

Windenergieanlage und Denkmalschutz

BImSchG §§ 6 Abs. 1, 4 Abs. 1, 13; DSchG M-V § 7 Abs. 1; EEG § 2

1. § 2 EEG findet auch für die Genehmigung einzelner Windenergieanlagen Anwendung.

2. Aus § 2 S. 2 EEG ergibt sich für die einzelnen Schutzgüterabwägungen ein regelmäßiges Übergewicht der Erneuerbaren Energien.

OVG Greifswald: Windenergieanlage und Denkmalschutz(KlimR 2023, 120)

121

3. Das überragende öffentliche Interesse an der Errichtung von Windenergieanlagen sowie das öffentliche Sicherheitsinteresse können dann nur in atypischen Ausnahmefällen überwunden werden, die fachlich anhand der besonderen Umstände der jeweiligen Situation zu begründen wären.

(Leitsätze der Redaktion)

OVG Greifswald, Urt. v. 23.2.2023 – 5 K 171/22 OVG

Aus den Gründen (Auszug):

115Wie ausgeführt ist vom Senat allein zu entscheiden, ob andere öffentlich-rechtliche Vorschriften hier in Gestalt denkmalschutzrechtlicher Bestimmungen der Errichtung und dem Betrieb der beantragten Windenergieanlage und damit der Genehmigungserteilung entgegenstehen (§ 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG).

116Dies ist nicht der Fall. Das Vorhaben der Klägerin ist nach den Bestimmungen des Denkmalschutzgesetzes schon nicht genehmigungsbedürftig (1.); selbst wenn man eine denkmalschutzrechtliche Genehmigungsbedürftigkeit unterstellte, ist die Genehmigung jedenfalls – vom Beklagten, § 13 BImSchG – zu erteilen (2.).

117Der Genehmigung der unteren Denkmalschutzbehörden bedarf – ein anderer gesetzlicher Tatbestand, der eine Genehmigungsbedürftigkeit begründen könnte, liegt offensichtlich nicht vor – nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 DSchG M-V insbesondere, wer in der Umgebung von Denkmalen Maßnahmen durchführen will, wenn hierdurch das Erscheinungsbild oder die Substanz des Denkmals erheblich beeinträchtigt wird.

121a) Auch wenn das LAKD für die denkmalfachliche Beurteilung entsprechendes Fachwissen vermittelt, ist das Gericht – wie ausgeführt – bei der Prüfung, ob eine erhebliche Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes der Denkmale vorliegt, in materieller Hinsicht nicht an die fachliche Beurteilung der Denkmalschutzbehörden und insbesondere des LAKD gebunden, sondern hat auf der Grundlage von § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO dessen Beurteilung hinsichtlich ihrer Aussage- und Überzeugungskraft nachvollziehend zu überprüfen und sich aus dem Gesamtergebnis des Verfahrens eine eigene Überzeugung zu bilden, insbesondere auch unter Berücksichtigung etwaiger vom Vorhabenträger vorgelegter Unterlagen, etwa in Gestalt denkmalschutzfachlicher Gutachten oder Visualisierungen des Vorhabens, die das Vorhaben in einen optischen Bezug zum betroffenen Denkmal stellen.

122b) Wann eine erhebliche Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes eines Denkmals anzunehmen ist, lässt sich nicht allgemeingültig bestimmen, sondern hängt von den jeweiligen Umständen des Einzelfalls, insbesondere von dem Denkmalwert und der Intensität des Eingriffs, ab. [...] Die Erheblichkeit der Beeinträchtigung ist anhand der Kriterien zu beurteilen, die die Schutzwürdigkeit des Denkmals begründen. Soweit es um den Schutz des

Erscheinungsbildes des Denkmals mit Blick auf Maßnahmen in seiner Umgebung geht, muss die Beziehung des Denkmals zu seiner Umgebung für das Denkmal von Bedeutung sein (vgl. OVG Greifswald, Beschluss vom 16. April 2014 – 3 M 29/14 –, juris Rn. 22; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 28. September 2012 – OVG 10 S 21.12 –, juris Rn. 9; OVG Lüneburg, Urteil vom 23. August 2012 – 12 LB 170/11 –, juris Rn. 59; OVG Münster, Urteil vom 8. März 2012 – 10 A 2037/11 –, juris Rn. 68). Als Gründe des Denkmalschutzes, die der Erteilung einer Genehmigung entgegenstehen können, kommen alle Maßnahmen in Betracht, die zu äußerlich wahrnehmbaren Veränderungen in der Umgebung des betroffenen Kulturdenkmals führen können bzw. führen (vgl. OVG Schleswig, Beschluss vom 27. Oktober 2015 – 1 MB 23/15–, juris Rn. 15). Allein, dass der Anblick des Denkmals als Objekt aus irgendeiner Perspektive nur noch eingeschränkt möglich ist oder dieses nur noch zusammen mit einer veränderten Umgebung wahrgenommen werden kann, reicht allerdings nicht aus. Der Umgebungsschutz eines Denkmals verlangt nicht, dass sich neue Vorhaben in der Umgebung eines Denkmals völlig an dieses anpassen müssten oder anderenfalls zu unterbleiben hätten. Sie müssen sich aber in dem Sinne an dem Denkmal messen lassen, dass sie es nicht gleichsam erdrücken, verdrängen oder es an der gebotenen Achtung gegenüber den im Denkmal verkörperten Werten fehlen lassen dürfen (vgl. OVG Bremen, Beschluss vom 19. Juli 2022 – 1 B 105/22 –, Rn. 37 m. w. N.; OVG Hamburg, Beschluss vom 22. Oktober 2013 – 2 Bs 283/13 –, juris Rn. 5; VGH München, Urteil vom 25. Juni 2013– 22 B 11.701–, juris Rn. 32; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 28. September 2012 – OVG 10 S 21/12 –, juris Rn. 8; OVG Lüneburg, Urteil vom 23. August 2012 – 12 LB 170/11 –, juris Rn. 58; OVG Schleswig, Beschluss vom 27. Oktober 2015 – 1 MB 23/15–, juris Rn. 15).

123c) Unter Berücksichtigung aller maßgeblichen Umstände und Erkenntnisse des vorliegenden Falles ist der Senat in einer Gesamtbetrachtung zu der Überzeugung gelangt, dass eine mit Verwirklichung des Vorhabens eintretende erhebliche Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes der betroffenen Denkmale nicht festgestellt werden kann.

126Die Aussage des LAKD, ausgehend von der Besonderheit der Situation, begründet u. a. in ihrer nahezu ungestörten Ablesbarkeit, ihrer geschichtlichen, ästhetischen, künstlerischen sowie städtebaulichen Entwicklung, sei hier von einer besonders schutzwürdigen Umgebung auszugehen, ist in der Überprüfung ihrer Aussage- und Überzeugungskraft nicht nachvollziehbar. Insbesondere die vorliegenden Visualisierungen (vgl. insbesondere Bl. 767 BA B) und ebenso die im von der Klägerin vorgelegten Gutachten bzw. der weiteren „Zusammenfassung / Handreichung zum Gutachten“ von Dr. L. enthalten Lichtbilder, die in der mündlichen Verhandlung mit Hilfe der gerichtlichen Videokonferenzanlage an Hand reproduzierter großformatiger farbiger Abbildungen ausführlich erörtert worden sind und den Standort der Windenergieanlage nahezu übereinstimmend mit der vom LAKD erstellten modellhaften Darstellung projizieren, widerlegen vielmehr die Annahme einer nahezu ungestörten Ablesbarkeit und erst recht die letztlich als Behauptung zu identifizierende Aussage, es sei von einer besonders schutzwürdigen Umgebung auszugehen. Deutlich erkennbar sind darin gerade auch in den reklamierten Sichtachsen – vor allem zwischen Kirche und Gutshaus – teilweise großformatige neuzeitliche Bauwerke in der unmittelbaren Denkmalumgebung. Das dürfte insbesondere etwa für die im Anhang zur E-Mail des LAKD vom 12. März 2021 in einer historischen Postkarte (Bl. 851, obere Abbildung) vermittelte Sichtachse gelten, die von einem Standpunkt rechts hinter der Kirche in einem von der unmittelbaren Sichtachse zwischen beiden Gebäuden abweichenden Winkel Richtung Gutshaus verläuft. Wegen des abweichenden Winkels spricht einiges dafür, dass die

Windenergieanlage in dieser Sichtachse ihre optische Wirkung auf das Gutshaus reduzierend noch weiter an den rechten Rand des Blickfeldes gerückt wäre. Diese Postkarte zeigt im Übrigen als einzige eine ununterbrochene („vollständige“) Sichtachse, allerdings – wie gesagt

–

OVG Greifswald: Windenergieanlage und Denkmalschutz(KlimR 2023, 120)

122

nicht unmittelbar von der Kirche ausgehend, während auf den zwei anderen vom LAKD eingeführten Postkarten keine derart ununterbrochenen Sichtachsen abgelesen werden können, weil der Aufnahmestandpunkt irgendwo zwischen Kirche und Gutshaus liegt. Das sich aus der Existenz teilweiser großformatiger neuzeitlicher Bauwerke ergebende Gesamtbild lässt das Gutshaus gerade nicht mehr als einen solitären Baukörper erscheinen, der in besonderer Weise geeignet wäre, in die Umgebung auszustrahlen und diese zu prägen. Im Gegenteil steht das Gutshaus dergestalt zu der rechter Hand vorhandenen Bebauung in einer Wechselwirkung, dass – in Anlehnung an die entsprechende baurechtliche Kategorie – der Eindruck besteht, das Gutshaus stehe geradezu in einem Bebauungszusammenhang mit dieser Bebauung. Es erscheint als eine Fortsetzung vorhandener neuzeitlicher Bebauung. Diese Situation erfasst gerade auch der Beobachter vom erhöhten Standpunkt der Kirche aus in der Sichtachse zum Schloss, nicht zuletzt deshalb, als von dort aus das Gutshaus und der optisch dicht rechts dahinter befindliche mehrgeschossige Bau dergestalt visuell zu einer Einheit verschmelzen, das Letzterer sogar – unterstützt durch eine ähnliche farbliche Gestaltung – als Flügelgebäude wahrgenommen werden kann. Unmittelbar „formatfüllend“ drängt sich zusätzlich das unmittelbar rechts von der Zufahrt zum Gutshaus direkt an der X-Straße stehende Wohngebäude in den Vordergrund bzw. in den Blick; dies gilt nochmals verstärkt für augenscheinlich dazugehörige teils massive Schuppen und einen der Zufahrt folgenden Zaun. Schließlich ist die betreffende Sichtachse stark durch die nicht direkt auf dieser Achse zum Gutshaus verlaufende, sondern an den linken Rand desselben führende Zufahrt gestört, weil diese den Blick nach links ablenkt. Die Sichtachse wird zudem durch die X-Straße gequert, ebenso von etwa auf halbem Weg von der Zufahrt nach rechts zur dort vorhandenen neueren Bebauung führende Wege. Schon angesichts dieser gravierenden und unübersehbaren Vorbelastung der Situation erscheint es dem Senat nicht nachvollziehbar, wenn seitens des LAKD eine „ungestörte Ablesbarkeit“ behauptet wird. Die Stellungnahme des LAKD geht insoweit von einer unzutreffenden Tatsachengrundlage aus.

127Ebenso wenig nachvollziehbar und schon gar nicht substantiell erläutert ist gerade vor diesem Hintergrund der Hinweis auf die geschichtliche, ästhetische, künstlerische sowie städtebauliche Entwicklung. Das LAKD blendet seinerseits vielmehr die deutlich ablesbaren Vorbelastungen und die gerade in der Sichtachse von der Kirche zum Gutshaus insoweit dicht an das Gutshaus herangerückte neue Bebauung aus. Letzteres kommt sogar deutlich auch in der vom LAKD erstellten modellhaften Darstellung (Bl. 850 BA B) zum Ausdruck.

128Nichts Anderes gilt für die weitere Behauptung, es komme zur „Verzerrung“ der Ablesbarkeit der baulichen Proportionen und der bewusst gesetzten Hierarchien. Diese Formulierungen sind nichtssagend. Auch in diesem Zusammenhang ist (vgl. Bl. 767 BA B) besonders auf das rechts hinter dem Gutshaus deutlich zu erkennende mehrgeschossige Gebäude zu verweisen, das optisch nahtlos anschließt und mit seinem obersten Vollgeschoss die Traufhöhe des Gutshauses klar überragt. Wie die in den vorliegenden Visualisierungen kaum und schon gar nicht sofort oder prominent wahrnehmbare Windenergieanlage zu einer „Verzerrung“ der Ablesbarkeit der baulichen Proportionen und der bewusst gesetzten Hierarchien führen können soll, erschließt sich dem Senat insbesondere unter

Berücksichtigung der Vorbelastungen nicht, erst recht nicht, wenn man mehrere große Bäume auf der angesprochenen Sichtachse zusätzlich in den Blick nimmt, die zum Teil höher ragen als die Windenergieanlage und diese in der Vegetationsphase teilweise weiter verdecken würden.

129Die Aussage, die historische Ansicht des Herrenhauses auch als Teil der Blickachse von der Kirche Richtung Herrenhaus werde durch Veränderungen des Hintergrundes dauerhaft technisch „überprägt“, erschließt sich ebenso wenig. Abgesehen davon, dass dabei erneut die beschriebenen Vorbelastungen ausgeblendet werden, ist bereits unklar, was mit der Formulierung „überprägt“ gesagt sein soll. Gemeint sein könnte, dass nach Ansicht des LAKD das bisherige Erscheinungsbild gleichsam in seiner Gesamtheit überdeckt bzw. in dem Sinne verdeckt würde, dass von der vorherigen Situation nichts mehr übrigbliebe. Dazu würde passen, dass im Weiteren von der „Zerstörung“ der ursprünglichen künstlerischen Intention die Rede ist. Das erscheint bereits nach den vorstehenden Erwägungen unverständlich, auch wenn die Aussage auf den „technischen“ Aspekt fokussiert wird. Das Gewicht, dass dann der Sichtbarkeit einer „technischen“ Anlage im Gesamtbild zugewiesen würde, erscheint dem Senat im offensichtlichen Widerspruch zu dem sich aus den Visualisierungen ergebenden Bild zu stehen, in dem die etwa 2,5 km entfernt geplante Windenergieanlage als statisches Bauwerk gesehen gegenüber dem dominant in Erscheinung tretenden Gutshaus, insbesondere der Situation, in die es eingebettet liegt, optisch deutlich zurücktritt und als bloßer zusätzlicher Akzent in der ohnehin gerade rechts vom Gutshaus bereits bestehenden, deutlich präsenteren Vorbelastung erscheint. Wenn mit Überprägung lediglich gemeint sein soll, dass eine technische Anlage zum Gesamterscheinungsbild hinzutritt, ist dies natürlich richtig, für sich gesehen aber im vorliegenden Kontext ohne Aussagewert.

130Dies relativiert auch deutlich den Hinweis auf die Beeinflussung des Erscheinungsbilds durch die Bewegung der Rotoren der Windenergieanlage. Die Bewegung der Rotoren gibt ihrer optischen Wirkung naturgemäß zwar grundsätzlich mehr Gewicht. Auch insoweit greifen jedoch zum einen die bereits vorstehend benannten dieses Gewicht limitierenden Faktoren. Zum anderen ist auch die quer zur Sichtachse zwischen Kirche und Gutshaus verlaufende Straße (X-Straße) zu beachten. Der auf ihr stattfindende Verkehr ist gerade vom Standpunkt an der Kirche aus wesentlich präsenter, weil er nur wenige Meter entfernt stattfindet und wegen seiner Nähe sowohl optisch als auch bedingt durch die Lärmemissionen des Verkehrs akustisch die Aufmerksamkeit deutlich stärker auf sich zieht. Diese ebenfalls technisch bedingten Einflüsse im Vordergrund der Sichtachse lassen nach Auffassung des Senats die – geräuschlose – Wirkung der geplanten Anlage auch als bewegliche „technische“ Anlage wertend betrachtet in den Hintergrund treten. Im Gegensatz zu den räumlich im Vordergrund liegenden Wirkungen der Verkehrsanlage mit dem durch sie induzierten Verkehr wird die (freie) Sicht von der Kirche auf das Gutshaus nicht beeinträchtigt. Zu berücksichtigen ist schließlich – gerade in der aktuell jederzeit präsenten gesellschaftlichen und klimapolitischen Diskussion des Ausbaus der Windenergie – auch, dass der dem Denkmalschutz aufgeschlossene Betrachter seine Augen nicht davor verschließen kann, dass die gesellschaftliche Entwicklung die Aufnahme technischer Anlagen erfordert, die in einem gewissen Kontrast zur Landschaft bzw. einem Denkmal stehen (vgl. VG Halle, Urteil vom 26. Mai 2009 – 2 A 21/08 –, juris Rn. 55). Im vorliegenden Fall würde ein solcher Beobachter die Auswirkungen der geplanten Anlage als nicht störende Notwendigkeit wahrnehmen. Im Übrigen würde die geplante Anlage dort zwar für relativ lange Zeit stehen, wäre aber insbesondere

mit Blick auf die übliche „Lebensdauer“ derartiger Anlagen reversibel.

131Bei alledem ist bislang der Gesichtspunkt außer Betracht geblieben, dass der erhöhte Standort an der Kirche soweit ersichtlich der einzige relevante ist, von dem aus beim Blick zum Gutshaus die Windenergieanlage in Erscheinung treten würde. Sobald man den abschüssigen Weg von der Kirche herabginge, die Straße querte und sich weiter auf der abschüssigen Zufahrt Richtung Gutshaus näherte, würde die Windenergieanlage rasch in der Sicht auf das dann gegenüber dem Beobachter wieder höher gelegene Gebäude aus dem Sichtfeld verschwinden. Insoweit kommt der Umstand zum Tragen, dass die Einschränkung des Anblicks des Denkmals aus einer einzigen, mit einem bestimmten Standpunkt verbundenen Perspektive, das Gewicht dieser Einschränkung deutlich vermindert. Der Umgebungsschutz eines Denkmals verlangt gerade nicht, dass sich neue Vorhaben in der Umgebung eines Denkmals völlig an dieses anpassen müssten oder anderenfalls zu unterbleiben hätten. Davon, dass Gutshaus oder Park als gleichsam erdrückt, verdrängt oder die relativ weit entfernt stehende Anlage es an der gebotenen Achtung gegenüber den im Denkmal verkörperten Werten fehlen lassen könnte, kann auch unter diesem Blickwinkel keine Rede sein.

135Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die vorliegenden fachlichen Stellungnahmen des LAKD eine hinreichende Einordnung der Bedeutung der betroffenen Denkmäler im Vergleich zu anderen Denkmalen ebenso vermissen lassen wie eine Erfassung aller maßgeblichen Umstände des Einzelfalls, eine Erläuterung der methodischen Herangehensweise, die Benennung eines Bewertungsmaßstabes für die Kategorisierung von Beeinträchtigungen in erheblich oder unerheblich, eine über bloße Schlagworte hinausgehende konkrete Denkmalbeschreibung und Beschreibung ihrer Schutzwürdigkeit und schließlich eine substantielle Auseinandersetzung mit anderen vorliegenden denkmalfachlichen Gutachten.

152Unabhängig von den vorstehenden Erwägungen wäre die Genehmigung jedenfalls – vom Beklagten, § 13 BImSchG – zu erteilen, selbst wenn man eine denkmalschutzrechtliche Genehmigungsbedürftigkeit bzw. die Erheblichkeit der Beeinträchtigung des Erscheinungsbilds der Denkmale unterstellte.

153Die Genehmigung ist nach § 7 Abs. 3 Nr. 2 DSchG M-V zu erteilen, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme verlangt. Diese Voraussetzungen sind vorliegend zu bejahen.

154Die Vorschrift erfordert auf Tatbestandsseite eine Abwägung der für das Vorhaben als Maßnahme sprechenden öffentlichen Interessen mit dem öffentlichen Interesse am unbeeinträchtigten Erhalt der im Einzelfall betroffenen Denkmale. Dabei muss das vorhabenbezogene öffentliche Interesse dergestalt überwiegen, dass es die Genehmigung „verlangt“, deren Erteilung also unabweisbar ist. Das überwiegende öffentliche Interesse an der Verwirklichung des streitgegenständlichen Vorhabens ist vorliegend von solchem Gewicht, dass es das Interesse an der unveränderten Erhaltung des Erscheinungsbilds der drei Denkmale in C-Ort im vorstehenden Sinne überwiegt und die Erteilung der Genehmigung verlangt.

155Das Gewicht des für die Maßnahme einzustellenden öffentlichen Interesses hat der Bundesgesetzgeber mit § 2 Satz 2 EEG für Abwägungsprozesse „voreingestellt“.

156Der Senat hat keine Zweifel daran, dass dem Bundesgesetzgeber für § 2 EEG und konkret diese Regelung die entsprechende Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und 24 GG i. V. m. Art. 72 Abs. 2 GG zusteht (vgl. näher Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor“, BT-Drs. 20/1630, S. 146). Ein Konflikt mit den Regelungen zur Gesetzgebungskompetenz nach dem Grundgesetz besteht auch dann nicht, wenn dem Bund – wie im Denkmalschutzrecht – für die betroffene Sachmaterie des Fachrechts keine Gesetzgebungskompetenz zusteht, weil es sich bei der Normierung des in der Norm geregelten Gewichtungsvorrangs nicht unmittelbar um eine Regelung des Fachrechts handelt, sondern um eine außerhalb des Fachrechts für sich stehende Regelung zum Gewicht des öffentlichen Interesses am beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien, die auf die ansonsten unberührt gelassenen Regelungen fachgesetzlich normierter Abwägungsvorgänge lediglich mittelbare Auswirkungen hat (vgl. Schlacke/Wentzien/Römling, Beschleunigung der Energiewende: Ein gesetzgeberischer Paradigmenwechsel durch das Osterpaket?, NVwZ 2022, 1577, 1579; Seckel, Folgen des Energiesofortmaßnahmenpakets für das Baurecht, NJW-Spezial 2022, 684, 685).

157Nach § 2 Satz 1 EEG liegen die Errichtung und der Betrieb von Anlagen sowie den dazugehörigen Nebenanlagen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Sicherheit. Bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, sollen die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden (Satz 2).

158Die Regelungen in § 2 EEG haben bezogen auf die nach § 7 Abs. 3 Nr. 2 DSchG M-V vorzunehmende Abwägung in zweierlei Hinsicht Bedeutung: Zum einen definiert der Bundesgesetzgeber in Satz 1 der Bestimmung das Interesse u. a. an Errichtung und Betrieb von Windenergieanlagen als „überragendes“ und damit höchstrangiges öffentliches Interesse; zusätzlich wird das ebenfalls hochrangige Interesse der öffentlichen Sicherheit an dessen Seite gestellt. Zum anderen bestimmt Satz 2 der Norm, dass aktuell – da allgemeinkundig das Ziel einer nahezu treibhausgasneutralen Stromerzeugung im Bundesgebiet bei weitem noch nicht erreicht ist – die erneuerbaren Energien in Schutzgüterabwägungen Vorrang haben sollen (Soll-Bestimmung), weil die Definition der erneuerbaren Energien als im überragenden öffentlichen Interesse und der öffentlichen Sicherheit dienend im Fall einer Abwägung dazu führen, dass das besonders hohe Gewicht der erneuerbaren Energien berücksichtigt werden muss (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor“, BT-Drs. 20/1630, S. 159).

159Dabei ist zu unterstreichen, dass die Regelung auch für einzelne Windenergieanlagen Anwendung findet (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 20/1630, S. 158). Dies folgt auch systematisch aus § 2 Satz 2 EEG, da die dort in Bezug genommenen Schutzgüterabwägungen nach Maßgabe der Fachgesetze natürlich vorhaben- bzw. einzelfallbezogen vorzunehmen sind (vgl. OVG Münster, Urteil vom 27. Oktober 2022 – 22 D 243/21.AK –, juris Rn. 179 ff.; Seckel, Folgen des Energiesofortmaßnahmenpakets für das Baurecht, NJW-Spezial 2022, 684 f.; Attendorn, Umweltrechtliche Ausnahmeabwägungen über die Zulassung von Wasser- und Windkraftanlagen nach dem „

Osterpaket“, NVwZ 2022, 1586, 1589). Es liegt auf der Hand, dass das gesetzgeberische Anliegen, „Sofortmaßnahmen“ für einen „beschleunigten“ Ausbau der erneuerbaren Energien nur dann greifen kann, wenn die Regelungen des § 2 EEG auf der Ebene der Einzelfallgenehmigung zum Tragen kommen und nicht nur als eine Art Programmsatz für die Exekutive (vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 12. Oktober 2022 – 12 MS 188/21–, juris Rn. 59) missverstanden werden. Jede abweichende Auslegung würde nach Auffassung des Senats dem gesetzgeberischen Anliegen deutlich widersprechen. Auch das Bundesverfassungsgericht betont, dass der Ausbau und die Nutzung der Windkraft einen faktisch unverzichtbaren Beitrag zu der verfassungsrechtlich durch Art. 20a GG und durch grundrechtliche Schutzpflichten gebotenen Begrenzung des Klimawandels leiste, zugleich unterstütze dieser Ausbau die Sicherung der Energieversorgung, die derzeit besonders gefährdet sei (BVerfG, Beschluss vom 27. September 2022 – 1 BvR 2661/21 –, NVwZ 2022, 1890, 1899). Folgerichtig macht das Bundesverfassungsgericht deutlich, „jede [Hervorhebung durch den Senat] auf den weiteren Ausbau der Nutzung der erneuerbaren Energien gerichtete Maßnahme (dient) dem Schutz des Klimas, zu dem der Staat nach dem Klimaschutzgebot des Art. 20a GG verpflichtet ist“ (BVerfG, Beschluss vom 23. März 2022 – 1 BvR 1187/17 –, NVwZ 2022, 861 –, zitiert nach juris Rn. 104). Soweit die Landesregierung von Sachsen-Anhalt in ihrer vom Beklagten in der mündlichen Verhandlung in Bezug genommen Antwort auf eine Kleine Anfrage zu den Rechtsfolgen der Regelung des § 2 EEG einen abweichenden Standpunkt eingenommen hat (vgl. LT-Drs. 8/1926), ist dem nach Maßgabe der vorstehenden Erwägungen nicht zu folgen.

160 § 2 Satz 2 EEG ist dabei als sog. Sollbestimmung dahingehend zu verstehen, dass sich in den einzelnen Schutzgüterabwägungen – ausdrücklich ist im Gesetzgebungsverfahren auch der Bereich des Denkmalschutzes genannt (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 20/1630, S. 158) – ein regelmäßiges Übergewicht der Erneuerbaren Energien in dem Sinne ergibt, dass das überragende öffentliche Interesse an der Errichtung von Windenergieanlagen sowie das öffentliche Sicherheitsinteresse nur in atypischen Ausnahmefällen überwunden werden kann, die fachlich anhand der besonderen Umstände der jeweiligen Situation zu begründen wären (vgl. Attendorn, Umweltrechtliche Ausnahmeabwägungen über die Zulassung von Wasser- und Windkraftanlagen nach dem „Osterpaket“, NVwZ 2022, 1586, 1589; Seckel, Folgen des Energiesofortmaßnahmenpakets für das Baurecht, NJW-Spezial 2022, 685; Schlacke/Wentzien/Römling, Beschleunigung der Energiewende: Ein gesetzgeberischer Paradigmenwechsel durch das Osterpaket?, NVwZ 2022, 1577, 1580; OVG Münster, Urteil vom 27. Oktober 2022 – 22 D 243/21.AK –, juris Rn. 179: „Weitere Gesichtspunkte, die sich im Rahmen der zu treffenden Abwägungsentscheidungen nach § 15 Abs. 5 BNatSchG und § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB entgegen der gesetzlichen Wertung in § 2 EEG ausnahmsweise <Hervorhebung durch den Senat> gegen das im überragenden öffentlichen Interesse liegende Vorhaben der Klägerin durchzusetzen vermögen, sind ... noch sonst ersichtlich“).

161 Danach stellt sich das überragende öffentliche Interesse an der Errichtung und dem Betrieb von Windenergieanlagen im vorliegenden konkreten Einzelfall als ein vorhabenbezogen überwiegendes öffentliches Interesse dar, das die Maßnahme als unabweisbar erscheinen lässt bzw. i. S. v. § 7 Abs. 3 Nr. 2 DSchG M-V verlangt. Unterstützt wird dies durch das kohärente öffentliche Sicherheitsinteresse.

162Im vorliegenden Einzelfall sind keine besonderen Umstände der konkreten Situation des geschützten Erscheinungsbildes der drei Denkmäler ersichtlich, die ein abweichendes Ergebnis der Abwägung nach sich zögen.

163Der Beklagte geht – wie auch das ihm übergeordnete Ministerium im Verwaltungsverfahren – fehl, wenn er offenbar meint, losgelöst von den Umständen des Einzelfalls stehe der aus Art. 16 Abs. 1 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Verf M-V) ablesbare „Verfassungsrang“ des Denkmalschutzes dergestalt entgegen, dass sich das in § 2 Satz 1 EEG als überragend gewichtete öffentliche Interesse nach Satz 2 der Bestimmung im Rahmen der Abwägung gemäß § 7 Abs. 3 Nr. 2 DSchG M-V nicht mit der Folge einer gebundenen Genehmigungsentscheidung durchzusetzen vermöge. Insoweit ist zunächst darauf zu verweisen, dass die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern und insbesondere deren Art. 16 Abs. 1 im Unterschied zu anderen Landesverfassungen den Denkmalschutz nicht ausdrücklich erwähnt. Ein unmittelbarer „Verfassungsrang“ kann demgemäß dem Wortlaut der Landesverfassung nicht entnommen werden. Auch die Problemstellung und die Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung für das Denkmalschutzgesetz in seiner ursprünglichen Fassung enthalten keinen Hinweis auf einen solchen Verfassungsrang (LT-Drs. 1/2993), wobei allerdings zu beachten ist, dass die Verfassung des Landes im Zeitpunkt des Entwurfs noch nicht vom Landtag beschlossen worden war. Selbst wenn man Art. 16 Abs. 1 Satz 1 Verf M-V und der dort normierten Schutz- und Förderungspflicht von Land, Gemeinden und Kreisen u. a. hinsichtlich der Kultur auch den Denkmalschutz unterstellte, wäre wohl (nur) von einem in der Verfassung angelegten Optimierungsgebot auszugehen (vgl. Kohl, in: Classen/Litten/Wallerath, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2. Aufl., Art. 16 Rn. 1). Zwar stellt der Schutz von Kulturdenkmälern ein legitimes gesetzgeberisches Anliegen dar und ist die Denkmalpflege eine Gemeinwohlaufgabe von hohem Rang (vgl. BVerfG, Beschluss vom 2. März 1999 – 1 BvL 7/91 –, BVerfGE 100, 226 – zitiert nach juris Rn. 81). Die Annahme eines solchen Optimierungsgebots bzw. einer solchen Gemeinwohlaufgabe kann jedoch nicht für sich gesehen ein öffentliches Interesse begründen, das dem in § 2 Satz 1 EEG als überragend bestimmten öffentlichen Interesse an der Errichtung und dem Betrieb von Windenergieanlagen im Einzelfall entgegengehalten werden oder dieses gar überwinden könnte. Vielmehr ist die landesrechtliche Regelung des § 7 Abs. 3 Nr. 2 DSchG M-V (wie die Norm insgesamt) bereits die einfachgesetzliche Ausprägung des Optimierungsgebots bzw. Ausdruck der Wahrnehmung der Gemeinwohlaufgabe Denkmalschutz (vgl. Martin, Denkmalschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern, § 1 Anm. 3.2: „Ausführungsgesetz zur verfassungsrechtlichen Grundaussage des Art. 16 Abs. 1 GG“). Diese Norm gibt insoweit den Rahmen für die Prüfung vor, nach der sich gegen das im Einzelfall konkret betroffene Denkmal nur überwiegende öffentliche Interessen mit der Folge eines Genehmigungsanspruchs durchzusetzen vermögen. Liegen indes diese Voraussetzungen vor, wird der Denkmalschutz – gerade auf der Grundlage von Optimierungsgebot und Gemeinwohlaufgabe – überwunden. Soweit die Landesregierung von Sachsen-Anhalt in ihrer vom Beklagten in der mündlichen Verhandlung in Bezug genommen Antwort auf eine Kleine Anfrage zu den Rechtsfolgen der Regelung des § 2 EEG insoweit erneut einen abweichenden Standpunkt eingenommen hat (vgl. LT-Drs. 8/1926), ist dem nach Maßgabe der vorstehenden Erwägungen wiederum nicht zu folgen.

164In dieser von Gesetzes wegen vorzunehmenden Bewertung der konkreten Umstände des Einzelfalls ist in Ansehung der drei betroffenen Denkmäler festzuhalten, dass selbst im Falle der Unterstellung einer erheblichen Beeinträchtigung ihres Erscheinungsbildes diese doch nach dem Inhalt der vorstehenden Erwägungen als allenfalls niedrighschwellig zu erachten wäre. Dabei ist weiter zu berücksichtigen, dass es zu keiner Substanzbeeinträchtigung kommt. Auch ist ihre Bedeutung offensichtlich ebenfalls mit Blick auf das oben Ausgeführte als eher am „unteren Rand“ liegend einzustufen. Angesichts einer üblichen Auslegung von Windenergieanlagen auf eine Lebensdauer von ca. 20 Jahren ist der Eingriff in das von der Errichtung einer solchen Anlage beeinflusste Erscheinungsbild eines Kulturdenkmals zudem für in der Regel reversibel und deshalb hinnehmbar zu halten (vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 12. Oktober 2022 – 12 MS 188/21–, juris Rn. 55).

165Soweit der Beklagte in der mündlichen Verhandlung die abstrakte Frage einer Alternativenprüfung in dem Sinne angesprochen hat, dass die unterbliebene Prüfung eines alternativen – das Erscheinungsbild des Denkmals weniger beeinträchtigenden – Vorhabenstandortes den Vorrang nach Maßgabe von § 2 EEG im Rahmen der Abwägung nach § 7 Abs. 3 Nr. 2 DSchG M-V entfallen lassen könnte, folgt der Senat dem nicht. Systematisch betrachtet ist zunächst festzuhalten, dass eine Alternativenprüfung Gegenstand fachplanerischer Abwägung ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. Oktober 2021 – 7 A 17.20 –, juris Rn. 65). Wenn also § 2 Satz 2 EEG eine Vorrangregelung für die Abwägung trifft, gilt dies ersichtlich unabhängig von der Durchführung einer Alternativenprüfung. Im Hinblick auf den Umstand, dass § 2 Satz 2 EEG als Sollvorschrift gefasst und insoweit eine atypische Situation zu fordern wäre, die den Vorrang der Windenergieanlage in der Abwägung aufheben könnte, kann eine Alternativenprüfung zudem grundsätzlich keine Rolle spielen, da sich die Frage nach Standortalternativen regelmäßig stellen wird und gerade keine atypische Situation zu begründen vermag. Anderenfalls wäre der in § 2 Satz 2 EEG normierte Abwägungsvorrang weitestgehend obsolet. Ebenso wenig kann daher grundsätzlich gegen ein die Maßnahme verlangendes überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von § 7 Abs. 3 Nr. 2 DSchG M-V das Argument tragen, das Denkmal sei ortsgebunden, die geplante Windenergieanlage demgegenüber nicht.

167 Angesichts des auch anderweitig bundesgesetzlich vorgeschriebenen Ausbaus der Windenergie (vgl. Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land vom 20. Juli 2022, BGBl. I S. 1353) kommt es nämlich auf jeden einzelnen zulässigen Standort für eine Windenergieanlage an. Dies gilt erst recht, wenn sich der Standort in einem Windeignungsgebiet befindet, in dem prinzipiell so viele Windenergieanlagen wie möglich errichtet werden sollen. Für eine Alternativenprüfung besteht insoweit kein Raum. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Verschiebung eines Vorhabenstandortes für das Erscheinungsbild eines Denkmals günstig sein mag, der neue oder andere Standort – soweit dies nach den Grundeigentums- oder privatrechtlichen Nutzungsverhältnissen überhaupt möglich erscheint, vgl. dazu etwa die Stellungnahme der UNB vom 2. Juni 2021, die auf Seite 6 zu den Auflagen 7 bis 11 darauf hinweist, dass die rechtliche Sicherung von Lenkungsflächen erforderlich sei, da sich die betroffenen Flurstücke nicht im Eigentum der Antragsteller befänden und gemäß § 15 Abs. 4 BNatSchG Ausgleichsmaßnahmen rechtlich zu sichern seien – ggf. aber vielfältige andere Problemfragen aufwerfen kann. Dies würde ebenfalls grundsätzlich dem gesetzgeberischen Beschleunigungsanliegen zuwiderlaufen. Aus diesem Grund und wegen der für verschiedene Vorhabenträger bestehenden Konkurrenzsituation, die einerseits durch den gewollten massiven Ausbau der Windenergie, andererseits durch die Knappheit geeigneter Flächen

begründet ist, wird ein Ausweichen auf andere Standorte faktisch kaum in Betracht kommen: Jede einzelne Anlage an jedem einzelnen Standort ist überragend wichtig und kann sich entsprechend § 2 Satz 2 EEG daher in der Einzelfallschutzgüterabwägung jedenfalls gegen ein nur niedrigrschwellig betroffenes Denkmal und den Schutz seines Erscheinungsbildes durchsetzen; soweit – wie hier – das öffentliche Interesse nach § 2 Satz 1 EEG deutlich überwiegt, ist die Maßnahme unabweisbar bzw. verlangt sie im Sinne von § 7 Abs. 3 Nr. 2 DSchG M-V die Erteilung der Genehmigung. Vorliegend ist der Vorhabenstandort im Übrigen etwa gerade artenschutzrechtlich betrachtet besonders günstig, was sich in der positiven Stellungnahme der UNB – Erteilung Einvernehmen zur Naturschutzgenehmigung vom 2. Juni 2021 – widerspiegelt. Dies gilt insbesondere in Ansehung des Umstandes, dass die UNB zwar Abschaltzeiten für Fledermäuse für erforderlich hält, nicht jedoch für geschützte Vogelarten, weil innerhalb der dafür vorgesehenen Ausschlussbereiche nach der AAB-WEA (Teil Vögel) bislang keine Ansiedlungen vom Großvögeln feststellbar gewesen seien. Die daraus resultierenden vergleichsweise günstigen möglichen Betriebszeiten der geplanten Anlage streiten daher gerade für den Vorhabenstandort.

168 Dass unabhängig von diesen rechtlichen Erwägungen überhaupt ein tatsächlicher Alternativstandort für die geplante Anlage in Betracht kommt, ist im Übrigen weder vorgetragen noch sonst ersichtlich. Insoweit wäre jedenfalls eine Aussage des Beklagten bzw. des LAKD erforderlich gewesen, ob und inwieweit räumlich bezogen auf die Denkmale eine Quer- und oder Längsverschiebung des Standorts erforderlich wäre, um die aus ihrer Sicht anzunehmende erhebliche Beeinträchtigung im Ergebnis zu vermeiden. Erst dann könnte überhaupt eine Alternativenprüfung vorgenommen werden.

Anmerkung:

Vorrangig behandelt die hier zu besprechende Entscheidung den Konflikt zwischen Denkmalschutzrecht und dem Ausbau der erneuerbaren Energien (vgl. dazu HBl. v. 11.8.2022). Mediale Beachtung hat sie jedoch wegen ihres eingehenden obiter dictums zu § 2 EEG gefunden. Dies zurecht: Das Urteil ist – soweit ersichtlich – das erste Urteil eines Oberverwaltungsgerichts, das sich eingehend mit der Auslegung des für den Ausbau erneuerbarer Energien bedeutsamen § 2 EEG befasst. In den vergangenen Jahren ist das Spannungsfeld von Denkmalschutz und Windenergie vermehrt in den Fokus gerückt (vgl. FA Wind 2019). So sorgen etwa in Mecklenburg-Vorpommern die etwa 31.000 Baudenkmäler im Land nach Angaben von Projektierern und Verbänden mittlerweile für einen Stillstand beim Ausbau der Windenergie (vgl. SZ v. 25.8.2022). Streitpunkt ist zumeist der sog. Umgebungsschutz, der den Denkmälern nach den Landesdenkmalschutzgesetzen gewährt wird. Hier legt das Gericht zunächst eingehend dar, weshalb es keine „erhebliche Beeinträchtigung“ des Erscheinungsbildes (vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 2 DSchG M-V) des Denkmals erkennt. Sodann nimmt es die Genehmigungsfähigkeit auch für den – hier nicht vorliegenden – Fall einer erheblichen Beeinträchtigung an und begründet dies mit § 2 EEG. Hinsichtlich dieser Norm bejaht das Gericht zunächst die Gesetzgebungskompetenz des Bundes und teilt dahingehende Zweifel des OVG

OVG Greifswald: Windenergieanlage und Denkmalschutz(KlimR 2023, 120)

126

Lüneburg (Beschl. v. 21.4.2022 – 12 MS 188/21 – BeckRS 2022, 8542, Rn 71) nicht (Rn 156). Sodann wird die Bedeutung des § 2 EEG für die nach § 7 Abs. 3 Nr. 2 DSchG M-V vorzunehmende Abwägung herausgearbeitet: die erneuerbaren Energien begründeten ein überwiegendes öffentliches Interesse und hätten in der Abwägung Vorrang, sofern nicht

ausnahmsweise ein atypischer Fall vorliege (Rn 160). Zentral bei der Auseinandersetzung mit § 2 EEG ist die Frage, ob die Norm auch für einzelne Anlagen anwendbar ist und ob es sich nicht lediglich um eine Art Programmsatz für die Exekutive handelt. Das Gericht plädiert unter Verweis auf die Gesetzesbegründung für eine Anwendbarkeit in Zulassungsverfahren (Rn 159) und positioniert sich gegen auch insoweit bestehende Zweifel des OVG Lüneburg (Beschl. v. 12.10.2022 – 12 MS 188/21– NVwZ 2023, S. 443, Rn 56). Nachdem der Rahmen derart abgesteckt ist, kann es nur noch darum gehen, ob hier Einzelfallumstände ersichtlich sind, die einen atypischen Fall begründen und damit ein Abweichen von der Sollvorschrift des § 2 S. 2 EEG nahelegen. Solche Umstände vermag das Gericht nicht zu erkennen (Rn 162 ff.). Der Bekl. hatte ein kreatives Argument formuliert: wenn für die Anlage ein alternativer Standort nicht in Betracht gezogen werde, dann entfalle der Vorrang nach Maßgabe des § 2 EEG. Mit dieser Erwägung wäre das vom Gesetzgeber bezweckte Gewicht erneuerbarer Energien effektiv ausgehebelt. Auch das OVG zeigt sich nicht überzeugt: die Vorrangregelung des § 2 S. 2 EEG gelte „ersichtlich“ unabhängig von einer Alternativenprüfung (Rn 165). Die Möglichkeit von Standortalternativen begründe gerade keinen atypischen Fall, sondern sei täglich Brot bei der Zulassung von Windkraftanlagen. Anschließend formuliert das OVG einen für das Verständnis des § 2 EEG zentralen Satz: „Jede einzelne Anlage an jedem einzelnen Standort ist überragend wichtig und kann sich entsprechend § 2 S. 2 EEG daher in der Einzelfallschutzgüterabwägung jedenfalls gegen ein nur niedrigrschwellig betroffenes Denkmal und den Schutz seines Erscheinungsbildes durchsetzen“ (Rn 167). Das Gericht argumentiert vorsichtig und scheint darauf bedacht, sich nach allen Seiten abzusichern: Auf Standortalternativen käme es nicht an. Ohnehin handele es sich aber um einen günstigen Vorhabenstandort und für eine Alternativenprüfung - falls man eine solche vornehmen wolle - bedürfe es näherer Angaben der Behörde. Es liege auch keine rechtserhebliche Beeinträchtigung eines Denkmals vor, § 2 EEG setze sich durch. Und wenn überhaupt, dann handele es sich um ein „niedrigrschwellig betroffenes Denkmal“ (Rn 167) am „unteren Rand“ der geschützten Denkmäler (Rn 164).

Johannes Graetschel, Berlin