlage.htm](http://www.umweltdatenbank.de/lexikon/raumbedeutsame_windkraftanlage.htm)

<sup>102</sup> st. Rspr. d. BVerwG, vgl. nur BVerwG, Urteil vom 13.3.2003 - 4 C 4.02 -, BVerwGE 118, 33, 35; OVG Lüneburg, Urteil vom 11.7.2007 - 12 LC 18/07 -, DWW 2007, 381; Urteil vom 10.01.2008 - 12 LB 22/07 -, ZfBR 2008, 366; Urteil vom 24.1.2008 - 12 LB 44/07 -; zuletzt Urteil vom 15.9.2011 - 12 LB 218/08 -

<sup>103</sup> vgl. Peter Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 3 Rn. 101, Beck, München 2010

<sup>104</sup> VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 24.7.2001 - 8 S 1306/01, juris

<sup>105</sup> OVG Lüneburg, Beschluss vom 12.10.2011 - 12 LA 219/10, juris

## **5.2 Festlegung von Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebieten Windnutzung in der Regionalplanung**

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts stellt § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB die Errichtung von Windenergieanlagen im Außenbereich unter einen Planungsvorbehalt, der sich an die Gemeinden als Träger der Flächennutzungsplanung und an die Träger der Raumordnungsplanung, insbesondere der Regionalplanung, richtet. Dieser Planungsvorbehalt setzt gebietsbezogene Festlegungen des Plangebers über die Konzentration von Windenergieanlagen an bestimmten Standorten voraus, wenn zugleich ein Ausschluss der Anlagen an anderer Stelle im Plangebiet angestrebt und festgeschrieben wird. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB verleiht derartigen Festlegungen rechtliche Ausschlusswirkung gegenüber dem Bauantragsteller mit der Folge, dass Vorhaben außerhalb der Konzentrationsflächen in der Regel unzulässig sind. In diesem Sinne bedingen die negative und die positive Komponente der festgelegten Konzentrationsflächen einander. Der Planungsträger ist zwar auch im Hinblick auf die gebotene Förderung der Windenergienutzung nicht gehalten, der Windenergie "bestmöglich" Rechnung zu tragen. Der Ausschluss der Anlagen auf Teilen des Plangebiets lässt sich jedoch nur rechtfertigen, wenn der Plan sicherstellt, dass sich die betroffenen Vorhaben an anderer Stelle gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzen. Dem Plan muss daher ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept zugrunde liegen, das den allgemeinen Anforderungen des planungsrechtlichen Abwägungsgebots gerecht wird. Dagegen ist es einer Gemeinde verwehrt, den Flächennutzungsplan als Mittel zu benutzen, das ihr dazu dient, unter dem Deckmantel der Steuerung Windkraftanlagen in Wahrheit zu verhindern. Mit einer bloßen "Feigenblatt"-Planung, die auf eine verkappte Verhinderungsplanung hinausläuft, darf sie es nicht bewenden lassen. Vielmehr muss sie der Privilegierungsentscheidung des Gesetzgebers Rechnung tragen und für die Windenergienutzung in substantieller Weise Raum schaffen. Wo die Grenze zur Verhinderungsplanung verläuft, lässt sich nicht abstrakt bestimmen. Wann diese Grenze überschritten ist, kann erst nach einer Würdigung der tatsächlichen Verhältnisse im jeweiligen Planungsraum beurteilt werden. Wenn der Träger der Flächennutzungsplanung der Auffassung ist, für seinen Zuständigkeitsbereich sei es im Hinblick auf entsprechende örtliche Besonderheiten nicht möglich, eine ausgewogene Planung zu beschließen, hat er sich darauf zu beschränken, die Zulassung von Windenergieanlagen im Rahmen der Anwendung von § 35 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 BauGB durch die Geltendmachung von öffentlichen Belangen im Einzelfall zu steuern<sup>106</sup>.

Quantitative Zielvorgaben in Gestalt vertraglich vereinbarter Richtwerte können zwar - auch im Vorgriff auf ihr völkerrechtliches In-Kraft-Treten - als Abwägungskriterien in der Planung

---

<sup>106</sup> vgl. BVerwG, Urteil vom 17.12.2002 - 4 C 15/01, BVerwGE 117, 287; Urteil vom 13.3.2003 - 4 C 4/02, BVerwGE 118, 33; Urteil vom 21.10.2004 - 4 C 2/04, BVerwGE 122, 109; Urteil vom 24.1.2008 - 4 CN 2/07, juris

richtungsweisende Bedeutung erlangen. Den Trägern der Landes- und Regionalplanung bleibt es ebenso wie den Gemeinden unbenommen, im Rahmen der gesamträumlichen und der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung mit ihrem planungsrechtlichen Instrumentarium Klimaschutzpolitik zu betreiben. Eine Planung ist aber nicht schon deshalb abwägungsfehlerhaft, weil bei einer großzügigeren Ausweisung von Standorten für die Windenergienutzung die im Klimaschutzabkommen festgelegten nationalen Reduktionsziele schneller erreichbar wären. Der Planungsvorbehalt des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB trägt dem Klimaschutz Rechnung, indem er Windenergieanlagen im Außenbereich zulässt, ohne auf den gebotenen Schutz des Außenbereichs zu verzichten.<sup>107</sup>

Die gesetzgeberische Konzeption verbietet es jedoch, in der Bilanz der Positiv- und Negativflächen Vorbehaltsgebiete im Sinne von § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 ROG als Positivausweisung zu werten. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB setzt insoweit Erfordernisse der Raumordnung voraus, die Zielcharakter besitzen. Nur so ist sichergestellt, dass sich die privilegierte Nutzung an den ihr zugewiesenen Standorten gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzt. Vorbehaltsgebiete bieten diese Gewähr nicht. Sie entfalten typischerweise eine geringere Steuerungskraft. Sie wirken als Gewichtungsvorgaben auf nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen ein und dürfen durch öffentliche oder private Belange von höherem Gewicht überwunden werden. § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 ROG ordnet sie daher den Grundsätzen und nicht den Zielen der Raumordnung zu. Das Raumordnungsgesetz sieht folgerichtig auch nicht vor, dass Vorbehaltsgebiete mit einer Ausschlusswirkung auf anderen Flächen verbunden werden können. Dieses Privileg genießen nach der Konzeption des Bundesgesetzgebers nur Vorrang- und Eignungsgebiete. Den Landesgesetzgebern steht es allerdings frei, in Ausfüllung des Rahmenrechts Gebietstypen mit Zielcharakter einzuführen oder zuzulassen, die in ihrer gebietsinternen Durchsetzungskraft und Steuerungswirkung Vorrang- oder Eignungsgebieten gleichkommen und deshalb in der Flächenbilanz bei der Anwendung von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB als Positivausweisung berücksichtigt werden können.<sup>108</sup>

Der Gesetzgeber knüpft die Ausschlusswirkung an das Erfordernis einer Ausweisung durch Ziele der Raumordnung an anderer Stelle. Damit trägt er seiner Privilegierungsentscheidung in § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB Rechnung. Wie das BVerwG in seinem Urteil vom 17.12.2002<sup>109</sup> ausgeführt hat, lässt sich das Zurücktreten der Privilegierung in Teilen des Plangebiets nach der Wertung des Gesetzgebers nur rechtfertigen, wenn der Planungsträger sicherstellt, dass sich die privilegierten Vorhaben an anderer Stelle gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzen. Der Planungsträger muss der Privilegierungsentscheidung des Gesetzgebers Rechnung tragen, indem er der privilegierten

---

<sup>107</sup> vgl. BTDrucks 13/4978, S. 7

<sup>108</sup> BVerwG, Urteil vom 13.3.2003 - 4 C 4/02, BVerwGE 118, 33

<sup>109</sup> BVerwG, Urteil vom 17.12.2002 - 4 C 15/01, BVerwGE 117, 287

Nutzung in substantieller Weise Raum schafft. Nur auf diese Weise kann er den Vorwurf einer unzulässigen *Negativplanung* entkräften.<sup>110</sup>

Die von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entwickelte Forderung nach einem schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzept weist zwei voneinander zu unterscheidende Aspekte auf: Einerseits muss der Plan ein hinreichendes Flächenpotenzial für die Windenergienutzung gewährleisten; zum anderen geht es um die Nachvollziehbarkeit des Verfahrens der Ausarbeitung des Planungskonzepts, das u.a. die einheitliche Anwendung der vom Planungsträger herangezogenen Tabukriterien beinhaltet.

Grundsätzlich gilt, dass bereits der Träger der Regionalplanung die Belange der ggf. nach § 1 Abs. 4 BauGB anpassungspflichtigen Gemeinden erkennen und gewichten muss<sup>111</sup>; denn anderenfalls wäre in den – erfahrungsgemäß zahlreichen – Fällen, in denen betroffene Gemeinden mit der Windkraftnutzung unvereinbare Planungsziele verfolgen, nicht einmal ansatzweise sichergestellt, dass sich die Windenergienutzung innerhalb der Windeignungsgebiete gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzt. Die im Hinblick auf die Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB erforderliche innergebietliche Steuerungswirkung der Ausweisung der Windeignungsgebiete setzt daher grundsätzlich voraus, dass die Abwägung solcher Belange, die bereits im Rahmen der Regionalplanung in den Blick genommen und abschließend abgewogen werden können, nicht auf die Ebene der kommunalen Bauleitplanung verlagert wird.

Unter dem Begriff Repowering versteht man das Ersetzen vieler älterer Windenergieanlagen mit geringerer Leistung, wie sie vor allem in den 1990er Jahren errichtet worden sind, durch wenige, dafür modernere und leistungsfähige Anlagen. Durch das Repowering soll dabei nicht nur die Energieeffizienz steigen, sondern auch das Landschaftsbild entlastet werden. Vereinzelt stehende Windräder an u. U. städtebaulich ungeeigneten Standorten werden als belastender beurteilt, oftmals wird der Begriff der *Verspargelung* der Landschaft verwandt, wodurch auch die Akzeptanz der Windenergie erschwert wurde.<sup>112</sup>

## 6 Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen

Voraussetzung zur Errichtung von Windenergieanlagen an Land ist bei allen Anlagen über 50 m Höhe eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung, die von den jeweiligen Umweltämtern erteilt werden. Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung nach dem BImSchG hat eine

---

<sup>110</sup> BVerwG, Urteil vom 13.03.2003 - 4 C 4/02, BVerwGE 118, 33

<sup>111</sup> vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.3.2010 – 4 BN 65.09 -, juris Rn. 10

<sup>112</sup> Festveranstaltung 50 Jahre Bundesbaugesetz/Baugesetzbuch am 11.6.2010, MDir'in Oda Scheibelhuber, Zukunftsperspektiven der Städtebaupolitik des Bundes, S. 66

Konzentrationswirkung, d. h. die anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften werden mit geprüft, insbesondere die Regelungen des Bauplanungsrechts (BauGB), des Bauordnungsrechts des jeweiligen Bundeslandes, des Naturschutzrechts (BNatSchG), des Luftverkehrsrechts (LuftVG) und des Straßenrechts (FStrG).

## **6.1 Immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren**

Nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) ist für raumbedeutsame Vorhaben (wie Windkraftanlagen) eine Genehmigung erforderlich (§ 4 BImSchG). Die Genehmigung ist durch die unteren Immissionsschutzbehörden zu erteilen, wenn sichergestellt ist, dass die sich aus § 5 BImSchG und einer auf Grund des § 7 BImSchG erlassenen Rechtsverordnung ergebenden Pflichten erfüllt werden, wie

- Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen,
- Einhaltung von Immissionsrichtwerten,
- Einhaltung von bestimmten Messpflichten für Emissionen und Immissionen, und
- andere öffentlich-rechtliche Vorschriften und Belange des Arbeitsschutzes der Errichtung und dem Betrieb der Anlage nicht entgegenstehen.

Grundsätzlich findet das vereinfachte Verfahren statt. Eine Umweltverträglichkeitsprüfung ist für Vorhaben mit mindestens 20 Windkraftanlagen vorgeschrieben, dann ist ein förmliches Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Ab 3 Anlagen kann sich aber in einer Vorprüfung die Notwendigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung ergeben.

## **6.2 Baugenehmigungsverfahren**

Baurechtlich sind Windkraftanlagen nach § 35 BauGB im Außenbereich privilegierte Vorhaben, d.h. sie sind grundsätzlich zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen und die Erschließung gesichert ist.

Inwieweit öffentliche Belange entgegenstehen, etwa

- Darstellungen des Flächennutzungsplanes,
- Erfordernisse der Raumordnung,
- eine erhebliche Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbildes,
- der Schutzzweck von Naturschutzgebieten mit europäischem Rang (FFH-/SPA-Gebiete),
- eine Beeinträchtigung des zivilen oder militärischen Luftverkehrs,
- eine Beeinträchtigung von Richtfunktrassen, usw.

wird im Rahmen des Genehmigungsverfahrens geprüft.

## **7 Welche Schutzgüter sind in der Planungs- bzw. Genehmigungsphase grundsätzlich zu berücksichtigen und in die Abwägung einzubeziehen?**

Unter Rechts- oder Schutzgütern wird das rechtlich geschützte Interesse Einzelner (Individualrechtsgüter) oder der Gesellschaft (Universalrechtsgüter) verstanden. Die Schutzgüter sind nach § 2 UVPG<sup>113</sup>:

1. Menschen, einschließlich der menschlichen Gesundheit, Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt,
2. Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft,
3. Kulturgüter und sonstige Sachgüter sowie
4. die Wechselwirkung zwischen den vorgenannten Schutzgütern.

Wird über die Zulässigkeit eines Vorhabens im Rahmen mehrerer Verfahren entschieden, werden die in diesen Verfahren durchgeführten Teilprüfungen zu einer Gesamtbewertung aller Umweltauswirkungen zusammengefasst.

Ein Vorhaben ist

- die Errichtung und der Betrieb einer technischen Anlage,
- der Bau einer sonstigen Anlage,
- die Durchführung einer sonstigen in Natur und Landschaft eingreifenden Maßnahme,

Umwelt ist insbesondere im Zusammenhang mit Vorhaben, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden müssen, im umfassenden Sinne zu verstehen. Wesentlich ist auch die ausdrücklich Erwähnung der Wechselwirkung zwischen den genannten Schutzgütern.<sup>114</sup> Die Schutzgüter stehen nicht in einer Rangfolge. Alle aufgeführten Schutzgüter haben den gleichen Stellenwert. Damit ist das optische Erscheinungsbild genauso wichtig, wie die existentielle Versorgung mit elektrischer Energie, bezogen auf die Errichtung von WEA kann also keine Abwägung gegen eine festgestellte Verunstaltung erfolgen.

Die Beteiligung der Denkmalämter findet im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (TÖB) statt, sie geben eine fachliche Stellungnahme ab. *Der Schutz der Kulturlandschaft als Denkmal ist nicht mehr normativen und zugleich auf den Einzelfall anwendbaren, verbindlichen Bestimmungen*

---

<sup>113</sup> Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.2.2010 (BGBl. I S. 94), zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 6.10.2011 (BGBl. I S. 1986) geändert

<sup>114</sup> vgl. Ivo Gerhards, Die Bedeutung der landschaftlichen Eigenart für die Landschaftsbildbewertung, Culterra 33, Schriftenreihe des Instituts für Landespflege der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg 2003, S. 6, [http://www.landespflege-freiburg.de/ressourcen/culterra/culterra\\_33.pdf](http://www.landespflege-freiburg.de/ressourcen/culterra/culterra_33.pdf),

zugänglich<sup>115</sup>. Für den Denkmalpfleger steht der historische Wert immer im Vordergrund. Das lässt sich auch auf die historische Kulturlandschaft übertragen. *Als Träger materieller, greifbarer, vom Menschen geschaffener geschichtlicher Überlieferung entfaltet sie eine Wertigkeit im Sinne einer Denkmalbedeutung.* Wenn in einem bestimmten Landschaftsausschnitt ablesbare und substanziell greifbare Elemente und Strukturen vorhanden sind, ergibt sich eine erhebliche geschichtliche Bedeutung.<sup>116</sup>

## 8 Gerichtliche Kontrolle

Nach § 40 Abs. 1 VwGO ist der Verwaltungsrechtsweg in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind<sup>117</sup>. Es gibt im Wesentlichen drei Klagearten: die Anfechtungsklage, die Verpflichtungsklage und die Normenkontrolle. Darüber hinaus besteht noch die Möglichkeit einer Feststellungsklage.

Gerade bei größeren baulichen Vorhaben, Infrastruktureinrichtungen, aber auch planerische Festlegungen von Schutzgebieten führen zu Konflikten. Anwohner beklagen Lärm, Staub und andere Immissionen, Gemeinden sehen ihre Planungshoheit eingeschränkt oder meinen, dass ihr Ortsbild beeinträchtigt sein würde. Naturschutzverbände wollen schutzwürdiger Naturräume erhalten. Dabei ist es in erster Linie die Aufgabe der Verwaltung, die gegenläufigen Interessen zu einem Ausgleich zu bringen. Die Kontrolle der Behördenentscheidungen obliegt der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Pläne können Gegenstand eines unmittelbaren gerichtlichen Rechtsschutzes sein, wenn sie unmittelbare Rechtswirkungen erzeugen. Bei mittelbaren Rechtswirkungen bleibt nur die

---

<sup>115</sup> vgl. a. Tilmann Breuer: *Landschaft, Kulturlandschaft, Denkmallandschaft als Gegenstände der Denkmalkunde*, in: Die Denkmalpflege 55 (1997), S. 5–23, [http://www.denkmalpflege-bw.de/fileadmin/media/publikationen\\_und\\_service/nachrichtenblaetter/2010-2.pdf](http://www.denkmalpflege-bw.de/fileadmin/media/publikationen_und_service/nachrichtenblaetter/2010-2.pdf); Prof. Dr. Tilmann Breuer: *Kunstdenkmal und Denkmalkunde* (Vortrag 1997), <http://www.konrad-fischer-info.de/8breuer.htm>, Festvortrag anlässlich der Eröffnung der zweiten Förderungsphase des Graduiertenkollegs Kunstwissenschaft - Bauforschung - Denkmalpflege der Otto-Friedrich-Universität Bamberg und der Technischen Universität Berlin am 24.4.1999 in Bamberg

<sup>116</sup> Thomas Gunzelmann, *Instrumente zur Erfassung der Kulturlandschaft*, Referat im Rahmen des Symposiums "Der Rheingau - Erhalt und Entwicklung einer Kulturlandschaft" am 16.6.2000 in Hochheim am Main, Landesdenkmalamt Hessen, [http://www.denkmalpflege-hessen.de/LFDH4\\_Rheingau/Vortrage/Erfassung\\_der\\_/erfassung\\_der\\_.html](http://www.denkmalpflege-hessen.de/LFDH4_Rheingau/Vortrage/Erfassung_der_/erfassung_der_.html)

<sup>117</sup> § 40 Abs. 1 VwGO: *Der Verwaltungsrechtsweg ist in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind.*

Inzidentkontrolle. Raumordnungspläne mit rechtsverbindlichen Zielen sind insoweit Rechtsnormen. So können Gemeinden und Behörden, für die Raumordnungspläne Bindungswirkungen haben, in Ländern, die von der Ermächtigung des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO Gebrauch gemacht haben, eine Normenkontrolle erheben. Das gilt auch für Private, die einer entsprechenden Bindung unterliegen. Gegenüber Flächennutzungsplänen ist ein direkter Rechtsschutz durch eine Normenkontrolle nur gegenüber dem Darstellungsprivileg des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB statthaft.<sup>118</sup>

## 8.1 Verfahrensarten

Wenn Verwaltungsakt zu einer Sachentscheidung (z. B. Antrag zur Errichtung von Windkraftanlagen) gegeben ist, kann durch Klage die Aufhebung eines Verwaltungsakts (Anfechtungsklage) sowie die Verurteilung zum Erlass eines abgelehnten oder unterlassenen Verwaltungsakts (Verpflichtungsklage) begehrt werden (§ 42 Abs. 1 VwGO). Die Klage ist nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein, soweit gesetzlich nichts anderes geregelt wurde (§ 42 Abs. 2 VwGO). Durch Klage kann auch die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses oder der Nichtigkeit eines Verwaltungsakts begehrt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat (Feststellungsklage, § 43 Abs. 1 VwGO<sup>119</sup>).

Gegen Pläne, die dem Einzelnen Rechte verleihen können, kann im Rahmen der Normenkontrolle eine gerichtliche Überprüfung vorgenommen werden. Die Antragsbefugnis wird nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO<sup>120</sup> geprüft. Nach dieser Vorschrift kann den Normenkontrollantrag jede natürliche oder juristische Person stellen, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift, die Gegenstand des Normenkontrollantrags ist, oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Dabei sind an die Geltendmachung einer Rechtsverletzung keine

---

<sup>118</sup> BVerwG, Urteil vom 20.11.2003 – 4CN 6.03 – BVerwGE 119, 217 = DVBl 2004, 629 – Ziele der Regionalplanung; Urteil vom 26.4.2007 – 4 CN3.06 – BVerwGE 128, 382 = NVwZ 2007, 1081 – Teilplan Windenergienutzung; OVG Lüneburg, Urteil vom 9.10.2008 – 12 KN 35/07 – Windenergie, DVBl 4 · 2011, S. 219  
<sup>119</sup> § 43 Abs. 1 VwGO: *Durch Klage kann die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses oder der Nichtigkeit eines Verwaltungsakts begehrt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat (Feststellungsklage).*

<sup>120</sup> § 47 VwGO: (1) *Das Oberverwaltungsgericht entscheidet im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit auf Antrag über die Gültigkeit*

1. *von Satzungen, die nach den Vorschriften des Baugesetzbuchs erlassen worden sind, sowie von Rechtsverordnungen auf Grund des § 246 Abs. 2 des Baugesetzbuchs*

2. *von anderen im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften, sofern das Landesrecht dies bestimmt.*

(2) *Den Antrag kann jede natürliche oder juristische Person, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden, sowie jede Behörde innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift stellen. Er ist gegen die Körperschaft, Anstalt oder Stiftung zu richten, welche die Rechtsvorschrift erlassen hat. Das Oberverwaltungsgericht kann dem Land und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, deren Zuständigkeit durch die Rechtsvorschrift berührt wird, Gelegenheit zur Äußerung binnen einer zu bestimmenden Frist geben. § 65 Abs. 1 und 4 und § 66 sind entsprechend anzuwenden.*

höheren Anforderungen zu stellen als § 42 Abs. 2 VwGO es tut. Es genügt, wenn der Antragsteller hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch die Festsetzungen des Bebauungsplans in einem Recht verletzt wird. Die Antragsbefugnis fehlt nur, wenn offensichtlich und nach keiner Betrachtungsweise subjektive Rechte verletzt sein könnten<sup>121</sup>.

Darstellungen im Flächennutzungsplan mit den Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB (z. B. Konzentrationsfläche für Windenergieanlagen) unterliegen in entsprechender Anwendung des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO der (prinzipalen) Normenkontrolle<sup>122</sup>.

Die Anpassungspflicht der Gemeinden nach § 1 Abs. 4 BauGB setzt nicht nur das Vorliegen eines hinreichend bestimmten bzw. bestimmbaren Ziels der Raumordnung, sondern auch dessen Rechtmäßigkeit voraus.<sup>123</sup>

## 8.2 Hierarchie der Verwaltungsgerichte

In Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz (GG)<sup>124</sup> ist die Überprüfbarkeit sämtlicher öffentlicher Akte verankert. Auf der Grundlage von Art. 95 GG wurde die Verwaltungsgerichtsbarkeit<sup>125</sup> organisiert, der Handlungsrahmen wird durch die Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)<sup>126</sup> gebildet. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist dreistufig aufgebaut<sup>127</sup>. Als erste Instanz ist für die meisten verwaltungsgerichtlichen Verfahren das Verwaltungsgericht zuständig<sup>128</sup>. Berufungs- und Beschwerdeinstanz der Verwaltungsgerichte sind die Oberverwaltungsgerichte (OVG) bzw. Verwaltungsgerichtshöfe (VGH) der Bundesländer<sup>129</sup>. Bei Normenkontrollen von Satzungen und

---

<sup>121</sup> vgl. BVerwG, Urteile vom 24.9.1998 - 4 CN 2.98 -, BVerwGE 107, 215 und vom 10.3.1998 - 4 CN 6.97 -, BRS 60 Nr. 44

<sup>122</sup> BVerwG, Beschluss vom 23.10.2008 - 4 BN 16/08, juris

<sup>123</sup> vgl. BVerwG, Urteil vom 17.9.2003, BVerwGE 119, 25; Beschluss vom 25.6.2007, BauR 2007, 1712

<sup>124</sup> Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG: *Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen.*

<sup>125</sup> § 1 VwGO: *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit wird durch unabhängige, von den Verwaltungsbehörden getrennte Gerichte ausgeübt.*

<sup>126</sup> Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.3.1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt durch Artikel 2 Absatz 34 des Gesetzes vom 22.12.2011 (BGBl. I S. 3044) geändert

<sup>127</sup> § 2 VwGO: *Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind in den Ländern die Verwaltungsgerichte und je ein Oberverwaltungsgericht, im Bund das Bundesverwaltungsgericht mit Sitz in Leipzig.*

<sup>128</sup> § 45 VwGO: *Das Verwaltungsgericht entscheidet im ersten Rechtszug über alle Streitigkeiten, für die der Verwaltungsrechtsweg offensteht.*

<sup>129</sup> § 46 VwGO: *Das Oberverwaltungsgericht entscheidet über das Rechtsmittel*

*1. der Berufung gegen Urteile des Verwaltungsgerichts,  
2. der Beschwerde gegen andere Entscheidungen des Verwaltungsgerichts*

Genehmigungen von bestimmten Großprojekten sind die OVGs die erste Instanz<sup>130</sup>. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) ist Revisions- und Rechtsbeschwerdeinstanz und in einigen Fällen direkt zuständig (§§ 49, 50 VwGO).

## 9 Analyse der Rechtsprechung zum Schutzgut „Landschaftsbild“

Durch die Rechtsprechung werden die Umsetzungsprobleme bei der Anwendung des rechtlichen Rahmens dokumentiert. Das Schutzgut Landschaftsbild ist von öffentlichem Interesse und gehört zu den Universalrechtsgütern, die der verwaltungsgerichtliche Kontrolle unterliegen.

Im Verwaltungsrecht haben die Gerichte haben die Aufgabe, die Anwendung des gesetzten Rechts zu kontrollieren. Die gesetzlichen Regelungen zum Schutzgut Landschaftsbild sind im Bundesrecht verankert<sup>131</sup>. Auch wenn die einzelnen Bundesländer zur Ausführung der Bundesgesetze (BNatSchG und BauGB) einzelne Ländergesetze erlassen haben, müssen die bundesrechtlichen Vorschriften gleichermaßen zur Anwendung kommen. Interessant ist die Frage, ob dem Schutzgut Landschaftsbild in allen Bundesländern ein vergleichbarer Stellenwert zukommt.

In dieser Arbeit wurden die Entscheidungen in den einzelnen Bundesländern untersucht, die zum Landschaftsbild und WEA veröffentlicht wurden. Die Recherche erfolgte unter Zugriff auf die juris-Datenbank als umfangreichste Sammlung von Gerichtsentscheidungen über das Fachportal Öffentliche Verwaltung (fpoev) des hjr-Verlages<sup>132</sup> mit Hilfe der Stichwortsuche nach Landschaftsbild und nach Windkraftanlagen<sup>133</sup>, dann wurde mit Spezialfiltersuche das Ergebnis auf Entscheidungen, die durch Bundesgerichte dokumentiert sind, eingeschränkt.<sup>134</sup> Die Gerichtsentscheidungen wurden getrennt nach den Bundesländern im Volltext erfasst. Bei der inhaltlichen Untersuchung sind die Klagearten, die Kläger und die Klageerfolge festgestellt worden, wobei die Entscheidungsgründe darauf untersucht wurden, ob das Argument einer Verunstaltung des Landschaftsbildes entscheidungsrelevant war.

---

<sup>130</sup> § 47 VwGO, s. Kap. 8.1

<sup>131</sup> s. Kap. 3.; § 1 Abs. 1 Nr. 3, § 1 Abs. 4 und § 14 Abs. 1 BNatSchG, § 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB

<sup>132</sup> Verlagsgruppe Hüthig-Jehle-Rehm, [http://www.rehmetz.de/Bau\\_Vergabe\\_Umwelt.html](http://www.rehmetz.de/Bau_Vergabe_Umwelt.html)

<sup>133</sup> bzw. Windenergieanlagen: da beide Begriffe üblich sind, Windenergieanlagen (WEA) der heute mehr verwendete Begriff, früher hieß es eher Windkraftanlagen

<sup>134</sup> Zulässige Einschränkung aufgrund der Untersuchungskapazität und eine gleiche Einschränkung für alle Bundesländer gilt, eine Signifikanz sowieso nicht angestrebt wurde, da die Veröffentlichungskriterien der einzelnen Gerichte unbekannt sind, es existieren keine Vorschriften zur Veröffentlichung von gerichtlichen Entscheidungen

Die abgerufenen Daten im Einzelnen<sup>135</sup>:

Anzahl Entscheidungen	Alle	B-W	Bay	B-B	Brem	Hh	Hess	M-V	NS	NRW	Rh-Pf	SL	Sa	S-A	Schl-H	Thür
Entscheidungen zum Landschaftsbild	3428	343	1222	153	12	63	200	38	297	352	148	88	53	60	101	44
Entscheidungen zu Windkraftanlagen	1458	47	239	137	4	15	62	27	220	282	101	43	34	96	54	30
Alle Entscheidungen in den Bundesländern in §poev	415.646	43976	135727	46186	7795	22284	39711	5636	38930	112486	27286	9334	11734	9146	12753	6447
Entscheidungen Landschaftsbild und Windkraftanlagen kombiniert	518	30	93	19	1	1	27	11	105	81	43	9	15	33	15	17
Landschaftsbild Windkraftanlagen kombiniert und dokumentiert durch Bundesgerichte	251	25	14	7	0	1	16	6	47	34	36	3	7	14	7	14
Entscheidungen OVG/VGH	177	14	8	7	0	0	7	5	41	32	34	2	5	9	5	8
Entscheidungen VG	50	11	5	0	0	1	8	1	5	2	2	1	2	4	2	6

Tabelle 1: Anzahl aller abgerufenen Entscheidungen nach Suchkriterien

Die unterschiedliche Größe der Bundesländer hinsichtlich Fläche und Bevölkerungszahl erfordert eine differenzierte Betrachtung. Um Aussagen über die Klagehäufigkeit treffen zu können, wurde die Anzahl der Entscheidungen in den einzelnen Bundesländern ins Verhältnis zu den WEA's gestellt, die in den einzelnen Bundesländern realisiert wurden. Herangezogen wurde die Anzahl der einzelnen Mühlen, da die Leistungen, die bei Rankings häufig zu Grunde gelegt werden, nur bedingt Rückschlüsse auf die Anzahl der Mühlen zu lassen, denn die Steigerungen der Leistungen der Anlagen waren im Lauf der Jahre enorm, für das Landschaftsbild ist die Leistung aber unerheblich.

Gegenstand der Entscheidungen waren zum Teil Windparks von bis zu 12 oder 18 einzelnen WEA, zum Teil waren auch nur einzelne Anlagen eines Parks streitbefangen und in einigen Entscheidungen ging es um Einzelanlagen im Regelfall im Zusammenhang mit landwirtschaftlichen Betrieben. Eine weitere Differenzierung ist aber in Bezug auf die (Haupt-)Untersuchungsfrage, ob und wie oft eine

<sup>135</sup> Stand 7.1.2012: Die Entscheidungen in den unteren beiden Zeilen waren Gegenstand der vorliegenden Untersuchung, diese Entscheidungen wurden im Volltext hinsichtlich Sachverhalt, Kläger, Klagebefugnis, Zulässigkeit, Entscheidung mit Entscheidungsbegründung ausgewertet (2502 Seiten); Von den 251 Entscheidungen, die als Verwaltungsgerichtsverfahren vorliegen, konnten 227 sachlich ausgewertet werden, bei den restlichen Entscheidungen, die von der Datenbank erfasst wurden, waren entweder Landschaftsbild oder WEA inhaltlich nicht relevant, sondern kamen nur als Wort im Text vor

Verunstaltung des Landschaftsbildes durch Gerichte festgestellt wurde und ob sich Unterschiede in den einzelnen Bundesländern erkennen lassen, nicht erforderlich oder sinnvoll.

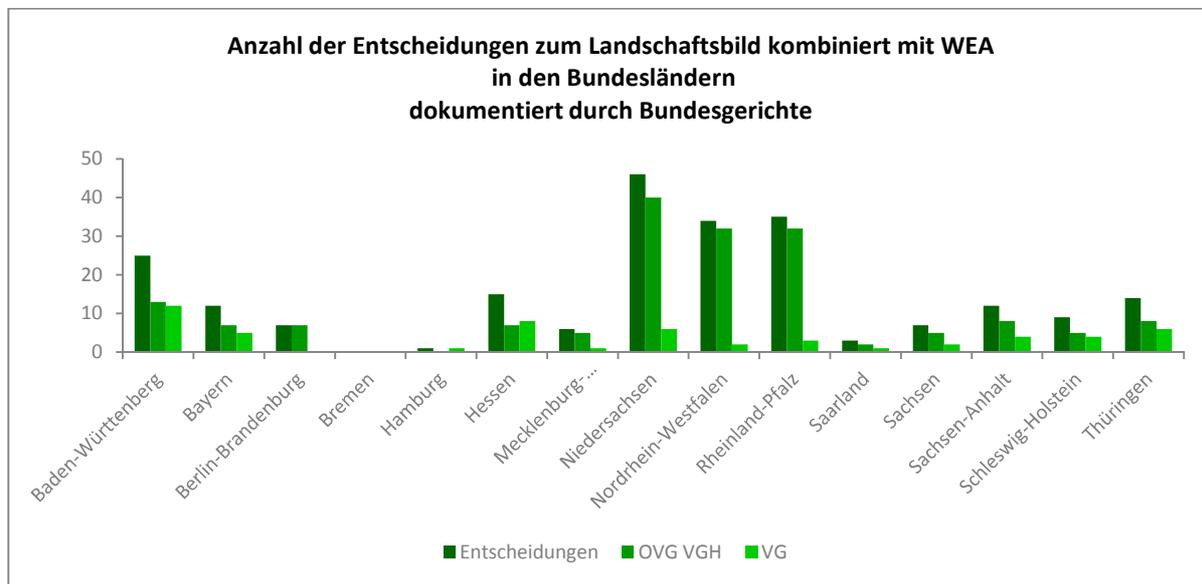


Diagramm 1: alle nach Suchkriterien ausgewählten im Volltext untersuchten Entscheidungen

Die meisten Entscheidungen sind aus Niedersachsen, dicht gefolgt von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. In Berlin-Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ist der Anteil der obergerichtlichen Entscheidungen im Verhältnis zu den verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen in der 1. Instanz am höchsten. Die Festlegung der Kriterien für eine Veröffentlichung einer Entscheidung bleibt den Gerichten überlassen. Im Regelfall werden Entscheidungen ausgewählt, die eine verallgemeinerte Rechtsauffassung beinhalten und damit eine richtungsweisende Funktion haben.

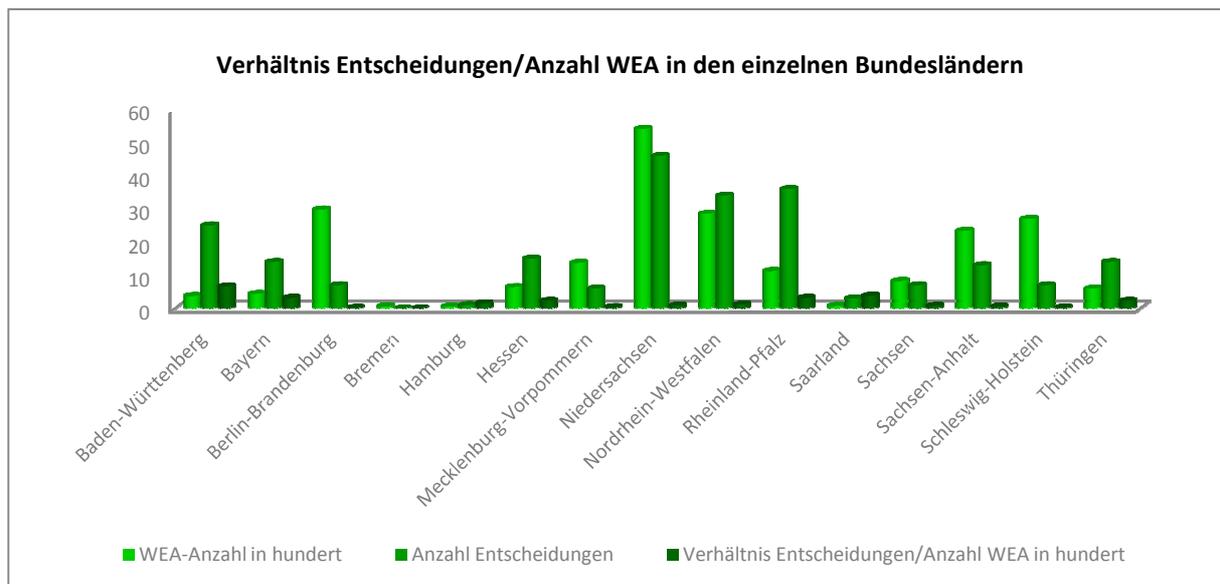


Diagramm 2: Verhältnis Entscheidungen zu Anzahl realisierter WEA in den Bundesländern

Setzt man die Anzahl der Entscheidungen ins Verhältnis zu den realisierten WEA's<sup>136</sup> ergibt sich folgendes Ranking:

	WEA-Anzahl	Anzahl Entscheidungen	Verhältnis Entscheidungen/ Anzahl WEA
<b>Baden-Württemberg</b>	378	25	6,6
<b>Saarland</b>	89	3	3,4
<b>Rheinland-Pfalz</b>	1177	36	3,1
<b>Bayern</b>	486	13	2,9
<b>Hessen</b>	665	15	2,3
<b>Thüringen</b>	601	14	2,3
<b>Hamburg</b>	60	1	1,6
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	2881	34	1,2
<b>Niedersachsen</b>	5501	46	0,8
<b>Sachsen</b>	838	7	0,8
<b>Sachsen-Anhalt</b>	2352	13	0,6
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	1385	6	0,4
<b>Schleswig-Holstein</b>	2705	7	0,3
<b>Berlin-Brandenburg</b>	3053	7	0,2
<b>Bremen</b>	73	0	0

<sup>136</sup> Veröffentlichung DEWI, Statistik per 30.6.2011, S. 12:  
<http://www.dewi.de/dewi/fileadmin/pdf/publications/Statistics%20Pressemitteilungen/30.06.11/windenergie-deutschland-langfassung.pdf>,

Tabelle 2: WEA-Anzahl im Vergleich zu Entscheidungen und Rangfolge der Bundesländer

Durchschnittlich waren 1,05 % aller Anlagen Gegenstand gerichtlicher Verfahren, in denen auch das Landschaftsbild thematisiert wurde und die durch Bundesgerichte dokumentiert wurden.

In Baden-Württemberg (6,6%) und im Saarland (3,4%) gab es im Verhältnis zur Anzahl der WEA die meisten Entscheidungen, obwohl (oder gerade weil) dort relativ wenig WEA stehen. Für Bremen ist keine durch Bundesgerichte dokumentierte Entscheidung veröffentlicht. In Berlin-Brandenburg<sup>137</sup> sind trotz einer großen Anzahl von WEA´s relativ wenige Entscheidungen dokumentiert.<sup>138</sup>

## **9.1 Das Schutzgut Landschaftsbild als Gegenstand gerichtlicher Verfahren im Zusammenhang mit Windenergieanlagen**

Das Schutzgut *Landschaftsbild* kann bei der Ablehnung einer Vorhabenentscheidung eine Rolle spielen, gegen die der Vorhabenträger (Bauherr einer Windenergieanlage: WEA-BH) nach einem Widerspruchverfahren mit Hilfe einer Anfechtungsklage oder Verpflichtungsklage eine gerichtliche Kontrolle erwirken kann. Bei der Aufstellung von Plänen (Raumordnungspläne (ROP), Flächennutzungspläne (FNP), Bebauungspläne (B-Plan)) kann das Schutzgut *Landschaftsbild* Grund für eine planerische Entscheidung sein, die durch eine Normenkontrolle der gerichtlichen Überprüfung zugeführt werden kann.

Durch die recherchierten Entscheidungen können Aussagen über die Erfolgsquoten der Kläger und der Klagearten allgemein und nach Bundesländern unterschieden getroffen werden, sowie die Feststellung über die Häufigkeit einer Verunstaltung des Landschaftsbildes durch WEA bei den Verwaltungsgerichten oder den Oberverwaltungsgerichten bzw. Verwaltungsgerichtshöfen.

---

<sup>137</sup> Zusammenlegung der Obergerichte, Veröffentlichungen der Entscheidungen in gemeinsamer Datenbank

<sup>138</sup> Vgl. Erfolgsquoten der Bauherren von WEA Kap. 9.4

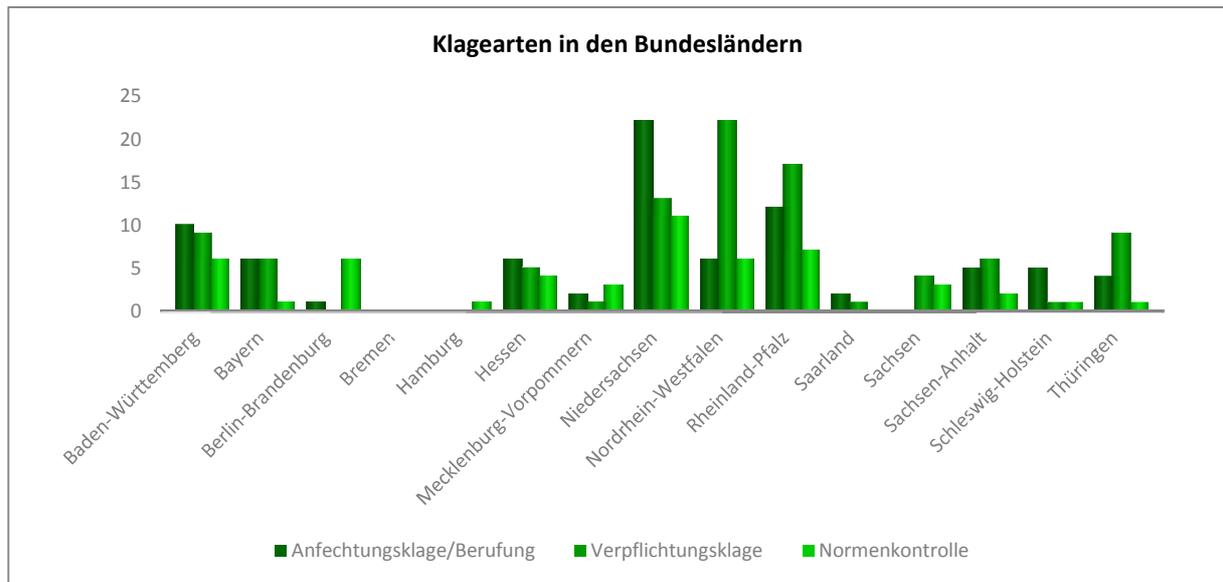


Diagramm 3: Klagearten in den Bundesländern

Die Anzahl der Klagearten in den Bundesländern zeigen ein differenziertes Bild, keine Klageart ist grundsätzlich vorherrschend. Es gab 81 Anfechtungsklagen bzw. Berufungen gegen erstinstanzliche Entscheidungen, 94 Verpflichtungsklagen und 52 Verfahren zur Normenkontrolle. Einer Anfechtungsklage kann ein ablehnender Bescheid zu Grunde liegen, es kann aber auch ein positiver Vorhabenbescheid von einem Nachbarn, einer Gemeinde oder einer anderen Behörde (Denkmalschutz-/Naturschutz-/Luftfahrtbehörde o. ä.) angefochten werden. Berufungen wurden gegen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte eingelegt, sowohl von WEA-Bauherrn, als auch von Nachbarn, anderen Behörden, Gemeinden oder Genehmigungsbehörden, die nur Kläger in Berufungsverfahren waren (27 von 81 Fälle, da sie ihre Genehmigungsentscheidung in zweiter Instanz weiter vertreten wollten).

Verpflichtungsklagen werden von Vorhabenträgern, also Bauherrn, die WEA errichten wollen, angestrengt, wenn sie die Entscheidung der Genehmigungsbehörde gerichtlich überprüfen lassen wollen. Nur in einem Fall hat eine Gemeinde eine Verpflichtungsklage zur Genehmigung der Aussetzung des Verfahrens für 12 Monate nach § 15 BauGB – Zurückstellung von Baugesuchen eingereicht<sup>139</sup>.

Normenkontrollverfahren bezieht sich auf Pläne, die eine Nutzung festlegen (Regionalpläne, FNP oder Teilflächennutzungspläne, B-Pläne)<sup>140</sup>. Die Normenkontrollverfahren wurden sowohl von WEA-Bauherrn (34 Fälle), als auch von Nachbarn oder anderen Behörden (14 Fälle) und von Gemeinden (4

<sup>139</sup> VG Wiesbaden, Urt. v. 1.10.2008 - 4 K 869/08.WI

<sup>140</sup> vgl. Kap. 4 und 8.1

Fälle gegen die Raumordnung) angestrengt. Die Rechtsprechung konzentrierte sich zunächst auf die Bemühungen überörtlicher Planungsgemeinschaften, die Standorte für Windenergieanlagen raumplanerisch zu steuern. Dabei war zu prüfen, ob der Windenergienutzung bei der Standortplanung substantiell Raum gelassen wurde oder eine verkappte Verhinderungsplanung vorlag.<sup>141</sup> Ist der Standort grundsätzlich planerisch zulässig, stehen Fragen des Immissionsschutzes (Lärmbeeinträchtigung, Schattenwurf, Discoeffekt), des Landschaftsschutzes (Verunstaltungsverbot) und des europäischen Lebensraum- und Artenschutzes im Vordergrund. Sie führen von Fall zu Fall zu unterschiedlichen Ergebnissen.

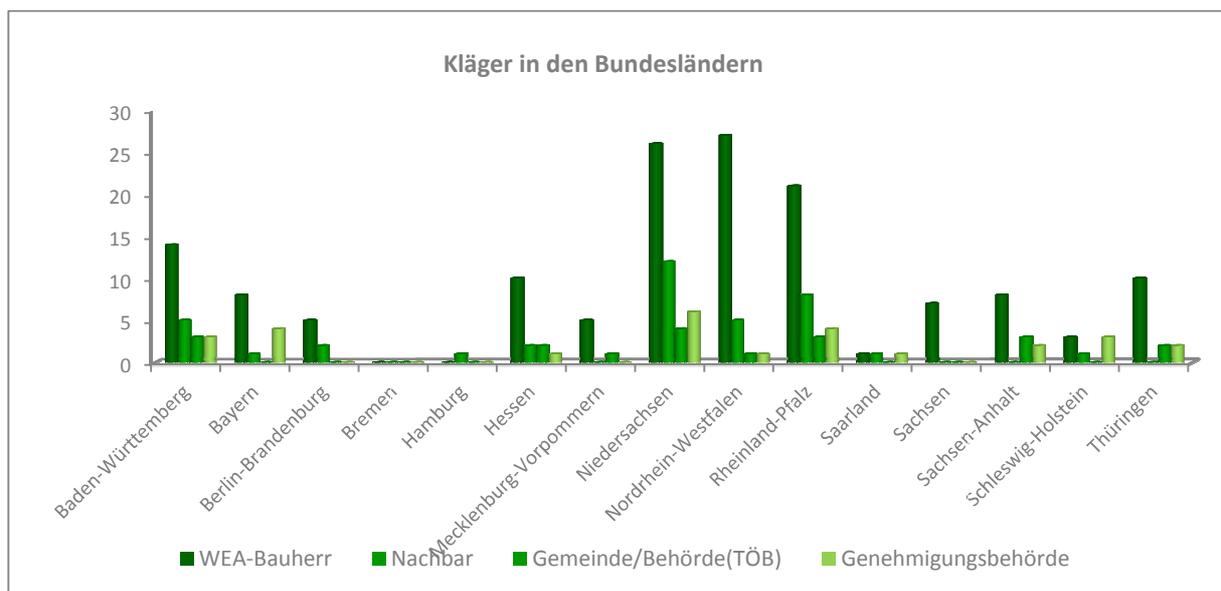


Diagramm 4: Klägergruppen in den Bundesländern

Die meisten der im Volltext untersuchten Klagen wurden von WEA-Bauherrn eingereicht (144 = 63,4%). Nachbarklagen sind verhältnismäßig selten. Durchschnittlich wurden nur 37 = 16,3% der Klagen von Nachbarn angestrengt. Auch die Gemeinden bzw. Behörden (Denkmalschutzbehörde, Naturschutzbehörde, Luftverkehrsbehörde) haben nur in geringem Umfang gerichtliche Überprüfungen angestrengt (19 = 8,4%). Die Baugenehmigungsbehörden haben in 27 = 11,9% der Fälle Berufung eingelegt. Die WEA-Bauherrn haben überwiegend Verpflichtungsklagen zur Genehmigung eines WEA-Vorhaben eingereicht (93 = 41%).

<sup>141</sup> Jürgen Held: Rechtsprechung, *Effektiver Verwaltungsrechtsschutz: Wirtschaft, Umweltschutz, Verkehrsanlagen*, Festschrift Rheinland-Pfalz: Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit heute, Koblenz 2007, S. 26: Den strengen Anforderungen der höchstrichterlichen Rechtsprechung konnte die Planung für die Region Mittelrhein/Westerwald nicht, diejenige für die Region Trier jedoch durchaus genügen.

## 9.2 Klageerfolge der Klägergruppen

Die Erfolge der einzelnen Klägergruppen sind recht unterschiedlich. Die Gerichte prüfen vorab, ob die Formalien erfüllt sind. Im Verwaltungsverfahren muss vor Einreichen einer Klage ein Widerspruchsverfahren durchgeführt werden. Außerdem sind Fristen einzuhalten. Die Klagebefugnis wird ebenfalls geprüft. Dann entscheidet das Gericht, ob die Klage begründet ist.

Gegenübergestellt werden die Klageerfolge der Klägergruppen (nach Diagramm 4). Unterschieden werden die Kategorien Klage begründet, Klage unbegründet und unentschieden. Wenn eine Verpflichtungsklage vom Gericht als begründet angesehen wird, ist die Genehmigungsbehörde gehalten, den entsprechenden Bescheid zu erteilen. Für WEA wird im Regelfall im Vorbescheidsverfahren die Feststellung der grundsätzlichen planungsrechtlichen Zulässigkeit beantragt. Damit kann u. U. auch bei begründeter Klage im darauffolgenden Genehmigungsverfahren die Realisierung des Vorhabens an anderen Belangen scheitern.

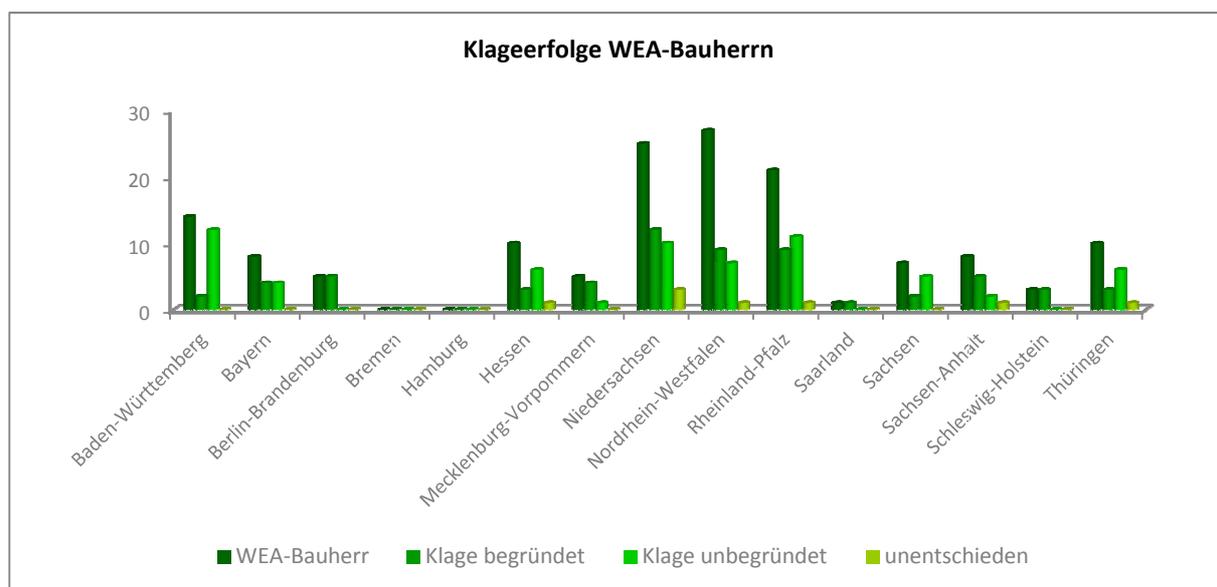


Diagramm 5: Klageerfolge WEA-Bauherrn

Die Klagen von WEA-Bauherrn waren in allen Bundesländern durchschnittlich in 43% der Fälle begründet (von 144 eingereichten Klagen waren 62 begründet, 74 unbegründet, in 8 Fällen gab es keine eindeutige Entscheidung).

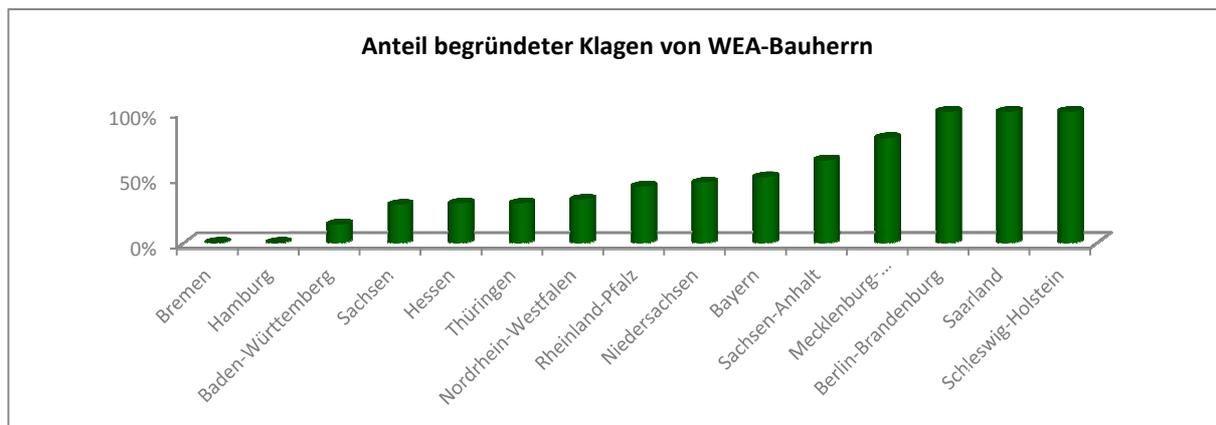


Diagramm 6: Anteil begründeter Klagen WEA-Bauherrn

In Bremen und Hamburg gab es keine Klagen von WEA-Bauherrn, im Saarland nur eine Klage, in Schleswig-Holstein drei und in Berlin-Brandenburg fünf. Wegen der geringen Fallzahlen sind die Randergebnisse nur bedingt aussagekräftig. Der Unterschied zwischen Baden-Württemberg mit einer Erfolgsquote der Vorhabenträger von WEA Projekten mit 14% im Vergleich zu Bayern mit 50% ist schwer nachvollziehbar, wenn ausschließlich die gesetzlichen Regelungen in den Genehmigungsverfahren und in Folge den Gerichtsverfahren Grundlage der Entscheidungen waren. Berücksichtigt werden muss aber, dass die Gerichte grundsätzlich eher davon ausgehen, dass die Verwaltung rechtmäßig handelt.

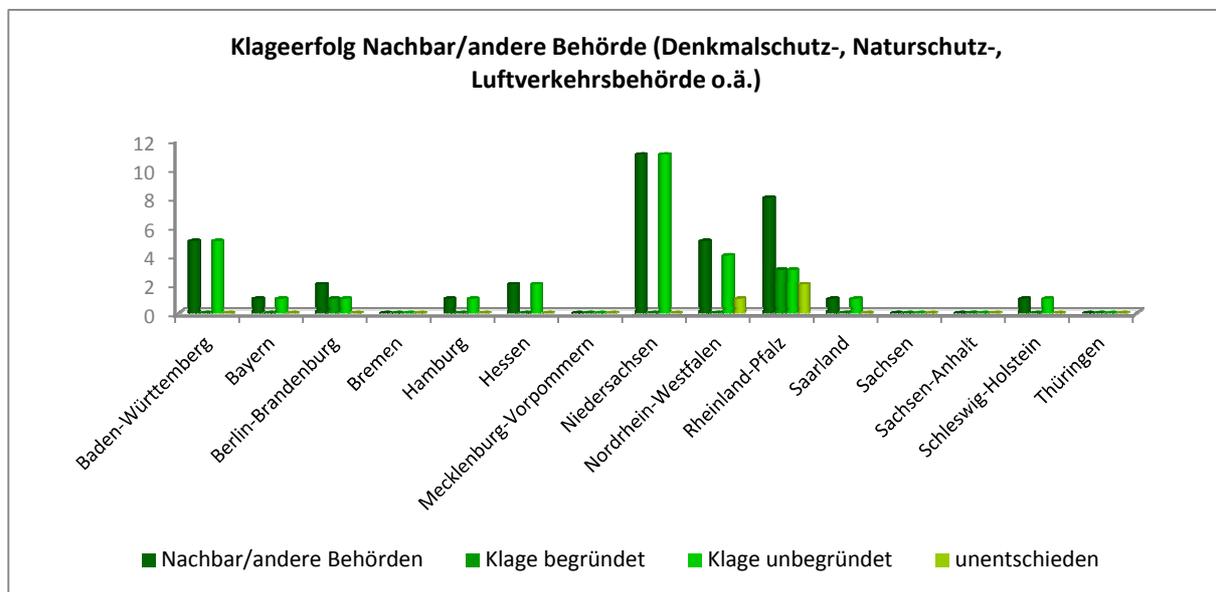


Diagramm 7: Klageerfolge Nachbar/andere Behörde (Denkmalschutz-, Naturschutz-, Luftverkehrsbehörde, o.ä.)

Es gab 37 Entscheidungen aufgrund von Klagen von Nachbarn oder anderer Behörden (Denkmalschutz-, Naturschutz-, Luftverkehrsbehörde, o. ä.). 4 Klagen waren begründet, 30 Klagen waren unbegründet, in 3 Fällen wurde keine eindeutige Aussage gemacht bzw. zurückverwiesen. In

81% der Fälle waren die Klagen unbegründet, bzw. hat das Gericht festgestellt dass die Genehmigungsbehörde einen richtigen Bescheid erteilt hat oder der angegriffene Plan rechtmäßig war.

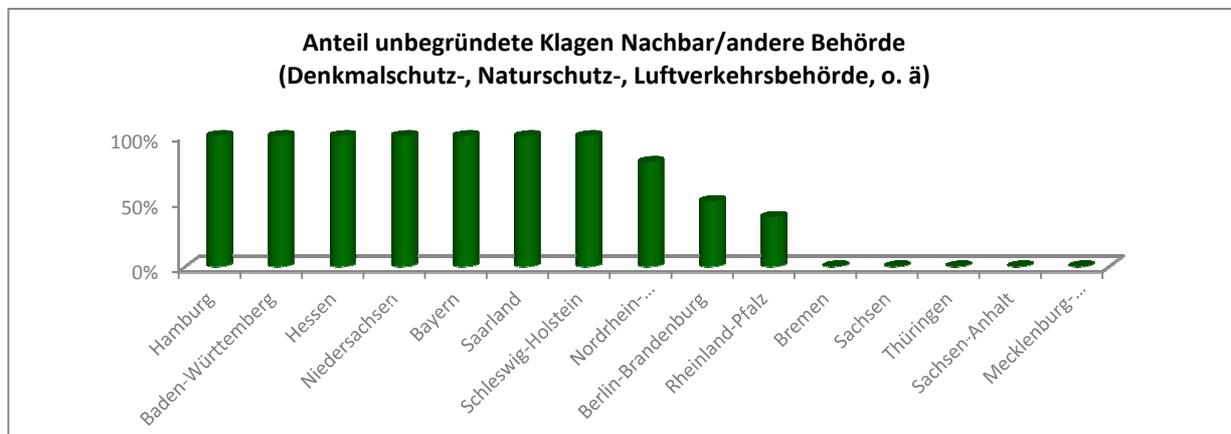


Diagramm 8: Anteil unbegründeter Klagen Nachbar/andere Behörden

Die geringe Fallzahl von 37 Entscheidungen lässt darauf schließen, dass viele Konflikte im Vorfeld auf der planerischen Ebene oder während der Beteiligung im Genehmigungsverfahren soweit abgearbeitet werden konnten, dass überwiegend die von Nachbarn/anderen Behörden angestregten Klagen entweder als unbegründet abgewiesen wurden (in 7 Bundesländern 100%) oder es keine Entscheidungen gab (in 5 Bundesländern 0%). Selbst in Rheinland-Pfalz, wo nur 38% der Nachbar/andere Behörden-Klagen unbegründet waren, ist das Ergebnis nur beschränkt aussagekräftig, da der Auswertung nur aufgrund von 3 erfolgreichen, 3 unbegründeten und 2 unentschiedenen (die eine nochmalige Überprüfung zur Folge hatten) Entscheidungen erfolgen konnte.

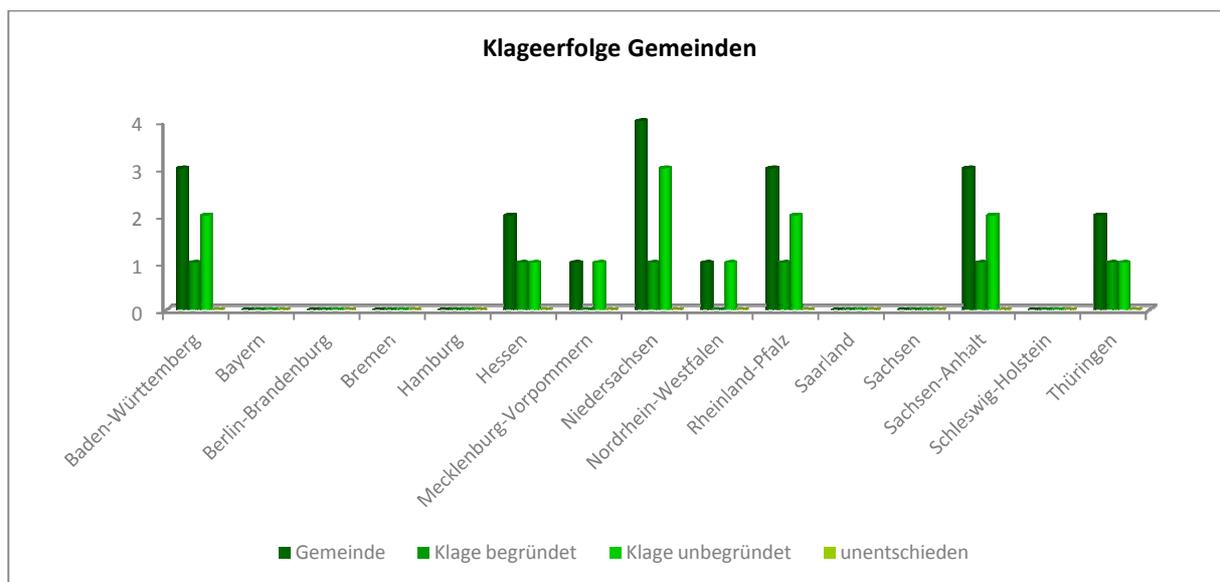


Diagramm 9: Klageerfolge Gemeinden

Gemeinden haben 19 Klagen eingereicht, 6 (32%) wurden von den Gerichten für begründet gehalten, 13 (68%) waren unbegründet.

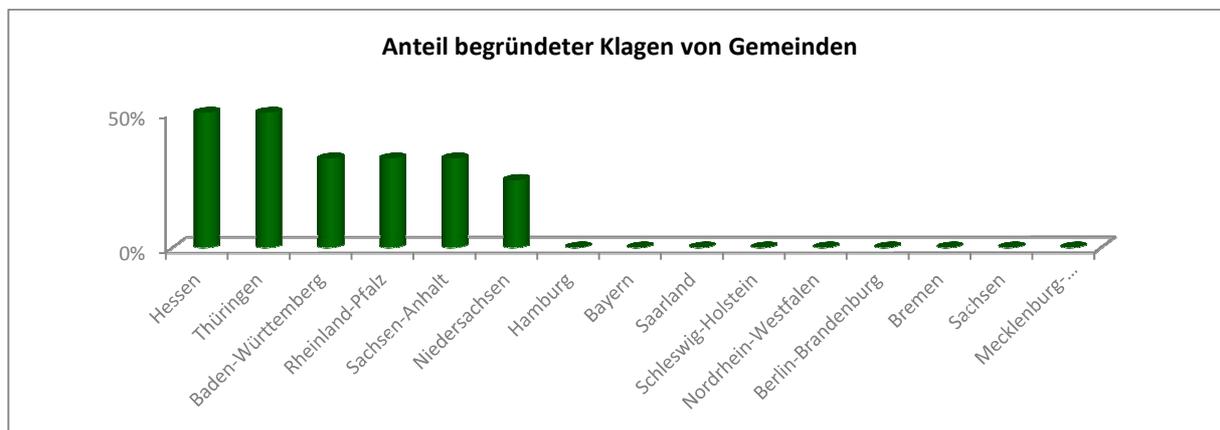


Diagramm 10: Anteil begründeter Klagen Gemeinden

Von den zwei Klagen, die jeweils in Hessen und Thüringen von Gemeinden eingereicht wurden, war jeweils eine begründet. In Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt war jeweils eine von drei Klagen begründet. Die Aussagekraft ist aufgrund der geringen Fallzahl ebenso eingeschränkt wie bei Diagramm 6: Anteil unbegründeter Klagen Nachbar/andere Behörden und Diagramm 10: Anteil begründeter Klagen Genehmigungsbehörden.

Die geringe Anzahl von Klagen der Gemeinden ist vermutlich darin begründet, dass die Gemeinden ihr Einvernehmen im Rahmen des Beteiligungsverfahrens nach § 36 BauGB verweigert haben und die Genehmigungsbehörde einen entsprechenden ablehnenden Bescheid erteilt hat. Aus den Klagen der Gemeinden ist andererseits auch keine eindeutig ablehnende Haltung gegen WEA ablesbar, etliche Gemeinden haben geklagt, um mehr WEA Standorte ausweisen zu können, wenn die Regionalplanung ihnen das verwehrt hat<sup>142</sup>.

<sup>142</sup> Vgl. Kap. 4.6

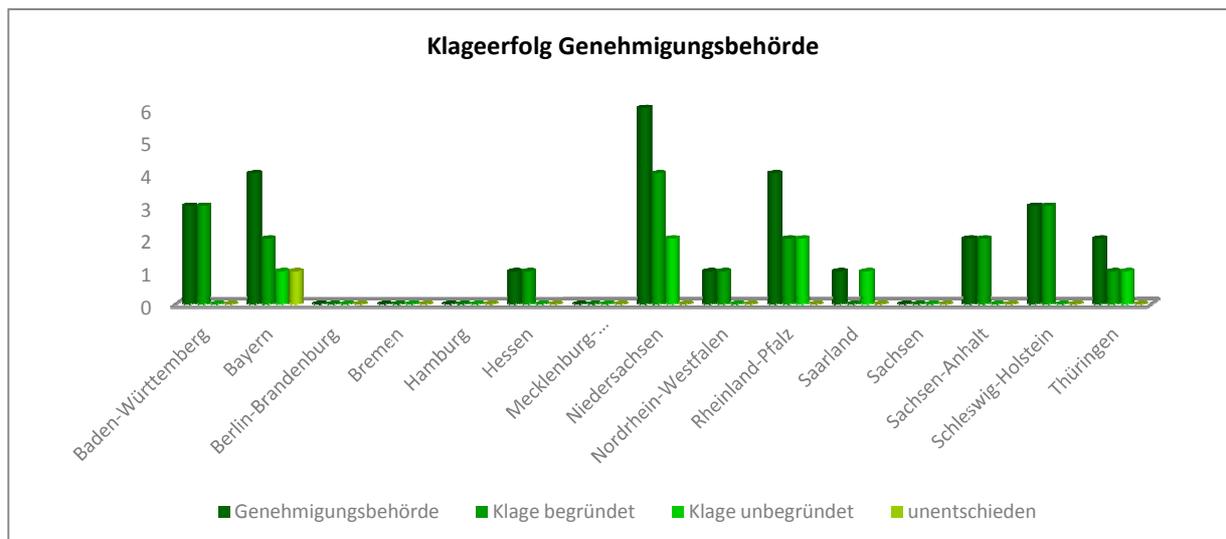


Diagramm 11: Klageerfolge Genehmigungsbehörden

Wenn Genehmigungsbehörden WEA-Bauherrn einen ablehnenden Bescheid erteilt haben, diese in der Folge nach einem Widerspruchsverfahren eine Verpflichtungsklage oder Anfechtungsklage beim Verwaltungsgericht eingereicht hatten und das Verwaltungsgericht dem stattgegeben hatte, haben Genehmigungsbehörden 27 mal die erstinstanzlichen Entscheidungen durch Obergerichte überprüfen lassen. Dabei waren 70 % der Verfahren erfolgreich für die Genehmigungsbehörden und die Genehmigungsbehörden wurden in ihren ursprünglichen Verwaltungsentscheidungen durch die Berufungsgerichte bestätigt.

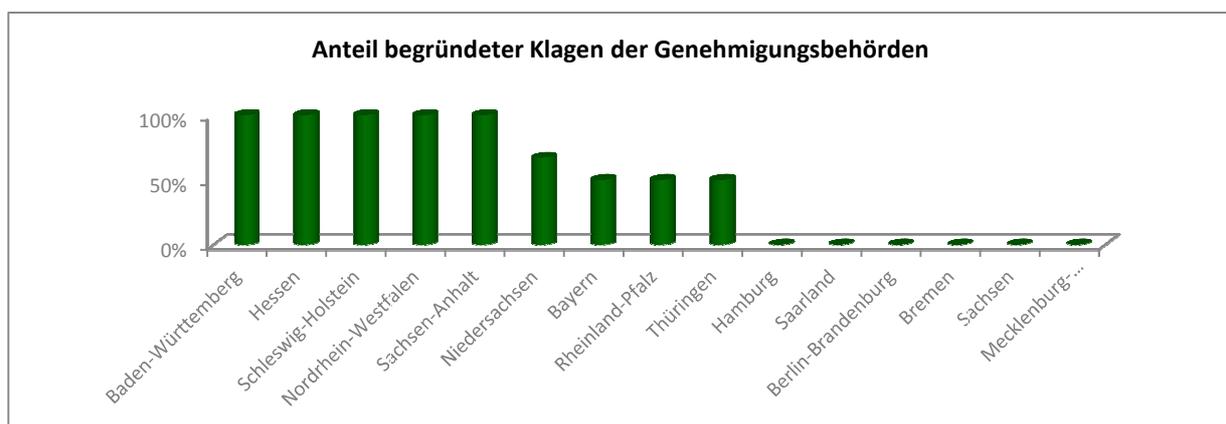


Diagramm 12: Anteil begründeter Klagen Genehmigungsbehörden

Der prozentuale Anteil erfolgreicher, d. h. begründeter Klagen muss auch bei den Genehmigungsbehörden vor dem Hintergrund geringer Fallzahlen betrachtet werden. Insofern gelten die Aussagen zu den Nachbar-/andere Behörde-Klagen und Gemeindeclagen entsprechend. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die Zulässigkeit von Vorhaben, insbesondere Vorhaben wie WEA im Außenbereich an einer Vielzahl von tatsächlichen Regelungen bzw. Hindernissen scheitern

können. Inwieweit Einstellungen oder politische Einflüsse zu eher ablehnenden Entscheidungen geführt haben können, ist nicht allein anhand von Erfolgsquoten zu beurteilen. Erst eine zusätzliche Auswertung von Entscheidungen in Bezug auf einen unbestimmten Rechtsbegriff wie die Verunstaltung des Landschaftsbildes rechtfertigt die Vermutung anderer Einflussfaktoren.

### **9.3 Die Störung/Beeinträchtigung oder Verunstaltung des Landschaftsbildes als Verstoß gegen Rechtsvorschriften**

Das Attribut Schönheit wird in der Regel durch andere Kriterien substituiert. Können durch WEA erfolgte Eingriffe in das Landschaftsbild und deren Beeinträchtigungen des Schutzgutes Landschaftsbild nicht vermieden oder vermindert werden, ist ein Ausgleich bzw. Ersatz erforderlich. Als Ausgleichsmaßnahmen werden jene Maßnahmen bezeichnet, die die verlorene Funktion im räumlich funktionalen Zusammenhang wiederherstellen können. Alternativ können Ersatzmaßnahmen oder -zahlungen festgelegt werden.

### **9.4 Die Beurteilungskriterien in den Entscheidungen**

Die gesetzlichen Regelungen dienen als Kontrollmaßstab für die Beurteilung des gesetzmäßigen Handelns der Verwaltung, sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht.<sup>143</sup> Für die Beurteilung des Landschaftsbildes in Bezug auf seine Verunstaltung gilt in allen Bundesländern dieselbe bundesgesetzliche Regelung des § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB<sup>144</sup>. Bei Verwaltungsentscheidungen, die im Zusammenhang mit unbestimmten Rechtsbegriffen (wie Verunstaltung) getroffen werden, muss die Entscheidungsfindung, die einem Bescheid zu Grunde liegt nachvollziehbar und vom Gericht überprüfbar sein. Überlegungen über die Gesetzesgebundenheit der Verwaltung gehen im Allgemeinen von einem bestimmten Grundmodell des *normalen Gesetzesvollzugs* aus. Man spricht von *gebundenen Entscheidungen* und impliziert damit, dass sich aus dem Gesetz schlüssig *die eine* richtige Rechtsanwendung ergibt.

Die Ausführungen in den verwaltungsgerichtlichen Entscheidungsbegründungen erinnern in Einzelfällen an die literarische Epoche der Romantik:

*Die abwechslungsreichen Grenzlinien zwischen vielfältigen Strukturen des bewegten Geländes und dem freien Himmel sind nahezu ausnahmslos von störenden baulichen Elementen frei. Die baulichen Substanzen ordnen sich dem Fuß der Hanglage zu. In vielfältiger Hinsicht bestehen Sichtbeziehungen, die das Panorama der dem Teutoburger Wald noch zuzurechnenden Kuppenabfolge erfahrbar machen. Da die Acker- und Wiesenflächen sich von der Vorhabenfläche in Richtung Südosten aufweiten und in sanft geschwungenem Verlauf abfallen, besteht von dort, vom Nordwestrand der etwa 1600 m entfernt gelegenen Ortslage eine freie Sichtbeziehung*

---

<sup>143</sup> Vgl. Bernhard Raschauer: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3. Auflage 2009, SpringerWienNewYork, Rn.559

<sup>144</sup> Vgl. Kap. 3.1

*zum Vorhabenstandort, die einen besonderen Reiz durch die den Standort gewissermaßen seitlich umfassenden Waldkuppen (...) erfährt. Aus dieser Blickrichtung würde die Windenergieanlage die bestehenden Sichtbeziehungen auf eine geradezu bedrückende Weise zerstören. Die derzeit prägenden Landschaftselemente würden durch die sie gewissermaßen maßstablos überragende Windenergieanlage dominiert. Der Blick würde auf die Windenergieanlage gezwungen, da sie wegen ihrer Höhe und des sich drehenden Rotors sowie der die Windenergieanlage umsäumenden Waldkuppen unwillkürlich in das Zentrum der Betrachtung rückt. Der in dem von der Klägerin vorgelegten Gutachten wiedergegebene Begriff der Horizontverschmutzung beschreibt einen Teil des Eindrucks vom Landschaftsbild aus südöstlicher Richtung plastisch und zutreffend. Allerdings würde durch die Windenergieanlage nicht nur der Horizont "verschmutzt", sondern ein krasser Gegensatz auch zu den gewissermaßen unterhalb des Horizonts bestehenden landschaftlichen Gegebenheiten an dieser Stelle geschaffen, die deren Liebreiz weitgehend entwerfen<sup>145</sup>.*

Andere Beurteilungen fallen da nüchterner aus, selbst wenn ein unter UNESCO Welterbeschutz stehendes Bauwerk wie die Wartburg im weiteren Umfeld vorhanden ist:

*Wegen des bestimmenden Anteils an Ackerflächen vermag das Gericht trotz der exponierten Lage des Vorhabenstandortes nicht von einer schlechthin unerträglichen Landschaftsbildbeeinträchtigung auszugehen. .... allein der Umstand, dass sich von den Standorten des Betrachters aus ein weiter Blick in die Umgebung bietet und daher eine dort errichtete Windenergieanlage jeweils auch aus größerer Entfernung wahrnehmbar wäre, (ist) nicht für die Bejahung einer grob unangemessenen Landschaftsbildbeeinträchtigung ausreichend. Soweit jedoch der Blick in diese Richtung möglich war, ist festzustellen, dass das Landschaftsbild aus einer Vielzahl von bewaldeten, wellenförmig verlaufenden Höhenzügen ohne nennenswerte störende Elemente wie Siedlungsstrukturen oder Gewerbegebiete besteht, die sich vorwiegend in den von hier nicht einsehbaren Flusstälern und Taleinschnitten befinden. Die in der mündlichen Verhandlung vom 03.03.2010 vorgelegte Visualisierung, aber auch die bereits früher und die nach dem Termin vom 03.03.2010 vorgelegten Fotomontagen und Visualisierungen machen deutlich, dass das Vorhaben von der Wartburg aus durchaus als Mast mit sich drehenden Rotoren zu erkennen ist, jedoch keine dominante und Unruhe stiftende Wirkung in dieser Entfernung mehr entfaltet, sondern eher silhouettenhaft wahrgenommen wird. Von einer schlechthin nicht mehr hinnehmbaren Verunstaltung des Landschaftsbildes kann daher auch insoweit keine Rede sein.<sup>146</sup>.*

Wesentlich ist die Unterscheidung zwischen Beeinträchtigung und Verunstaltung: landwirtschaftliche Flächen bilden kein schützenswertes Landschaftsbild und Vorbelastungen (durch Energieleitungen, schon vorhandene WEA oder auch Straßen, insbesondere Autobahnen) sind entscheidend:

*... die Realisierung des geplanten Vorhabens zwar eine „dauerhafte visuelle Beeinträchtigung des Landschaftsbildes und damit auch der Erholungseignung“ bewirkt. Weiter heißt es aber, dass das Vorhabengebiet „keine besondere Bedeutung für das Landschaftsbild und die naturgebundene Erholung“ besitze. Diese Wertung ist nicht zweifelhaft, denn nach den ihr zugrunde liegenden Feststellungen wird das Vorhabengebiet von ausgeräumten Ackerflächen dominiert und ist u. a. durch die westlich des geplanten Standortes bereits vorhandenen drei Windenergieanlagen vorbelastet<sup>147</sup>.*

---

<sup>145</sup> OVG NRW, Urteil vom 4.12.2006 – 7 A 568/06 -, Rn. 71

<sup>146</sup> VG Meiningen, Urteil vom 28.7.2010 - 5 K 670/06 Me -, ZUR 2011, 46-49

<sup>147</sup> Thüringer OVG, Beschluss vom 24.8.2007 - 1 EO 563/07 -, ThürVGRspr 2008, 181-187

Da jeder gerichtlichen Entscheidung ein anderer Fall und eine andere Situation zu Grunde liegen, ist insbesondere bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe die Vergleichbarkeit erschwert. Andererseits ist nicht davon auszugehen, dass in einigen Bundesländern vorwiegend vor Verunstaltung zu schützende Landschaftsbilder zu finden sind und in anderen nicht. Auch wenn landschaftliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern ohne Weiteres feststellbar und beschreibbar sind, ein mehr oder weniger *schön* als spezifische regionale Differenzierung ist nicht angezeigt. Deshalb können nicht zwei einzelne Urteile Gegenstand des Vergleichens sein, sondern unter gleichen Kriterien ausgewählte Entscheidungen.

## 9.5 Regionale Unterschiede

In den dieser Arbeit zu Grunde liegenden Entscheidungen sind WEA Gegenstand der gerichtlichen Kontrolle gewesen. Auch wenn die gesamte Zulässigkeit überprüft werden muss, sind einzelne Kriterien herauszufinden, die für oder gegen die Zulässigkeit von Vorhaben gewertet wurden. Wenn in gerichtlichen Entscheidungen eine Unzulässigkeit von WEA an den vorgesehenen Standorten festgestellt wurde, konnte das verschiedene Gründe haben. Die Argumentation hinsichtlich der Verunstaltung des Landschaftsbildes ist ein fast in jedem Fall angebrachter Einwand, der für die Entscheidung aber nicht immer relevant war. Für einen Nachbarn ist die Verunstaltung des Landschaftsbildes keine Anspruchsgrundlage, denn es handelt sich dabei nicht um eine nachbarschützende Vorschrift, sondern um einen öffentlichen Belang.

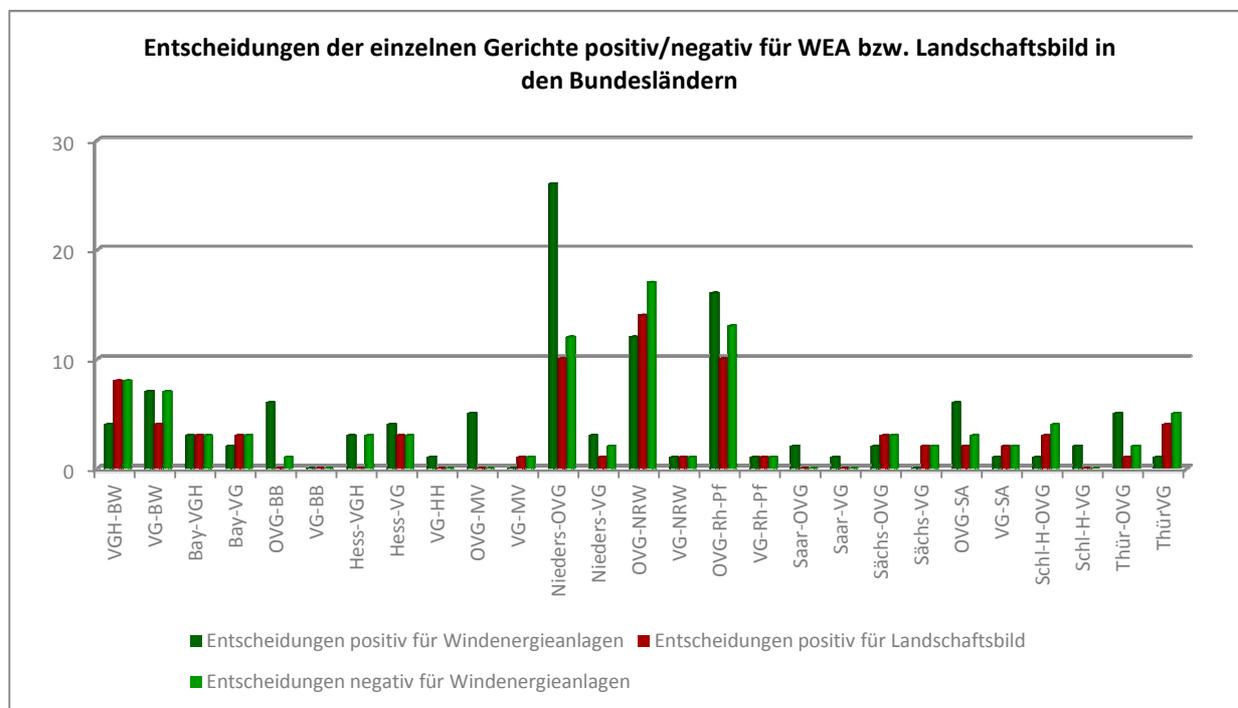


Diagramm 13: Entscheidungen der Gerichte positiv/negativ für WEA bzw. Landschaftsbild

Die Anzahl der negativen Entscheidungen für WEA entspricht mindestens der Anzahl der Entscheidungen, die eine Verunstaltung des Landschaftsbildes festgestellt haben, häufig ist die Anzahl jedoch größer, da es andere Versagungsgründe der Vorhabenbegehren gab (Naturschutzgründe, Lärmschutzgründe, planungsrechtliche Gründe, o. ä).

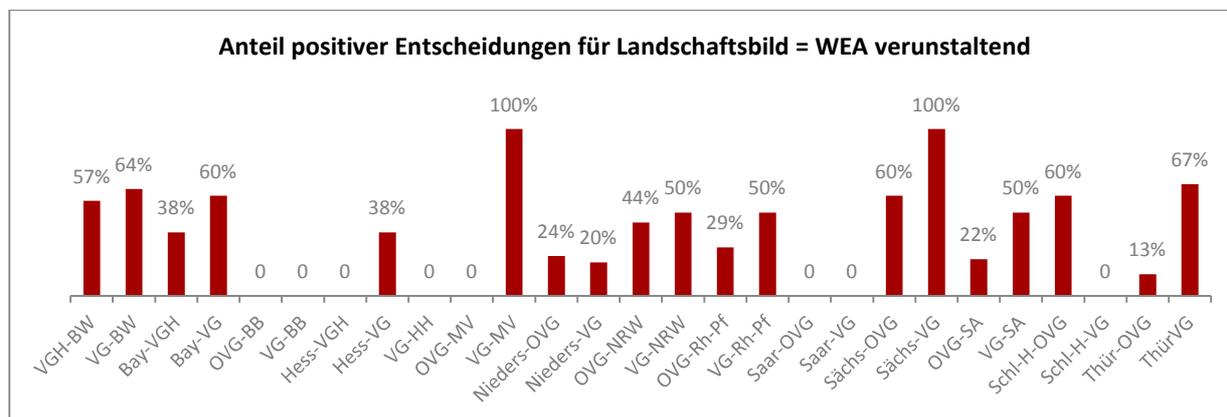


Diagramm 14: Anteil positiver Entscheidungen für Landschaftsbild = WEA verunstaltend der einzelnen Gerichte

Die Aussagekraft der prozentualen Angaben ist begrenzt, es muss berücksichtigt werden, dass teilweise nur geringe Fallzahlen zu Grunde lagen. Das Verwaltungsgericht in Mecklenburg-Vorpommern hat in einem Fall entschieden, das Sächsische Verwaltungsgericht in zwei Fällen.

Die OVG-Entscheidungen in Berlin-Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern sind fast ausnahmslos zu Gunsten der WEA entschieden worden. Aber auch die Niedersächsischen Gerichte haben zu einem verhältnismäßig großen Anteil für die Errichtung von WEA entschieden (63,4%) und nur zu einem geringeren Anteil eine Verunstaltung feststellen können (Niedersächsisches OVG 24%, Niedersächsische VG 20%). Dagegen haben Verwaltungsgerichte in Thüringen in 67% der Fälle eine Verunstaltung festgestellt, Verwaltungsgerichte in Baden-Württemberg in 64% der Fälle und sowohl Bayerische Verwaltungsgerichte, das Sächsische OVG und das OVG Schleswig-Holstein in 60% der Fälle<sup>148</sup>.

Ob sich eine ablehnende Haltung gegenüber WEA, bzw im Umkehrschluss eine besondere Wertigkeit des Schutzgutes Landschaftsbild eher bei erstinstanzlichen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte oder bei den Obergerichten zeigt, bzw. inwieweit auch hier regionale Unterschiede deutlich werden, lässt sich aus einem Vergleich der jeweiligen Instanzen in den einzelnen Bundesländern folgern. Ein Vergleich der obergerichtlichen Entscheidungen ergibt folgendes Bild:

<sup>148</sup> Aus der Feststellung der Verunstaltung des Landschaftsbildes folgte die Unzulässigkeit der WEA. Oft war das aber nicht der alleinige Ablehnungsgrund der Genehmigung eines WEA-Vorhabens.

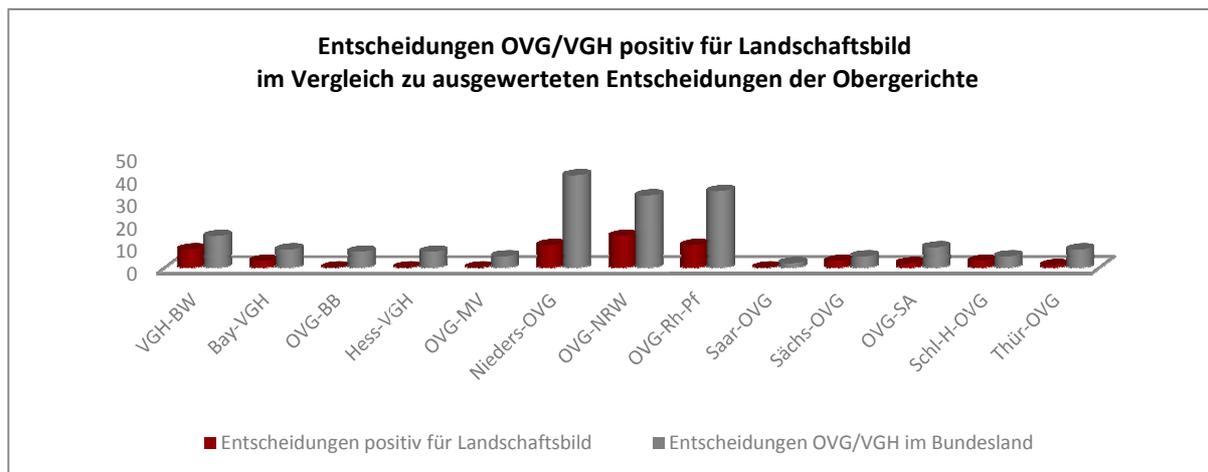


Diagramm 15: Entscheidungen OVG/VGH positiv für Landschaftsbild = WEA verunstaltend

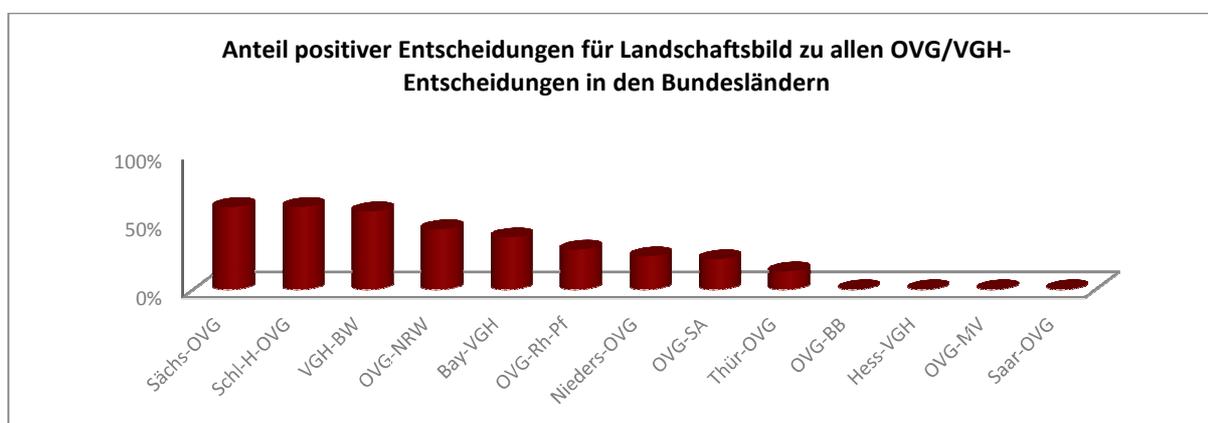


Diagramm 16: Anteil positiver Entscheidungen OVG/VGH positiv für Landschaftsbild = WEA verunstaltend in den Bundesländern

Daraus ergibt sich, dass das Sächsische OVG und das Schleswig-Holsteinische OVG in 60% ihrer Entscheidungen eine Verunstaltung des Landschaftsbildes durch WEA erkannt haben, gefolgt von dem VGH Baden-Württemberg, der in 57% seiner Entscheidungen eine Verunstaltung bejaht hat und das OVG Nordrhein-Westfalen, dass in 44% seiner Entscheidungen, sowie der Bayerische VGH, der in 38% seiner Entscheidungen positiv für das Landschaftsbild und ablehnend gegen WEA-Vorhaben geurteilt hat. Dagegen haben weder das OVG Berlin-Brandenburg, noch der Hessische VGH, das OVG Mecklenburg-Vorpommern oder das OVG Saarland eine Verunstaltung bei den von ihnen entschiedenen Vorhaben erkennen können. Im Durchschnitt haben die Obergerichte in 30,5% ihrer Entscheidungen eine Verunstaltung des Landschaftsbildes durch das streitige WEA-Vorhaben festgestellt. Das bedeutet, dass sowohl das Sächsische OVG, das Schleswig-Holsteinische OVG, der VGH Baden-Württemberg, das OVG Nordrhein-Westfalen und der Bayerische VGH überdurchschnittlich oft eine Verunstaltung des Landschaftsbildes gesehen haben.

Die Anzahl der Entscheidungen von Verwaltungsgerichten, die zur Auswertung vorlagen, ist erheblich geringer als die Anzahl der obergerichtlichen Entscheidungen. Begründet werden kann das sowohl mit den Normenkontrollverfahren, da nach § 47 VwGO die Zuständigkeit für die Überprüfung von Satzungen und Zielen der Raumordnung in einem Regionalplan<sup>149</sup> bei den Oberverwaltungsgerichten liegt, als auch damit, dass die Entscheidungen der OVG/VGH eher wegweisend sein sollen und damit häufiger veröffentlicht werden.

Von den Verwaltungsgerichten wurden 50 Entscheidungen ausgewertet, von den Oberverwaltungsgerichten bzw. Verwaltungsgerichtshöfen 177 Entscheidungen. Das entspricht einem Verhältnis von 22% VG-Entscheidungen zu 78% OVG/VGH-Entscheidungen.

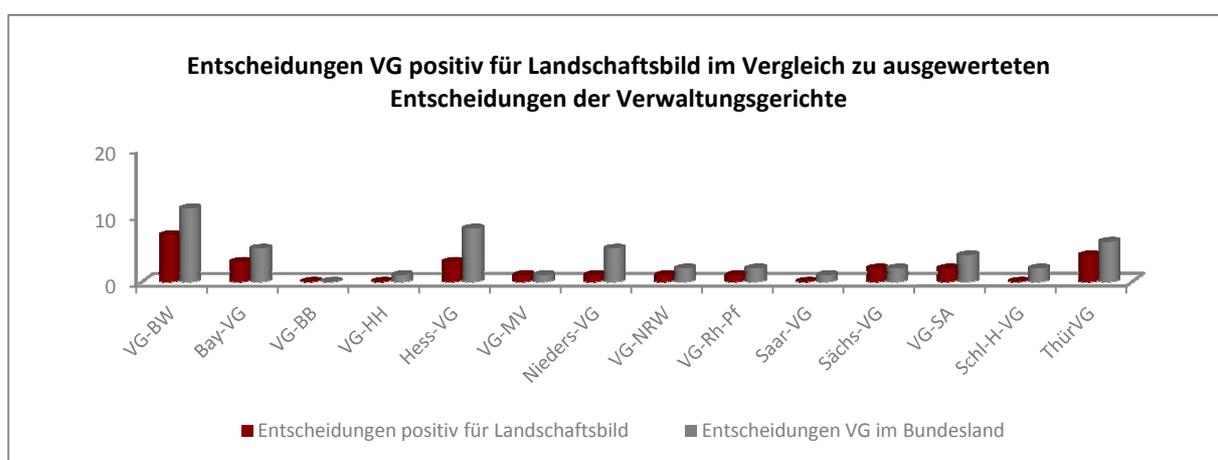


Diagramm 17: Entscheidungen VG positiv für Landschaftsbild = WEA verunstaltend

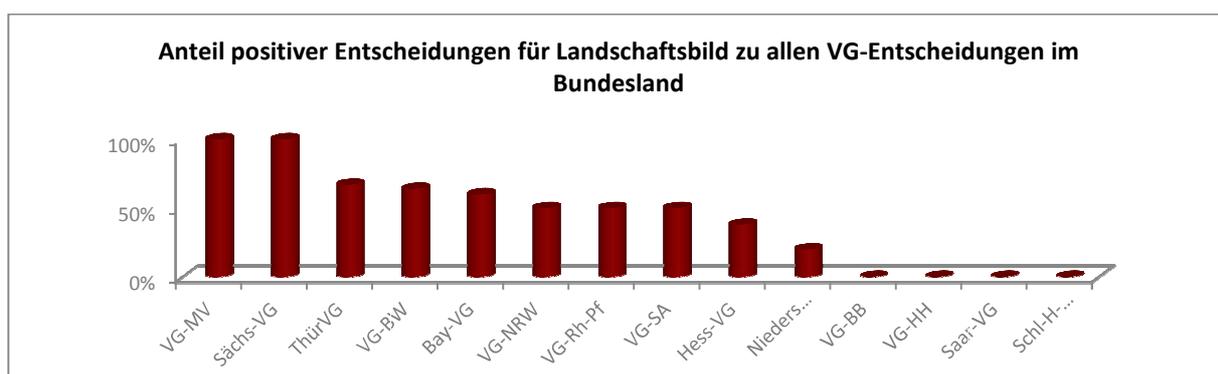


Diagramm 18: Anteil positiver Entscheidungen VG positiv für Landschaftsbild = WEA verunstaltend in den Bundesländern

Die Verwaltungsgerichte haben durchschnittlich in 50% der Fälle eine Verunstaltung des Landschaftsbildes festgestellt. In der Rangfolge stehen das VG Mecklenburg-Vorpommern und das Sächsische VG ganz oben, aber aufgrund der geringen Fallzahl von nur einem bzw. zwei

<sup>149</sup> EurUP 2004, 56; NVwZ 2004, 614; 17.6.2004 – 4BN 5/04 - juris

entschiedenen Fällen<sup>150</sup>. Aber auch die Verwaltungsgerichte in Thüringen mit 67%, in Baden-Württemberg mit 64% und in Bayern mit 60% liegen über dem Durchschnitt. Die Verwaltungsgerichte in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt haben in der Hälfte der Fälle eine Verunstaltung des Landschaftsbildes erkannt.

Auffällig ist, dass die Verwaltungsgerichte häufiger eine Verunstaltung durch WEA-Vorhaben bejaht haben als die Obergerichte (OVG/VGH). Vermutlich liegt daran, dass bei den Verpflichtungsklagen, die von WEA-Bauherrn aufgrund ablehnender Bescheide angestrengt werden, erstinstanzlich eine Tatsachenbeurteilung von den Verwaltungsgerichten vorgenommen werden muss.

Bei der Beurteilung der Auswertungen muss berücksichtigt werden, dass die Entscheidungen von verschiedenen Verwaltungsgerichten in den Bundesländern ergangen sind und auch bei den Oberverwaltungsgerichten kamen die Entscheidungen von mehreren Kammern zur Auswertung. Deshalb lässt sich insbesondere aufgrund der Tatsache, dass es sich immer um Einzelfallentscheidungen handelt und die Anzahl der Entscheidungen der einzelnen Kammern keine signifikanten Schlussfolgerungen zu lassen, auch keine Aussage darüber treffen, dass bestimmte Gerichte bzw. Kammern abweichende andere Maßstäbe an die Beurteilung des Landschaftsbildes anlegen, um eine Verunstaltung aufgrund von WEA-Vorhaben zu bejahen.

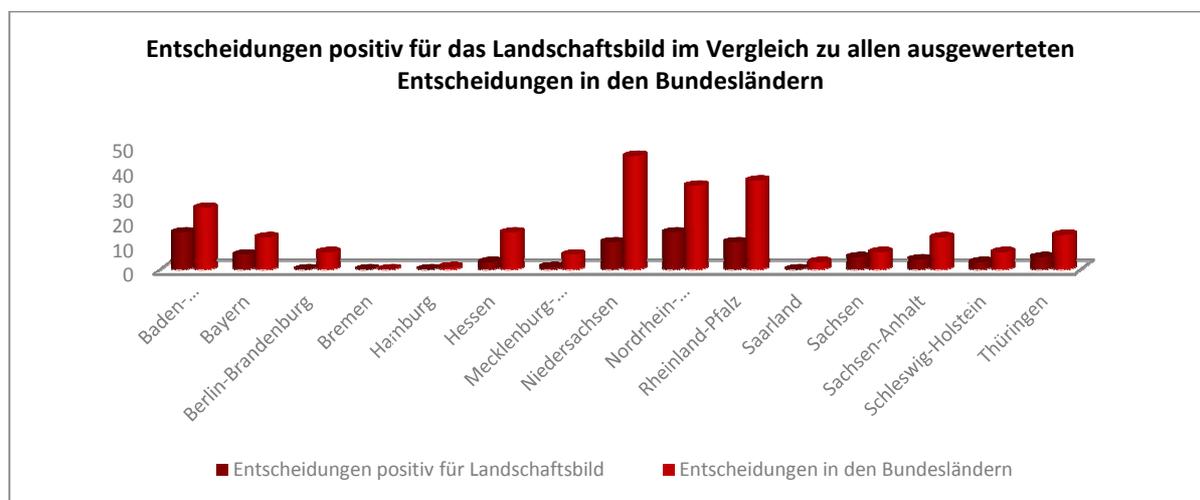


Diagramm 19: Entscheidungen positiv für das Landschaftsbild im Vergleich zu allen ausgewerteten Entscheidungen in den Bundesländern

<sup>150</sup> Vgl. Diagramm 12



Diagramm 20: Anteil positiver Entscheidungen für Landschaftsbild = WEA verunstaltend in den Bundesländern

Betrachtet man nicht nur die einzelnen Gerichte, sondern die Entscheidungen zum Landschaftsbild bei WEA-Vorhaben in den einzelnen Bundesländern, ist festzustellen, dass im Durchschnitt in 33% der Entscheidungen eine Verunstaltung des Landschaftsbildes festgestellt wurde.

Am Häufigsten wurde die Verunstaltung des Landschaftsbildes durch WEA in Sachsen bejaht, bei 71% der ausgewerteten Entscheidungen wurde festgestellt, dass WEA das Landschaftsbild verunstalteten. In Baden-Württemberg wurde die Verunstaltung in 60% der Fälle festgestellt, gefolgt von Bayern mit 46%, Nordrhein-Westfalen mit 44% und Schleswig-Holstein mit 43% der Fälle. In Niedersachsen haben die Gerichte nur bei 24% ihrer Entscheidungen eine Verunstaltung erkannt, in Hessen in 20%, in Mecklenburg-Vorpommern in 17% und in Bundesländern Berlin-Brandenburg, Hamburg und Saarland wurde in keiner Entscheidung eine Verunstaltung bejaht.

Da bei diesem Vergleich mehr Entscheidungen zur Auswertung kamen, sind hier die anteiligen Werte interessanter. Zu berücksichtigen ist ferner, dass die Anzahl der realisierten WEA-Vorhaben eher zu weniger Feststellungen der Verunstaltung des Landschaftsbildes geführt haben, in den Bundesländern, wo die meisten WEA stehen, gab es weniger Entscheidungen, die eine Verunstaltung des Landschaftsbildes durch WEA bejahten. Sei es, dass die planerische Steuerung mehr Raum für die Realisierung von WEA-Vorhaben zugelassen hat oder dass bereits vorhandene WEA als Vorbelastung keine Beurteilung einer Verunstaltung des Landschaftsbildes mehr rechtfertigten. Nur in Sachsen, Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen waren die für WEA-Vorhaben gefällten Entscheidungen geringer als die Entscheidungen, die eine Verunstaltung des Landschaftsbildes bejahten (vgl. Diagramm 21).

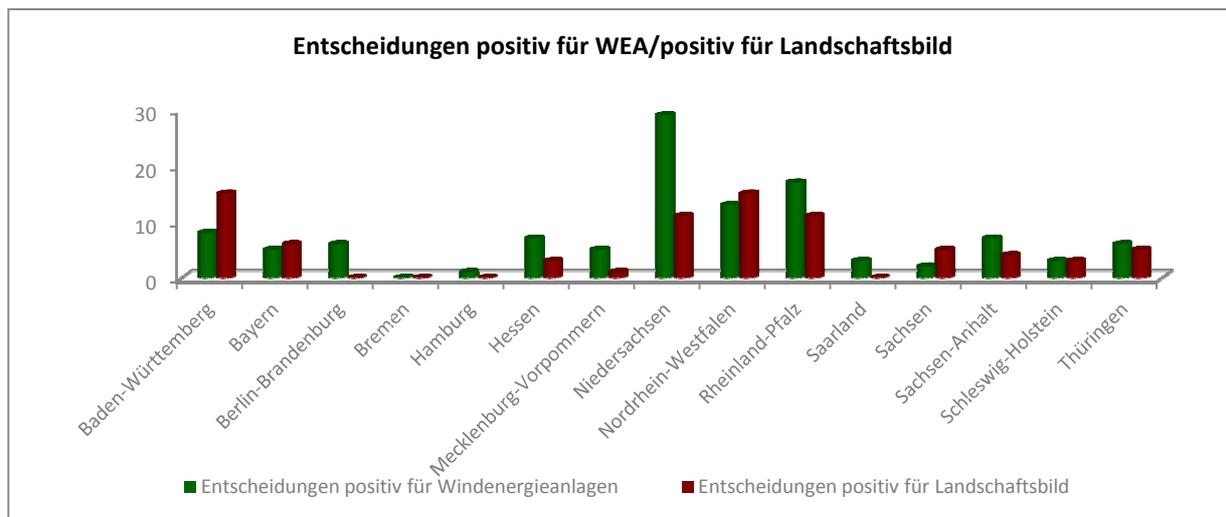


Diagramm 21: Vergleich Entscheidungen positiv für WEA/positiv für Landschaftsbild = WEA verunstaltend in den Bundesländern

## 10 Welche Entwicklungen sind in der Rechtsprechung erkennbar?

Zur Beurteilung, ob die Anzahl der WEA-Vorhaben mit der Anzahl der gerichtlichen Entscheidungen korreliert, ist eine zeitliche Betrachtung sinnvoll.

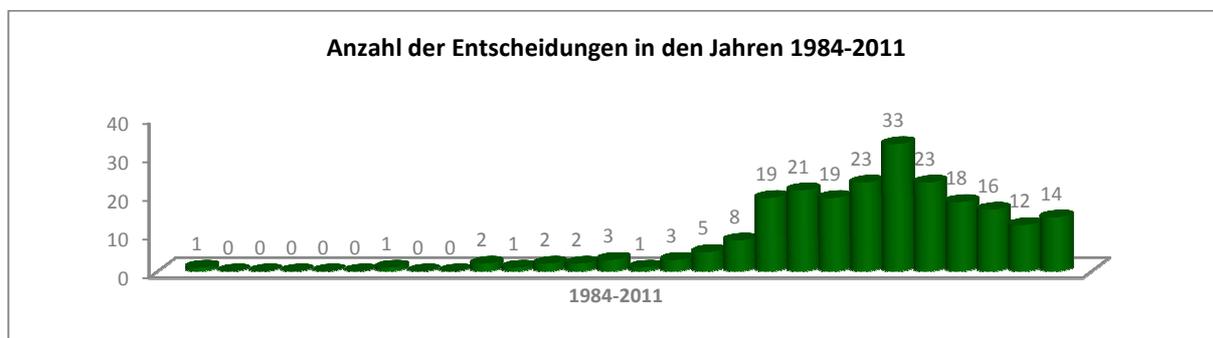


Diagramm 22: Anzahl der Entscheidungen in den Jahren 1984-2011

Die erste Entscheidung, die nach den Suchkriterien zur Auswertung vorlag ist vom OVG Rheinland-Pfalz aus dem Jahr 1984<sup>151</sup>, veröffentlicht lediglich mit dem Orientierungssatz: *Eine Windenergieanlage im Außenbereich kann eine erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigung des Landschaftsbildes darstellen.* Eine größere Anzahl an Entscheidungen ist erst seit den Jahren 2001

<sup>151</sup> OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 12.12.1984 - I A 59/83 -, fpoev (juris)

veröffentlicht<sup>152</sup>. Das Verhältnis der Entscheidungen zu den realisierten WEA-Vorhaben in den einzelnen Jahren<sup>153</sup>:

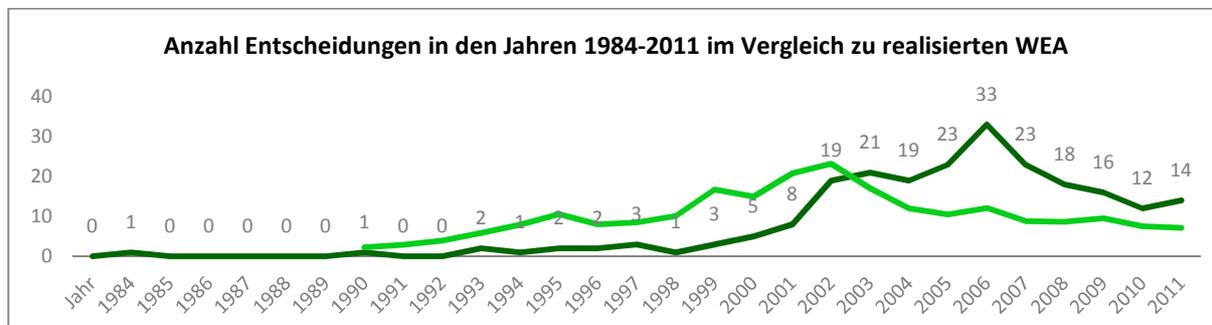


Diagramm 23: Anzahl Entscheidungen in den Jahren 1984-2011 im Vergleich zu realisierten WEA (in hundert)

Die meisten WEA-Vorhaben wurden 2002 realisiert (2321 Anlagen), seit diesem Zeitpunkt hat die Anzahl der einzelnen Anlagen, die gebaut wurden, kontinuierlich abgenommen (2011 ca. 710 Anlagen)<sup>154</sup>. Die Anzahl der Entscheidungen ist bis 2006 stetig gestiegen, wobei die Verfahrensdauer sicher für die zeitversetzten Maxima verantwortlich ist. Seit 2006 mit 33 Entscheidungen ist eine kontinuierliche Abnahme der veröffentlichten Entscheidungen festzustellen. Viele juristisch relevante Fragen konnten bereits geklärt werden, es kann aber auch vermutet werden, dass die Akzeptanz der WEA ist gestiegen ist, so dass die Klagebereitschaft gesunken ist.

## 10.1 Hat sich die Beurteilung des Schutzgutes Landschaftsbild geändert?

Die für die Auswertung vorhandenen Entscheidungen wurden in zeitlicher Abfolge sortiert den einzelnen Jahren zugeordnet und in Bezug auf die wesentliche Fragestellung der Arbeit, ob und wie häufig durch die Gerichte eine Verunstaltung des Landschaftsbildes durch ein WEA-Vorhaben bejaht wurde, untersucht.

Auch wenn für die Jahre 1990 (1984) bis 2000 nur wenige Entscheidungen aus der Datenbank abrufbar sind, ist doch erkennbar, dass in diesem Zeitraum sehr viel häufiger eine Verunstaltung des Landschaftsbildes bejaht wurde, als in den letzten Jahren (2007-2011). In den Jahren 1984-2000 wurde in 12 von 21 Entscheidungen eine Verunstaltung durch WEA-Vorhaben bejaht (57%), im

<sup>152</sup> Fraglich ist, ob die Gerichte erst ab diesem Zeitpunkt vermehrt Entscheidungen veröffentlicht haben, oder ob die Verfahrensdauer so lange war.

<sup>153</sup> Status der Windenergienutzung in Deutschland - Stand 30.6.2011 (für 2011: Zahl für Vergleichbarkeit verdoppelt), J. P. Molly, DEWI GmbH, <http://www.dewi.de/dewi/fileadmin/pdf/publications/Statistics%20Pressemitteilungen/30.06.11/windenergie-deutschland-langfassung.pdf>

<sup>154</sup> Allerdings wurde die Leistungsfähigkeit der einzelnen Anlage gesteigert, so dass die Stromproduktion erhöht werden konnte.

Zeitraum 2007-2011 wurde in 16 von 83 Entscheidungen eine Verunstaltung durch WEA-Vorhaben festgestellt (19%).

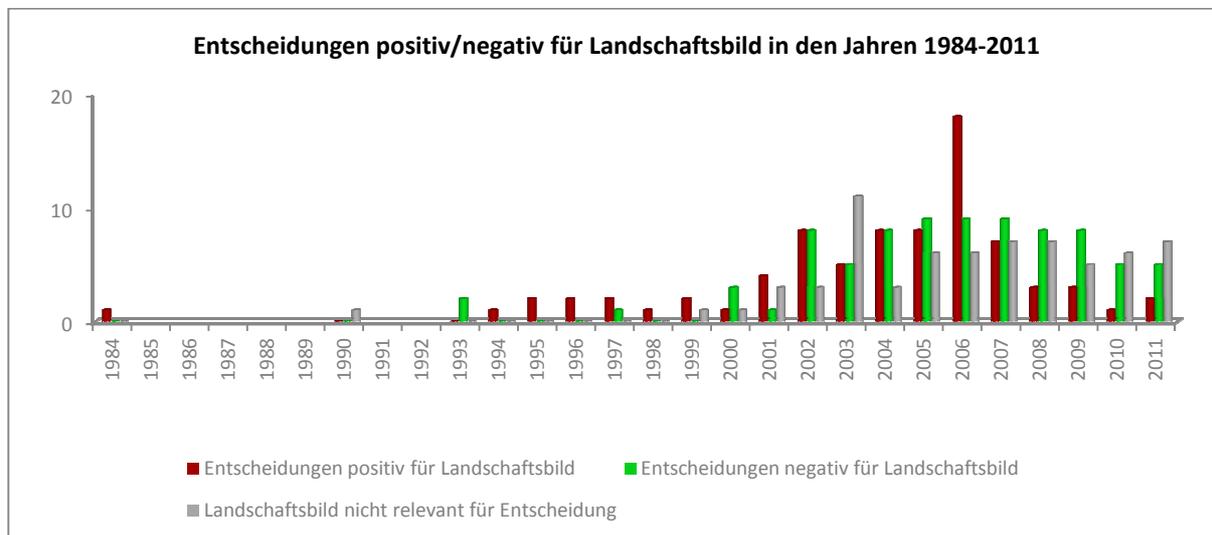


Diagramm 24: Entscheidungen WEA verunstalten Landschaftsbild in den Jahren 1984-2011

Da erst ab 2001 eine relevante Anzahl von Entscheidungen veröffentlicht wurde<sup>155</sup>, ist es sinnvoll erst ab diesem Zeitpunkt eine nähere Betrachtung dahingehend vorzunehmen, wie groß der Anteil der Entscheidungen war, in denen eine Verunstaltung des Landschaftsbildes durch WEA festgestellt wurde und ob sich der Anteil im Laufe der Jahre wesentlich geändert hat.



Diagramm 25: Anteil Entscheidungen Landschaftsbild durch WEA verunstaltet in den Jahren 2001-2011

In den Jahren 2001 bis 2006 wurde durchschnittlich in 42% der Entscheidungen auf eine Verunstaltung des Landschaftsbildes erkannt, mit 55% in 2006 wurde die höchste Quote erreicht (Diagramm 25). Seit dem nimmt der Anteil der Entscheidungen, in denen eine Verunstaltung seitens

<sup>155</sup> Zumindest die Erfassung der Entscheidungen in der juris Datenbank erfolgte erst zunehmend ab diesem Zeitraum, so dass die Einschränkung der weiteren zeitlichen Betrachtung auf den Zeitraum ab 2001 bei der vorgenommenen Auswahl der Entscheidungen unter zu Grunde gelegten gleichen Kriterien richtig ist

des Gerichts gesehen wird, merklich ab. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Fallzahlen insgesamt rückläufig sind (vgl. Diagramm 22), aber auch die Anzahl der realisierten WEA-Vorhaben hat in den letzten Jahren abgenommen (vgl. Diagramm 23).

Die tendenzielle Abnahme der prozentualen Anzahl an Entscheidungen, die eine Verunstaltung des Landschaftsbildes bejahen, kann sowohl in der gesteigerten Akzeptanz oder auch Gewöhnung ihre Ursache haben, als auch in der mit der Zeit weit verbreiteten planerischen Steuerung über die Instrumente der Regionalplanung und Bauleitplanung (vgl. Kap. 4), die allerdings selbst auch häufig Gegenstand der gerichtlichen Kontrolle war (vgl. Diagramm 3).

## 10.2 Lassen sich aus einer chronologischen Betrachtung der Entscheidungen gesellschaftliche Umdenkungsprozesse ableiten?

Im Rahmen der planerischen Steuerung findet eine Auseinandersetzung mit WEA-Vorhaben statt. Um zu beurteilen, ob die planerische Steuerung zur Nutzung der Windenergie sehr anfällig ist für die gerichtliche Kontrolle, ist eine Recherche nach der Häufigkeit der Verfahren zu den einzelnen Planarten sinnvoll. Bei der Suche in der Juris-Rechtsprechungsdatenbank unter den Stichworten Regionalplan, Flächennutzungsplan, Bebauungsplan und dann jeweils in der Kombination mit den Schlagwörtern Wind, Windenergie und Windkraftanlage ergibt sich folgendes Ergebnis:

	Regionalplan	Flächennutzungsplan	Bebauungsplan
Anzahl Entscheidungen insgesamt	1358	7868	27472
Anzahl Entscheidungen Kombination Windkraftanlage	326	736	626
Anteil der Entscheidungen zu Plänen mit Gegenstand WEA	24%	9%	2%

Tabelle 3: Anzahl aller abgerufenen Entscheidungen nach Suchkriterien Regionalplan, Flächennutzungsplan, Bebauungsplan

Daraus lässt sich erkennen, wie Streitbefangen die räumliche Planung auf allen Ebenen ist. Die Konzentration der gerichtlichen Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit WEA auf Regionalpläne ist damit zu begründen, dass die Ausweisung von Vorranggebieten verbunden mit Ausschlusszonen konkrete Rechte begründet, was auf der Ebene der Regionalpläne für andere Flächenfestlegungen nicht der Fall ist<sup>156</sup>. Der großräumlichere Umfang von Regionalplänen alleine kann keine Rechtfertigung für die Häufigkeit von gerichtlichen Auseinandersetzungen im

<sup>156</sup> Baurecht entsteht erst auf der Ebene von Bebauungsplänen, mit den Festsetzungen von Art und Maß der baulichen Nutzung und der überbaubaren Grundstücksfläche; vgl. Kap. 4.3, 4.4.

Zusammenhang mit der Windenergie sein. Eher ist von Unsicherheiten im Umgang mit der neuen Materie und Schwierigkeiten im Rahmen der Beteiligung und im Abwägungsprozess auszugehen.

### 10.3 Politische Einflüsse

Die planerischen Zielvorgaben werden von politischen Gremien erarbeitet. Leitvorstellung bei der Erfüllung der Aufgabe ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt (§ 1 Abs. 2 ROG).

Mit den von der Rechtsprechung entwickelten verstärkten Steuerungsmöglichkeiten von Außenbereichsvorhaben und dem Darstellungsprivileg in § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB wurde ein neuer Bereich auch der politischen Einflussnahme begründet. Die Anforderungen an die städtebaulichen Steuerungsmöglichkeiten wurden allerdings strengen Regeln unterworfen, so streng, dass die Meinung vertreten wurde, dass das Planungssystem dadurch wie ein auch nur an einer Stelle schadhafter Luftballon zerplatzt.<sup>157</sup> Die Anfälligkeit der Pläne, durch Gerichte für unwirksam erklärt zu werden, ist grundsätzlich recht hoch, nicht nur in Bezug auf die planerische Steuerung von Standorten für WEA-Vorhaben.

Die Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte erfolgt nicht nach Ermessen oder politischer Opportunität, sondern allein nach dem Maßstab des Rechts. Das Recht der Anlagengenehmigungen weist jedoch eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe, fachwissenschaftliche Wertungsfragen sowie Abwägungsermächtigungen auf, so dass es oft Aufgabe der Gerichte ist, die gesetzliche Grenze für einen vernünftigen Ausgleich zwischen den berechtigten Belangen für das Investitionsvorhaben und den schutzwürdigen Ansprüchen der davon Betroffenen zu finden.<sup>158</sup> In den Entscheidungen wird berücksichtigt, dass die behandelten Konflikte in weiteren ähnlichen Konstellationen auftreten. Langfristige Interessen künftiger Generationen sind sowohl bei Planungen zur Raumentwicklung als auch bei Fragen zu anlagebedingten Eingriffen in den Naturhaushalt bei der Würdigung der Fälle einzubeziehen. Die Verwaltungsgerichte haben als neutrale Kontrollinstanzen zu überprüfen, ob die von den Behörden getroffenen Entscheidungen mit dem geltenden Recht vereinbar sind. Für die Realisierung von Investitionsvorhaben ist eine funktionierende Verwaltungsgerichtsbarkeit als

---

<sup>157</sup> Bernhard Stürer / Eva Stürer: *Planungsrecht in der gerichtlichen Kontrolle* – Kolloquium zum Gedenken an Werner Hoppe im BVerwG – , , Münster/Osnabrück, DVBl 4 · 2011, S. 218, mit Verweis auf: BVerwG, Urteil vom 13.3.2003 – 4 C 4.02 – BVerwGE 118, 33 = NVwZ 2003, 738 = DVBl 2003, 1064 – Luftballon.

<sup>158</sup> Jürgen Held: *Rechtsprechung: Effektiver Verwaltungsrechtsschutz: Wirtschaft, Umweltschutz, Verkehrsanlagen*, Festschrift Rheinland-Pfalz: Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit heute, Koblenz 2007, S. 26

Standortvorteil im Sinne der Rechtsicherheit. Zur Klärung der rechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen der Anlagen oder zur Aufhebung rechtswidriger Erlaubnisse werden entweder Defizite in der Ausgangsentscheidung behoben oder weitere Fehlinvestitionen vermieden, insbesondere durch eine zügige Verwaltungsrechtsprechung.

Nach Einschätzung von Experten im Zuge der sog. „Berliner Gespräche zum Städtebaurecht“ in 2010 scheint sich das bestehende Regelungssystem zur Zulässigkeit von Anlagen zur Gewinnung erneuerbarer Energien insgesamt bewährt zu haben und bereits gut zu funktionieren. Änderungsbedarf wurde nur in sehr geringem Maße angesprochen und mit Zurückhaltung kommentiert. Grundsätzlich wird hier kein gesetzlicher Steuerungsbedarf gesehen. Das bestehende Regelungssystem aus privilegierter Zulässigkeit von Windenergieanlagen nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB kombiniert mit der planerischen Steuerung gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB hat sich in der Praxis bewährt und stellt auch für die im Energiekonzept der Bundesregierung geforderte Absicherung des Repowering einen tragfähigen Rechtsrahmen dar. Punktuell sind gleichwohl Verbesserungen möglich. Insbesondere können Rechtsunsicherheiten bei zu Zwecken des Repowering erforderlichen Änderungen bestehender Bauleitplanung entschärft werden.<sup>159</sup>

Der ständige politische Kampf um die Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich und die höchstrichterliche Rechtsprechung haben dem Gesetzgeber Anlass zu häufigeren Gesetzesänderungen gegeben. Es hat wohl bisher keine Novellierung des Bundesbaugesetzes und des Baugesetzbuches gegeben, in der § 35 BauGB nicht geändert oder ergänzt worden wäre. Die stringente Anwendung des § 35 BauGB in der Rechtsprechung des BVerwG führte dazu, dass bestimmte Nutzungsinteressen im Außenbereich rechtlich nicht bedient werden konnten. Das BVerwG hat es stets als ein zentrales Ziel des Gesetzes angesehen, eine geordnete städtebauliche Entwicklung mit dem dafür geschaffenen Instrumentarium der Bauleitplanung zu gewährleisten, und die Funktion des Außenbereichs darin gesehen, der Land- und Forstwirtschaft sowie der Erholung der Allgemeinheit zu dienen, so dass er grundsätzlich von Bebauung freizuhalten sei<sup>160</sup>. Günter Gaentzsch (VRiBVerwG a.D.) meinte zum 50 jährigen Bestehen des BauGB: *Vielleicht hätte es nicht der vielen Änderungen und Ergänzungen des § 35 bedurft, wenn das BVerwG die Worte „können zugelassen werden“ in § 35 Abs.2 für sonstige Vorhaben nicht im Sinne „dürfen nur zugelassen werden“ ausgelegt hätte – die dafür gegebene Begründung überzeugt jedenfalls nicht – und wenn es nicht jegliche, auch nur geringfügige Beeinträchtigung öffentlicher Belange als Grund zur Versagung der Genehmigung hätte ausreichen lassen. Die Zuerkennung eines Ermessensspielraums für die Baugenehmigungsbehörde bei mehr Raum für eine Gewichtung und Bewertung der widerstreitenden*

---

<sup>159</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): *Berliner Gespräche zum Städtebaurecht* Band I: Bericht, Stand: November 2010, S. 9

<sup>160</sup> BT-Drs. 7/2496, S. 48, Urteil vom 26.5.1978 – 4 C 9.77 – BVerwGE 55, 369

*Interessen im Einzelfall hätte eine flexiblere und deshalb der jeweiligen Interessenlage gerechter werdende Gesetzesanwendung ermöglicht. Allerdings hätte die Rechtsprechung wohl sehr viel länger gebraucht, eine hinreichend rechtssichere Kasuistik zu entwickeln, wie sie jetzt Gesetzesrecht ist. Gleichwohl beschäftigt § 35, ursprünglich eine relativ kurze Vorschrift, heute die an Text bei weitem längste des Baugesetzbuchs, die Verwaltungsgerichte wie keine andere. Zu keiner anderen gibt es mehr Entscheidungen des BVerwG.<sup>161</sup>*

Anlässlich der Festveranstaltung 50 Jahre Bundesbaugesetz/Baugesetzbuch gab es auch kritische Äußerungen zur Umsetzung der Planungshoheit und zum (gerechten) Abwägungsgebot auf der Gemeindeebene mit der Begründung, dass von den Gemeinden zu viele Vorgaben (Anpassungsgebot der Bauleitpläne an die Raumordnung sowie die staatliche Fachplanung, sowie Regelungen die als außerhalb des eigentlichen Baurechts vor allem aus Umweltrechtsvorgaben resultierend auch aus EU-Recht) zu beachten wären, die sowohl Planungshoheit als auch Abwägungsmöglichkeiten immer mehr begrenzen würden. Herangezogen wurde ein quantitativer Vergleich: § 35 BBauG über den Schutz des Außenbereichs hatte 1960 ganze 174 Wörter; der heutige § 35 BauGB misst mit 1235 Wörtern mehr als den 7-fachen Umfang.<sup>162</sup> Diese Kritik kann vielleicht sogar Anlass bieten, über die Planungshoheit von Gemeinden nachzudenken, falls sich der sich darin und in den zahlreichen Konfliktfällen, die auch durch Rechtsprechung dokumentiert wird, widerspiegelnde Eindruck, dass Gemeinden mit dieser Aufgabenwahrnehmung überfordert sind, weiter bestätigen sollte.

Oft sind Rechtsstreitigkeiten auch davon geprägt, dass es Interessen oder Bedürfnisse gibt, die für die juristische Betrachtung nicht von Bedeutung sind, deren Klärung sich aber zur Erzielung einer befriedigenden Konfliktbeilegung lohnt.<sup>163</sup> Diese Einschätzung führte zur Einführung von Mediationsverfahren auch bei verwaltungsrechtlichen Konflikten, deren Durchsetzung allerdings noch nicht allgemein verbreitet ist. Die Tendenzen, andere Verfahren wie die Mediation für streitbefangene Themen auch im Verwaltungsrecht als Alternative zu etablieren, zeigen, dass eine im Vorfeld noch stärker auf Ausgleich der Belange gerichtete Vorgehensweise als Möglichkeit gesehen wird, ein Spannungsfeld zu entschärfen und eine Verhärtung von gegensätzlichen Positionen zu verhindern.

---

<sup>161</sup> Günter Gaentzsch: *Rechtsprechung zum Städtebaurecht zwischen Gesetzgebung und administrativer Umsetzung*, Festveranstaltung 50 Jahre Bundesbaugesetz/Baugesetzbuch am 11.6.2010, S. 60

<sup>162</sup> Norbert Portz: *Städtebaugesetzgebung für die kommunale Praxis – Rückhalt und Gestaltungsrahmen für eine zukunftsorientierte Entwicklung der Städte und Gemeinden*, Festveranstaltung 50 Jahre Bundesbaugesetz/Baugesetzbuch am 11.6.2010, S. 32-34

<sup>163</sup> Sabine Jahn-Riehl: *Moderne Justiz, Mediation – Eine neue Form der Streitschlichtung*, Festschrift Rheinland-Pfalz: Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit heute, Koblenz 2007, S. 52

Wenn konkrete gesetzliche Regelungen der Zulässigkeit von Vorhaben wie WEA nicht entgegenstehen, der politische Wille umfangreichen Realisierungen mit skeptischer bis ablehnender Haltung begegnet, ist das Argument der Verunstaltung des Landschaftsbildes durch WEA prädestiniert. Die ausdrücklich ablehnende Haltung der Landesregierung in Baden-Württemberg gegen WEA hat trotz bundesrechtlicher Regelungen viele Vorhaben verhindert.<sup>164</sup>

## 11 Fazit

Die Thematik Schutzgut Landschaftsbild und seine Verunstaltung ist mit intensiven Emotionen verbunden und es gibt zahlreiche Protagonisten der unterschiedlichsten Disziplinen, die einen fast erbitterten Kampf um ihre jeweilige Vorstellung zum Umgang mit dem Schutzgut Landschaftsbild, vor allem dessen Bewahrung, führen. Auch wenn grundsätzlich Wandel und Entwicklung als notwendig und richtig angesehen werden, sind WEA in weiten Teilen der Vertreter vor allem aus dem denkmalpflegerischen Bereich von der tolerierten Veränderung ausgenommen.

Die vorliegende Untersuchung hat bei beliebig ausgewählten Äußerungen der verschiedenen Fachdisziplinen gezeigt, dass die Stellungnahmen, die von einer Verunstaltung des Landschaftsbildes durch WEA grundsätzlich ausgehen und diese ablehnen, fast ausschließlich von Personen dokumentiert sind, deren Geburtsjahrgänge vor 1950 liegen. Gegensätzliche Haltungen und Äußerungen sind vorrangig bei jüngeren Vertretern der Fachwelt zu finden. Aufgrund des Generationenwechsels bei den mit gutachterlichen Stellungnahmen betrauten Fachleuten werden die veränderten Einstellungen in den Gutachten im Laufe der Zeit verstärkt ihren Niederschlag finden und damit auch Auswirkungen auf die Genehmigungen haben. Als Fachdisziplin, die regelmäßig eine Verunstaltung des Landschaftsbildes durch WEA annimmt, tritt der Denkmalschutz vehement mit ablehnenden Stellungnahmen in Erscheinung, genauso wie Vertreter des Heimatschutzes (vgl. Kap. 2.2).

---

<sup>164</sup> CDU – Regierungsprogramm 2006-2011, *In der Tat besser*, S. 21: *Kritisch bewerten wir dagegen die Förderung von Windkraftanlagen in Baden-Württemberg. Anders als das norddeutsche Tiefland ist Baden-Württemberg aufgrund seiner Binnenlage nur sehr bedingt für die Nutzung der Windenergie geeignet.*, [http://www.cdu-bw.de/uploads/media/CDU\\_RegierungsProgramm\\_web\\_02.pdf](http://www.cdu-bw.de/uploads/media/CDU_RegierungsProgramm_web_02.pdf); Einschätzung Bundesverband Windenergie zu Baden-Württemberg: <http://www.wind-energie.de/verband/landes-und-regionalverbaende/baden-wuerttemberg>; Beurteilung bw-invest zur Haltung der Ministerpräsidenten Baden-Württemberg: [http://www.bw-invest.de/deu/index\\_deu\\_3724.aspx](http://www.bw-invest.de/deu/index_deu_3724.aspx), Erwin Teufel machte aus seiner Haltung zur Windenergie keinen Hehl: *Ministerpräsident Erwin Teufel (CDU)bsieht die möglichen Verluste aus den Investitionsruinen gelassen. „Jeder wusste, was ich für eine Meinung zur Windenergie habe – die gehört an die Küste und nicht in unser Land.“*, aus Spiegel 15/2004, <http://wissen.spiegel.de/wissen/image/show.html?did=30414335&aref=image035/E0414/ROSP200401500800080.PDF&thumb=false>

Die aufgezeigten rechtlichen Grundlagen zur Beurteilung der Verunstaltung des Landschaftsbildes durch raumbedeutsame Vorhaben wie WEA, die bundesweit gelten, haben in der Rechtsprechung zu doch recht differenzierten Entscheidungen geführt. Die Betrachtung einzelner Urteile kann aufgrund der Einzelfallentscheidung nur hinsichtlich der Formulierungen einen Eindruck vermitteln, wie sehr auch die einzelnen Kammern eine emotionale Betroffenheit in ihren Entscheidungen ausdrücken (vgl. Kap. 9.4). Da der Richter bzw. die Kammer sich auf den perspektivischen Standpunkt eines aufgeschlossenen Durchschnittsbetrachters zu stellen hat, um eine Verunstaltung zu beurteilen, aber selbst die Beurteilung vornimmt, ist die persönliche Haltung sowohl zum Landschaftsbild als auch zu WEA entscheidend.

Die Untersuchung der Anzahl der Entscheidungen im Verhältnis zu den realisierten WEA lässt darauf schließen, dass dort, wo schon WEA stehen eine Gewöhnung eingetreten ist, die Streitanzahl von WEA-Vorhaben eher geringer ist (vgl. Diagramm 2). Dass die größte Klägergruppe Bauherrn von WEA-Vorhaben sind (63,4%), ist nicht verwunderlich, erstaunlich war aber die geringe Anzahl an Klagen von Nachbarn (16,3%) und Gemeinden (zusammen mit anderen Behörden wie Denkmalschutz-/Naturschutzbehörden 8,4%), da allgemein der Anschein größerer Widerstände in der Öffentlichkeit vermittelt wird (vgl. Diagramm 4).

Die Erfolgsquoten der WEA-Bauherrn, die im Durchschnitt bei knapp der Hälfte der eingereichten Klagen lagen (43%), waren in Baden-Württemberg mit Abstand am Geringsten (14%; vgl. Diagramm 5). Die lange Zeit vorherrschende ablehnende Haltung gegen WEA von Seiten der politischen Führung in den jeweiligen Bundesländern (vgl. Kap. 10.3) spiegelt sich auch in der Anzahl der realisierten Anlagen wider. Während in Baden-Württemberg lediglich 378 WEA stehen, sind in Brandenburg 3053 Anlagen errichtet worden, obwohl beide Länder Binnenstandorte sind. Neben der geringen Anzahl der von Nachbarn bzw. anderen Behörden wie Denkmalschutz- oder Naturschutzbehörden angestregten Verfahren, ist der hohe Anteil unbegründeter Klagen erstaunlich (81%; vgl. Diagramme 7 und 8). Auch die Gemeinden haben nur in wenigen Fällen Klagen eingereicht und konnten überwiegend nicht durchdringen (68 % unbegründete Klagen; vgl. Diagramme 9 und 10). Die Genehmigungsbehörden dagegen bekamen in 70% der geführten Berufungsverfahren vor den Obergerichten ihre Rechtsauffassung bestätigt (vgl. Diagramme 11 und 12). Das ließe auf eine überwiegend rechtskonforme Anwendung der Gesetze durch die Verwaltung schließen, dagegen gestellt werden muss aber die Erfolgsquote der WEA-Bauherrn, die bei fast der Hälfte der Klagen, die vorrangig Verpflichtungsklagen zur Erteilung eines positiven Vorbescheides waren, lag.

Für die Fragestellung dieser Arbeit ist nicht allein die Erfolgsquote von WEA-Vorhaben entscheidend, sondern inwieweit das Schutzgut Landschaftsbild, das nach den Suchkriterien in jedem Fall Gegenstand war, auch entscheidungsrelevant war. Die Argumentation der Verunstaltung des Landschaftsbildes durch WEA wurde in fast jeder Entscheidung vorgetragen, drang aber nur zu einem

geringeren Anteil durch (vgl. Diagramm 13). Die Untersuchung der einzelnen Gerichte in den Bundesländern hat ergeben, dass sowohl das Sächsische OVG, das Schleswig-Holsteinische OVG, der VGH Baden-Württemberg, das OVG Nordrhein-Westfalen und der Bayerische VGH überdurchschnittlich oft eine Verunstaltung des Landschaftsbildes gesehen haben (vgl. Diagramm 15 und 16). Während die Obergerichte durchschnittlich nur in 30,5% der von ihnen entschiedenen Fälle eine Verunstaltung des Landschaftsbildes durch WEA bejaht haben, kamen die Verwaltungsgerichte in 50% der Fälle zu diesem Ergebnis (vgl. Diagramme 17 und 18). Schlussfolgerungen in Bezug auf die einzelnen Kammern wären aufgrund der Fallzahlen unzulässig, interessanter ist der regionale Vergleich der Bundesländer. In Sachsen, Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen wurden weniger positive Entscheidungen für WEA gefällt, als dass eine Verunstaltung des Landschaftsbildes bejaht wurde (vgl. Diagramm 21). Das spiegelt auch die Haltung der Landesregierungen wider, wobei allein die Parteizugehörigkeit weniger ausschlaggebend war, als die individuelle Positionierung.<sup>165</sup> Eine positive Einstellung und unterstützende Begleitung von rechtlichen Regelungen, die eine verstärkte Genehmigungsfähigkeit von Vorhaben begründen, wie die Privilegierung von WEA in § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB, seitens der politischen Führung findet ihren Niederschlag nicht nur in der größeren Anzahl genehmigter und realisierter Vorhaben, sondern auch in der Rechtsprechung, was aufgrund der Unabhängigkeit der Justiz erstaunlich war und die gesellschaftliche Haltung im jeweiligen Bundesland dokumentiert.

Die chronologische Betrachtung der Entscheidungen im Verhältnis zu den realisierten WEA zeigt, wie erwartet, aufgrund der Verfahrensdauer eine zeitversetzte Korrelation zwischen der Anzahl der WEA und den Entscheidungen (vgl. Diagramme 22 und 23). Zwischen 2001 bis 2006 wurde durchschnittlich in 42% der Entscheidungen auf eine Verunstaltung des Landschaftsbildes erkannt, mit 55% in 2006 wurde die höchste Quote erreicht (Diagramm 25). Der Anteil der Entscheidungen, in denen eine Verunstaltung seitens des Gerichts gesehen wird, nimmt merklich ab. Selbst unter Berücksichtigung der insgesamt geringeren Fallzahlen (vgl. Diagramm 22) wie auch die geringere Anzahl der realisierten WEA-Vorhaben (vgl. Diagramm 23) ist anzunehmen, dass die Verunstaltung des Landschaftsbildes als entscheidungsrelevantes Kriterium immer weniger eine Rolle in den gerichtlichen Verfahren spielen wird, da insbesondere die Konfliktbewältigung auf der

---

<sup>165</sup> Sachsen seit 1990 CDU, Baden-Württemberg bis 2011 CDU, Bayern CSU, Nordrhein-Westfalen bis 2005 SPD, 2005-2010 CDU; vgl. Fußnote 164: CDU – Regierungsprogramm 2006-2011 für Baden-Württemberg, mwN; vgl. <http://www.wind-energie.de/verband/landes-und-regionalverbaende/sachsen>, Rede des Landesvorsitzenden und Ministerpräsidenten Prof. Dr. Georg Milbradt auf dem 21. Landesparteitag der Sächsischen Union am 15.09.2007 in Mittweida: *Das heißt: Wer auf Braunkohle verzichten will, sollte sagen, womit er den Strom ersetzen will, vor allem wenn er gleichzeitig aus der Steinkohle und der Kernkraft aussteigen will. Wer auf Windenergie setzt, sollte sagen, woher der Strom bei Flaute kommt.*; S. 15, [http://www.sz-online.de/nachrichten/dokumente/rede\\_milbradt.pdf](http://www.sz-online.de/nachrichten/dokumente/rede_milbradt.pdf)

Masterarbeit im Studiengang Öffentliches und Betriebliches Umweltmanagement  
FU-Berlin - Fb Politik- und Sozialwissenschaften WS 2011/12  
Prof. Dr. Miranda Schreurs – Leiterin Forschungszentrum für Umweltpolitik  
Betreuer: Dr. Helge Jörgens – Geschäftsführer Forschungszentrum für Umweltpolitik  
Dr. Marita Radeisen -

regionalplanerischen Ebene aufgrund der Rechtsprechung des BVerwG<sup>166</sup> nunmehr rechtssicher erfolgen kann.

Berlin, 30.3.2012

Marita Radeisen

---

<sup>166</sup> Vgl Kap. 5.2

## 12 Verzeichnisse

### Literatur

1. Barth, Frank: *Visuelle Wahrnehmung*, Hochschule Neu-Ulm, 2009, [http://www.robaweb.de/gdm/inhalt/p/IMUK1\\_VisuelleWahrnehmung.pdf](http://www.robaweb.de/gdm/inhalt/p/IMUK1_VisuelleWahrnehmung.pdf), abgerufen 20.11.2011
2. Bebauungsplan Sondergebiet „Bereich für Windenergieanlagen“ im Bereich „Rixfelder Höhe / Hinter der Höhe vorm Fuchsküppel“ Landschaftsbildanalyse, Stand: 16. Februar 2009, [http://www.beteiligungsverfahren-baugb.de/uploads/Herbstein/Wind/Entwurf/Rixfeld\\_Landschaft.pdf](http://www.beteiligungsverfahren-baugb.de/uploads/Herbstein/Wind/Entwurf/Rixfeld_Landschaft.pdf), abgerufen 15.11.2011
3. BINE Informationsdienst: Basis-Info No2: Windenergie, [http://www.bine.info/fileadmin/content/Publikationen/Basis\\_Energie/Basis\\_Energie\\_Nr.\\_02/basis02internet-x.pdf](http://www.bine.info/fileadmin/content/Publikationen/Basis_Energie/Basis_Energie_Nr._02/basis02internet-x.pdf); <http://www.bine.info/hauptnavigation/publikationen/publikation/windenergie/umwelt/>, abgerufen 10.11.2011
4. Binswanger, H-C, Institut für Wirtschaft und Ökologie, StGallen, <http://www.kunst-als-wissenschaft.de/personen/person.asp?PersonID=42>, <http://www.windland.ch/wordpress/2010/05/03/naturama-aarau-eingangsreferat-zur-diskussion-wieviele-gegenwind-hat-windenergie-von-hans-christoph-binswanger/>, abgerufen 13.11.2011
5. Blackbourn, David: *Die Eroberung der Natur*, Aufsatz in: *Wiederkehr der Natur*, Akademie der Künste (Hrsg), Berlin 2010, <http://www.science-shop.de/sixcms/media.php/370/Leseprobe.548113.pdf>, abgerufen 3.1.2012
6. Breuer, Tilmann: *Denkmäler und Denkmallandschaften als Erscheinungsformen des Geschichtlichen heute*. In: *Jahrbuch d. Bayer. Denkmalpflege Band 40/1986*, München 1989, S. 350 - 370
7. Breuer, Tilmann: *Landschaft, Kulturlandschaft, Denkmallandschaft als Gegenstände der Denkmalkunde*, in: *Die Denkmalpflege 55 (1997)*, S. 5–23; [http://www.denkmalpflege-bw.de/fileadmin/media/publikationen\\_und\\_service/nachrichtenblaetter/2010-2.pdf](http://www.denkmalpflege-bw.de/fileadmin/media/publikationen_und_service/nachrichtenblaetter/2010-2.pdf); *Kunstdenkmal und Denkmalkunde (Vortrag 1997)*, <http://www.konrad-fischer-info.de/8breuer.htm>, Festvortrag anlässlich der Eröffnung der zweiten Förderungsphase des Graduiertenkollegs Kunstwissenschaft - Bauforschung - Denkmalpflege der Otto-Friedrich-Universität Bamberg und der Technischen Universität Berlin am 24.4.1999 in Bamberg, abgerufen 3.1.2012
8. Brockhaus: Begriff Landschaft
9. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtplanung: *Einführung in das Städtebaurecht*; [http://www.bmvbs.de/DE/StadtUndLand/Staedtebaurecht/staedtebaurecht\\_node](http://www.bmvbs.de/DE/StadtUndLand/Staedtebaurecht/staedtebaurecht_node), abgerufen 10.11.2011
10. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Leitfaden *Repowering von Windenergieanlagen - Kommunale Handlungsmöglichkeiten*, <http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/SW/leitfaden-repowering-von-windenergieanlagen-kommunale-handlungsmoeglichkeiten.html>, abgerufen 19.11.2011
11. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): *Berliner Gespräche zum Städtebaurecht Band I: Bericht*, Stand: November 2010, S. 9, <http://www.difu.de/publikationen/2010/berliner-gespraech-zum-staedtebaurecht.html>, abgerufen 10.10.2011
12. Bundesverband Windenergie, Infocenter: Technik, <http://www.wind-energie.de/infocenter/technik>, 21.12.2011
13. Bundesverband Windenergie zu Baden-Württemberg: <http://www.wind-energie.de/verband/landes-und-regionalverbaende/baden-wuerttemberg>, abgerufen 22.3.2012
14. Bundesverband Windenergie zu Sachsen: <http://www.wind-energie.de/verband/landes-und-regionalverbaende/sachsen>, abgerufen 22.3.2012
15. bw-invest zur Haltung der Ministerpräsidenten Baden-Württemberg: [http://www.bw-invest.de/deu/index\\_deu\\_3724.aspx](http://www.bw-invest.de/deu/index_deu_3724.aspx), abgerufen 20.3.2012

16. CDU – Regierungsprogramm 2006-2011, *In der Tat besser*, S. 21, [http://www.cdu-bw.de/uploads/media/CDU\\_RegierungsProgramm\\_web\\_02.pdf](http://www.cdu-bw.de/uploads/media/CDU_RegierungsProgramm_web_02.pdf), abgerufen 22.3.2012
17. Coch, Thomas: *Landschaftsbildbewertung, Ästhetik und Wahrnehmungspsychologie – eine konfliktrichtige Dreiecksbeziehung*, Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen 2006/8, Vol. 157, No. 8, S. 310-317
18. Deutscher Naturschutzring (DNR), Grundlagenwissen, Kurzfassung\_Landschaftsbildbewertungsverfahren, <http://www.wind-ist-kraft.de/grundlagenanalyse/landschaftsbildbewertungsverfahren/>, abgerufen 15.12.2011
19. Deutscher Naturschutzring (DNR), *Windkraft im Visier*, <http://www.wind-ist-kraft.de/grundlagenanalyse/landschaftsbild/2/>, abgerufen 8.12.2011
20. DEWI – Deutsches Windenergie Institut, Publikationen, Statistik, Stand: 30.06.2011, [http://www.dewi.de/dewi/index.php?id=66&L=1&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=114&cHash=95e3a930cdbc0dfdb7acb6542865780;](http://www.dewi.de/dewi/index.php?id=66&L=1&tx_ttnews[tt_news]=114&cHash=95e3a930cdbc0dfdb7acb6542865780;)  
<http://www.dewi.de/dewi/fileadmin/pdf/publications/Statistics%20Pressemitteilungen/30.06.11/windenergie-deutschland-langfassung.pdf>, abgerufen 15.11.2011
21. Dolezilek, Y./Pulg, U.: *Landschaftsbildbewertungsverfahren und landschaftliche Schönheit*, Arbeitsergebnissen des Studienprojektes “Landschaft und Landschaftsbildbewertung” - Voraussetzungen der Landschaftswahrnehmung – Analyse von Bewertungsverfahren, Lehrstuhl für Landschaftsökologie TU München, 2002
22. Eichberger, Michael: *Bewertung und Rechtsprechung* - Anforderungen an gerichtsverwertbare Bewertungen im Naturschutz. ANU (Hrsg.): *Bewerten im Naturschutz*, 1996, S. 11 – 39
23. Ermischer, Gerhard: - *Kulturlandschaft - mehr als ein Modewort*, Berichte zur Denkmalpflege in Niedersachsen 4/2003, S. 174-179, [http://www.pcl-eu.de/project/virt\\_lib/modewort.pdf](http://www.pcl-eu.de/project/virt_lib/modewort.pdf): abgerufen 20.12.2011
24. Europäisches Landschaftsübereinkommen - Vertrag aufgelegt zur Unterzeichnung durch die Mitgliedstaaten des Europarates und für Zugang durch die Europäische Gemeinschaft und die Europäischen Nichtmitgliedstaaten am 20. Oktober 2000 in Florenz, <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Summaries/Html/176.htm>, abgerufen 20.11.2011
25. Gaentzsch, Günter: *Rechtsprechung zum Städtebaurecht zwischen Gesetzgebung und administrativer Umsetzung*, Festveranstaltung 50 Jahre Bundesbaugesetz/Baugesetzbuch am 11.06.2010, S. 60
26. Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg: Regionalplanung, <http://gl.berlin-brandenburg.de/regionalplanung/index.html>, abgerufen 15.10.2011
27. Gerhards, Ivo: *Die Bedeutung der landschaftlichen Eigenart für die Landschaftsbildbewertung*, Culterra 33, Schriftenreihe des Instituts für Landespflege der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg 2003, S. 6; [http://www.landespflege-freiburg.de/ressourcen/culterra/culterra\\_33.pdf](http://www.landespflege-freiburg.de/ressourcen/culterra/culterra_33.pdf), abgerufen 3.1.2012
28. Gruehn, Dietwald (Hrsg.): *Bedeutung historischer Kulturlandschaften sowie historischer Kulturlandschaftsanalyse für die Landschaftsentwicklung*. Schriftenreihe Arbeitsmaterialien zur Landschaftsplanung 22. TU Berlin, 2002; *Naturschutzinterne Abwägung im Landschaftsplan* - Stand der Praxis und Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung. In: Bundesamt für Naturschutz [Hrsg.]: *Leitbilder und Mehrzieloptimierung in der örtlichen Landschaftsplanung*. BfN-Skripten 71, Bonn 2002, S. 17-28; *Möglichkeiten des Einsatzes statistischer Verfahren zur Absicherung von wirkungsprognostischen Aussagen in der Eingriffsregelung*, in BfN (Hrsg.): *Eingriffsregelung zukunftsorientiert! Zur Sicherheit von Wirkungsprognosen in der Eingriffsregelung*, Bonn 2001, S. 108 – 119
29. Gunzelmann, Thomas: *Instrumente zur Erfassung der Kulturlandschaft*, Referat im Rahmen des Symposiums "Der Rheingau - Erhalt und Entwicklung einer Kulturlandschaft" am 16.6.2000 in Hochheim am Main, Landesdenkmalamt Hessen, [http://www.denkmalpflege-hessen.de/LFDH4\\_Rheingau/Vortrage/Erfassung\\_der\\_/erfassung\\_der\\_.html](http://www.denkmalpflege-hessen.de/LFDH4_Rheingau/Vortrage/Erfassung_der_/erfassung_der_.html), abgerufen 4.1.2012
30. Held, Jürgen: Aufsatz: *Rechtsprechung, Effektiver Verwaltungsrechtsschutz: Wirtschaft, Umweltschutz, Verkehrsanlagen*, Festschrift Rheinland-Pfalz: Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit heute, Koblenz 2007, S. 26

31. Hönes, Ernst-Rainer: Das kulturelle Erbe, NuR, 2009, Nr 31, S. 20
32. Jahn-Riehl, Sabine: *Moderne Justiz*, Mediation – Eine neue Form der Streitschlichtung, Festschrift Rheinland-Pfalz: Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit heute, Koblenz 2007, S. 52
33. Janzing, Bernward: *Neue Kulturlandschaften – Stören Windturbinen das Landschaftsbild?* Experten unterschiedlicher Fachgebiete machen sich dazu Gedanken. Ihre empirischen Analysen zeigen: Die Akzeptanz wächst, die Turbinen gehören für viele längst zur Kulturlandschaft der Moderne, in: neue energie 05/2009. S. 24-27.
34. Jessel, Beate: *Das Landschaftsbild erfassen und darstellen, Vorschläge für ein pragmatisches Vorgehen*, in: Naturschutz und Landschaftsplanung 30, Heft 11, 1998, S. 356-361; *Landschaft – zum Gebrauch mit einem als selbstverständlich gebrauchten Begriff*, in: Appel/Duman/Kohorst/Schafranski (Hrsg.): Wege zu einer neuen Planungs- und Landschaftskultur, Festschrift für Hanns Stephan Wüst, Kaiserslautern 2000
35. Kamp, Sabine: *Die Rechtsproblematik des Verunstaltungsschutzes im Rahmen des § 12 BauO NRW*, Inaugural-Dissertation, Universität Köln, 2005
36. Karl, Franz (Hrsg): *Erneuerbare Energien als Gegenstand von Festlegungen in Raumordnungsplänen*, Akademie für Raumforschung und Landesplanung Nr. 319, Hannover 2006
37. Kasperek, David: *Wir sind das Problem – Zur Lage der Windkraftanlagen in unserer Nation*, in: der Architekt, 4/09
38. Kulturlandschaften gestalten! Zum zukünftigen Umgang mit Transformationsprozessen in der Raum- und Landschaftsplanung, Hrsg.: BBSR / BfN, Bonn, Dezember 2011, [http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/landschaftsplanung/kulturlandschaften\\_gestalten\\_brf.pdf](http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/landschaftsplanung/kulturlandschaften_gestalten_brf.pdf);  
[http://www.bbsr.bund.de/cln\\_032/nn\\_22554/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/LeitbilderKonzepte/leitbilderkonzepte\\_node.html? nnn=true](http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_22554/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/LeitbilderKonzepte/leitbilderkonzepte_node.html? nnn=true) ;  
[http://www.bbsr.bund.de/nn\\_601318/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/LandesRegionalplanung/Projekte/Regionalplanung/regionalplanung.html](http://www.bbsr.bund.de/nn_601318/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/LandesRegionalplanung/Projekte/Regionalplanung/regionalplanung.html), abgerufen 1.2.2012
39. Kühne, Olaf/Franke, Ulrich: Thema: Landschaftsbild, ROMANTISCHE LANDSCHAFT, InK\_Landschaft – Institut norddeutsche Kulturlandschaft, Lübeck, Heft 4, Schwerin 2010
40. Kühne, Olaf: *Distinktion – Macht – Landschaft, Zur sozialen Definition von Landschaft*, VS, Wiesbaden 2008
41. Küster, Hans-Jörg, Institut für Geobotanik, Leibniz Universität Hannover & Präsident des Niedersächsischen Heimatbundes
42. Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Landschaftsverband Rheinland (Hrsg): *Kulturlandschaftlicher Fachbeitrag zur Landesplanung in Nordrhein-Westfalen*, Münster, Köln November 2007  
[http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/kultur/kulturlandschaft/kulturlandschaftsentwicklungnrw/dokumente\\_190/LEP\\_Teil\\_1.pdf](http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/kultur/kulturlandschaft/kulturlandschaftsentwicklungnrw/dokumente_190/LEP_Teil_1.pdf), abgerufen 10.1.2012
43. Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Landschaftsverband Rheinland (Hrsg.): *Erhaltende Kulturlandschaftsentwicklung in Nordrhein-Westfalen*, Grundlagen und Empfehlungen für die Landesplanung, Münster, Köln November 2007,  
[http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/kultur/kulturlandschaft/kulturlandschaftsentwicklungnrw/dokumente\\_190/LEP\\_Zusammenfassung.pdf](http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/kultur/kulturlandschaft/kulturlandschaftsentwicklungnrw/dokumente_190/LEP_Zusammenfassung.pdf) , abgerufen 10.1.2012
44. Marquardt, Karl-Heinz: *Windenergieanlagen (WEA) in der Landschaft*, Unveröffentlichte Expertise, entnommen aus: DNR-Homepage, Windwissen, <http://www.wind-ist-kraft.de/grundlagenanalyse/landschaftsbild/3/> , abgerufen 1.2.2012
45. Marquardt: Garten- und Landschaftsarchitekt, Kasperek: Architekt/Redakteur, Ratzbor: Ingenieur der Landschaftspflege, Schöbel-Rutschmann: Landschaftsarchitekt, Küster: Geobotaniker, Janzing: freier Journalist/Geograph
46. Milbradt, Georg, Ministerpräsident Sachsen Rede auf dem 21. Landesparteitag der Sächsischen Union am 15.09.2007 in Mittweida, [http://www.sz-online.de/nachrichten/dokumente/rede\\_milbradt.pdf](http://www.sz-online.de/nachrichten/dokumente/rede_milbradt.pdf) , abgerufen 22.3.2012

47. Molly, J.-P., DEWI GmbH: *Status der Windenergienutzung in Deutschland* - Stand 31.12.2011, [http://www.dewi.de/dewi/fileadmin/pdf/publications/Statistics%20Pressemitteilungen/Statistik\\_2011\\_Folien.pdf](http://www.dewi.de/dewi/fileadmin/pdf/publications/Statistics%20Pressemitteilungen/Statistik_2011_Folien.pdf), abgerufen 2.3.2012
48. Nohl, Werner: *Ästhetische und rekreative Belange in der Landschaftsplanung* – Teil 2: Entwicklung einer Methode zur Abgrenzung von ästhetischen Erlebnisbereichen in der Landschaft und zur Ermittlung zugehöriger landschaftsästhetischer Erlebniswerte, Im Auftrag des *Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz* des Landes Nordrhein-Westfalen, Kirchheim, Oktober 2001, <http://www.landschaftswerkstatt.de/dokumente/erlebnisbereiche.pdf> , abgerufen 15.2.2012
49. Nohl, Werner: *Gutachten Landschaftsästhetische und rekreative Auswirkungen des geplanten Windparks auf den Gebhardshainer Hochflächen im Westerwald*, <http://www.landschaftswerkstatt.de/thema.php?id=46> ,abgerufen 15.2.2012
50. Nohl, Werner: *Landschaftsästhetische Auswirkungen von Windkraftanlagen*, In: *Schönere Heimat – Erbe und Auftrag*, Bayerischer Heimatbund (Hrsg), Jahrgang 99, Heft 1, S. 3 -12, München 2010.
51. Portz, Norbert: *Städtebaugesetzgebung für die kommunale Praxis* – Rückhalt und Gestaltungsrahmen für eine zukunftsorientierte Entwicklung der Städte und Gemeinden, Festveranstaltung 50 Jahre Bundesbaugesetz/Baugesetzbuch am 11.06.2010, S. 32-34
52. Positionspapier UBA 2006, Kennnummer 3066: *Verringerung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungen und Verkehr, Entsiegelung bei Neuversiegelung – Eingriffsregelung optimiert anwenden!* <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3066.pdf>, abgerufen 1.2.2012
53. Quambusch, Erwin, FH Bielefeld: <http://www.wind-ist-kraft.de/grundlagenanalyse/landschaftsbild/2/>
54. Raschauer, Bernhard: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3. Auflage 2009, SpringerWienNewYork, Rn.559
55. Ratzbor, Günter: *Windenergieanlagen und Landschaftsbild*, <http://www.dnr.de/downloads/thesenpapier-landschaftsbild.pdf>, auch: DNR-Studie *Windkraft im Visier*, [http://www.bund-naturschutz.de/fileadmin/download/Bildung/2009\\_Seminarergebnisse/Windenergie\\_Kempton\\_Vortrag\\_Ratzbor.pdf](http://www.bund-naturschutz.de/fileadmin/download/Bildung/2009_Seminarergebnisse/Windenergie_Kempton_Vortrag_Ratzbor.pdf), abgerufen 15.1.2012
56. Runkel, Peter: § 3 ROG, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, Beck, München 2010
57. Scheibelhuber, Oda: *Zukunftsperspektiven der Städtebaupolitik des Bundes*, Festveranstaltung 50 Jahre Bundesbaugesetz/Baugesetzbuch am 11.06.2010, S. 66
58. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin/Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft Brandenburg (Hrsg.): *Rückenwind für die Energie*, Potsdam, Februar 2012, [http://www.mil.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/Rueckenwind\\_fuer\\_die\\_Energie.pdf](http://www.mil.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/Rueckenwind_fuer_die_Energie.pdf) , abgerufen 22.10.2012
59. Schindler, Richard, Institut für Visual Profiling: *Neue Kulturlandschaften*, in: *neue energie* 05/2009. S. 24-27
60. Schöbel-Rutschmann, Sören: *Windkulturen: Windenergie und Kulturlandschaft*. Schriftreihe des Fachgebietes für Landschaftsarchitektur regionaler Freiräume TU München. Band 6, 2008, Klappentext
61. Spiegel 15/2004: *Gesperrte Waldwege*, <http://wissen.spiegel.de/wissen/image/show.html?did=30414335&aref=image035/E0414/ROSP200401500800080.PDF&thumb=false> , abgerufen 22.3.2012
62. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, *Flächennutzung*, Stand: 31.12.2010, [http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de\\_jb09\\_jahrtaf1.asp](http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb09_jahrtaf1.asp), abgerufen 15.11.2011
63. Steinhardt , Uta; et al.: *Lehrbuch der Landschaftsökologie*, Kapitel 2: Landschaft als Gegenstand wissenschaftlicher Erkenntnis S. 23-32, Kapitel 6: Landschaftsnutzung und Gestaltung S. 226-276, DOI 10.1007/978-3-8274-2397-9\_6, Heidelberg 2012
64. Stür, Bernhard/Stür, Eva: *Planungsrecht in der gerichtlichen Kontrolle* – Kolloquium zum Gedenken an Werner Hoppe im BVerwG –Münster/Osnabrück, DVBl 4 · 2011, S. 218
65. Stür, Bernhard: *Private Gutachter im Umweltschutz und Luftqualitätsplanung*, 29. Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht, Bericht über die Tagung und das Forum vom 3.-5.11.2005 in Berlin - Deutsches Verwaltungsblatt 2005 Heft 24;

66. Stürer, Bernhard: NuR 6/2004; Städtebaurecht 2004, Universitätsverlag Osnabrück bei V&R unipress, 3. Aufl. 2004
67. UBA Sachverständigengutachten des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Forschungskennzahl 363 01 327, 48/2011: *Leitkonzept - Stadt und Region der kurzen Wege*, Gutachten im Kontext der Biodiversitätsstrategie, <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/4151.pdf>, abgerufen 10.12.2011
68. UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 23. November 1972, genauso Europarat-Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes in Europa vom 3. Oktober 1985 (Granada) beim Begriff des architektonischen Erbes in Art. 1, Europarat-„Übereinkommen von Malta zum Schutz des archäologischen Erbes“ vom 16. Januar 1992 (La Valetta), in Deutschland Gesetze 9.10.2002, BGBl. II S. 2079.
69. Zube, E.-H.: *Themes in landscape assessment theory*. Landscape Journal 3/2, 1984, S. 104-110

### *Abbildungen/Tabellen/Diagramme*

*Abbildung 1: Aufnahmen des Fotowettbewerbs des DNR zum Thema "Ansichtssache Windkraft",  
<http://www.wind-ist-kraft.de/grundlagenanalyse/landschaftsbild/4/>*

Tabelle 1: Anzahl aller abgerufenen Entscheidungen nach Suchkriterien

Tabelle 2: WEA-Anzahl im Vergleich zu Entscheidungen und Rangfolge der Bundesländer

Tabelle 3: Anzahl aller abgerufenen Entscheidungen nach Suchkriterien Regionalplan, Flächennutzungsplan, Bebauungsplan

Diagramm 1: alle nach Suchkriterien ausgewählten im Volltext untersuchten Entscheidungen

Diagramm 2: Verhältnis Entscheidungen zu Anzahl realisierter WEA in den Bundesländern

Diagramm 3: Klagearten in den Bundesländern

Diagramm 4: Klägergruppen in den Bundesländern

Diagramm 5: Klageerfolge WEA-Bauherrn

Diagramm 6: Anteil begründeter Klagen WEA-Bauherrn

Diagramm 7: Klageerfolge Nachbar/andere Behörde (Denkmalschutz-, Naturschutz-, Luftverkehrsbehörde, o.ä.)

Diagramm 8: Anteil unbegründeter Klagen Nachbar/andere Behörden

Diagramm 9: Klageerfolge Gemeinden

Diagramm 10: Anteil begründeter Klagen Gemeinden

Diagramm 11: Klageerfolge Genehmigungsbehörden

Diagramm 12: Anteil begründeter Klagen Genehmigungsbehörden

Diagramm 13: Entscheidungen der Gerichte positiv/negativ für WEA bzw. Landschaftsbild

Diagramm 14: Anteil positiver Entscheidungen für Landschaftsbild = WEA verunstaltend

Diagramm 15: Entscheidungen OVG/VGH positiv für Landschaftsbild = WEA verunstaltend

Diagramm 16: Anteil positiver Entscheidungen OVG/VGH positiv für Landschaftsbild = WEA verunstaltend in den Bundesländern

Diagramm 17: Entscheidungen VG positiv für Landschaftsbild = WEA verunstaltend

Diagramm 18: Anteil positiver Entscheidungen VG positiv für Landschaftsbild = WEA verunstaltend in den Bundesländern

Diagramm 19: Entscheidungen positiv für das Landschaftsbild im Vergleich zu allen ausgewerteten Entscheidungen in den Bundesländern

Diagramm 20: Anteil positiver Entscheidungen für Landschaftsbild = WEA verunstaltend in den Bundesländern

Diagramm 21: Vergleich Entscheidungen positiv für WEA/positiv für Landschaftsbild = WEA verunstaltend in den Bundesländern

Diagramm 22: Anzahl der Entscheidungen in den Jahren 1984-2011

Diagramm 23: Anzahl Entscheidungen in den Jahren 1984-2011 im Vergleich zu realisierten WEA

Diagramm 24: Entscheidungen WEA verunstalten Landschaftsbild in den Jahren 1984-2011

Diagramm 25: Anteil Entscheidungen Landschaftsbild durch WEA verunstaltet in den Jahren 2001-2011