

Umgang mit Landschaftsbildern aus der Sicht von Kommunen



Fachagentur Windenergie an Land EnergieAgentur NRW
Wind am Horizont – Fachaustausch zu Landschaftsbildfragen in NRW
Veranstaltung am 14. Mai 2019 in Düsseldorf
Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Thomas Tyczewski
Wolter Hoppenberg Rechtsanwälte mbB, Münster/Berlin

Thomas Tyczewski

Rechtsanwalt | Partner
 Fachanwalt für Verwaltungsrecht
 zuvor Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht

Tel.: +49 251 9 17 99 88-453

Fax: +49 251 9 17 99 88-3011

tyczewski@wolter-hoppenberg.de

www.wolter-hoppenberg.de

Kompetenzteams:

- Planungsrecht

Schwerpunkte:

- Projektmanagement und Genehmigungsverfahren, Raumordnung und Landesplanung,
- Baugenehmigungsverfahren, Bauleitplanung, Verkehrswegeplanung, Sanierung, Stadtumbau, Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, Immissionsschutzrecht, Staatshaftungsrecht

Vita:

- geb. 1953 in Bochum , Studium in Bochum
- 1981 Ernennung zum Verwaltungsrichter, 1991/1992 Richter am OVG Münster im Umweltsenat und wissenschaftlicher Mitarbeiter beim VerFGH NRW, 1992 bis 2001 Vorsitzender Richter in den Baukammern der Verwaltungsgerichte Gelsenkirchen und Münster
- Rechtsanwalt seit 2002, Eintritt in die Kanzlei 2002

Nebentätigkeiten:

- Dozententätigkeit für das VHW
- Vorsitzender des Umlegungsausschusses der Stadt Drensteinfurt und der Gemeinde Ascheberg
- Stellvertretender Vorsitzender des Umlegungsausschusses der Stadt Telgte
- Stellvertretender Vorsitzender des Umlegungsausschusses der Stadt Münster
- ständiger Mitarbeiter der Zeitschrift BauR



Landschaftsbildkonflikte - Kommunen

- Kommunale Entscheidungsebenen
 - Flächennutzungsplanung mit/ohne Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB (Konzentrationswirkung)
 - Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens nach §§ 36, 35 BauGB (Rechtsprüfung wie im Genehmigungsverfahren)
 - Mitwirkung bei der Aufstellung des Landschaftsplanes nach § 15 LG NRW (Bauverbot auch für WEA?)
 - Kreisfreie Städte als Entscheidungsträger im Genehmigungsverfahren (untere Umweltschutzbehörde -> Vortrag Kreis Höxter)

Landschaftsbildkonflikte Kommunen

- Landschaftsbild (Begriffsinhalt)

Erwähnt in

- § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB („Orts- und Landschaftsbild“)
- § 10 Abs. 1 Nr. 3 LNatSchG NRW („Wiederherstellung einer in ihrem Erscheinungsbild geschädigten oder stark vernachlässigten Landschaft“)
- § 1 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 4 BNatSchG („Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft“; Verunstaltungsverbot von Naturlandschaften und historisch gewachsenen Kulturlandschaften“)

Landschaftsbildkonflikte Kommunen

- Keine Legaldefinition des Landschaftsbildbegriffs
- Schutz des Landschaftsbildes bezweckt einen

Schutz vor optisch-ästhetischen Beeinträchtigungen

Keine gesetzlichen Kriterien für das Vorliegen von Beeinträchtigungen

Lösung erfolgt über den Verunstaltungsbegriff (Bauvorhaben ist dem Landschaftsbild in ästhetischer Hinsicht grob unangemessen und wird auch von einem für ästhetische Eindrücke offenen Betrachter als belastend empfunden (BVerwG, 22.6.1990 – 4 C 6.87 –))

Fragen der Landschaftsbildbewertung mangels gekläarter objektiver/objektivierbarer Kriterien stark subjektiv geprägt

Landschaftsbildkonflikte Kommunen

- WEA-Erlass NRW v. 18.5.2018
- Nr. 8.2.2.1 (Landschaftspflege)
- grds. führen WEA > als 20 m zu einer nicht ausgleichbaren oder ersetzbaren Beeinträchtigung des Landschaftsbildes iSd § 15 Abs. 6 Satz 1 BNatSchG und deshalb zu einer Ersatzgeldzahlung
- Anlage zum WEA-Erlass schreibt Berechnung vor
- Ersatzgeld abhängig von der Anlagenhöhe und der Wertstufe im Umkreis des 15fachen der Anlagenhöhe
- Relevant nur im Genehmigungsverfahren, kaum für Planungsverfahren

Landschaftsbildkonflikte Kommunen

- Das Landschaftsbild im Gefüge des Tabukriteriensystems
 - Landschaftsbild als hartes Tabukriterium?
 - Harte Tabuflächen sind solche, die von vorherein aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen der Nutzung durch die Windenergie dauerhaft entzogen sind

Landschaftsbildkonflikte Kommunen

- Landschaftsbild als hartes Tabukriterium aus Rechtsgründen?
- Landschaftsplan weist ein Landschaftsschutzgebiet aus und sieht (auch) für WEA ein Bauverbot vor
- Die Unterschutzstellung beruht maßgeblich auf dem Schutz des Landschaftsbildes (Begründung zum Landschaftsplan)
- Das Bauverbot lässt sich nicht durch eine Ausnahme/Befreiung nach § 67 BNatSchG ausräumen
- objektiver Prüfungsmaßstab, originäre Prüfungspflicht der Kommune, Stellungnahme der unteren Landschaftsbehörde nicht mehr als Indiz, OVG Münster, Urteil v. 17.1.2019 – 2 D 63/17.NE – „Paderborn“

Landschaftsbildkonflikte Kommunen

- Hartes Tabu nur, wenn Kommune bereits auf der Planebene die Erteilung einer Ausnahme/Befreiung nach § 67 BNatSchG *von vornherein und nachhaltig/dauerhaft ausschließen* kann
- FNP stellt nur Flächen dar, keine Anlagenkonfigurationen – Vorsicht bei der Prüfung bestimmter Betreiberkonzepte, wenn diese durch den FNP nicht verbindlich dargestellt werden (können)
- Scheidet eine Ausnahme/Befreiung nur für bestimmte Konfigurationen von vornherein aus, bleibt sie aber für andere Konfigurationen offen -> **kein hartes Tabu**
- **Landschaftsbild als hartes Tabu auf Planebene sehr selten**

Landschaftsbildkonflikte Kommunen

- Landschaftsbild als weiches Tabukriterium?
- Weiche Tabukriterien beruhen nicht unmittelbar auf Gesetzen, sondern sind Ausfluss kommunaler Konzeption
- Gemeinde hat einen – gerichtlich nur beschränkt prüfbaren – Bewertungsspielraum
- Auch weiche Tabukriterien erfordern **stimmige Maßstabsbildung**, Urteil d. OVG Münster v. 17.1.2019 (s.o.) und v. 6.3.2018 – 2 D 95/15.NE – „Bad Wünnenberg“
- Maßstab muss gemeindeweit angewendet werden

Landschaftsbildkonflikte Kommunen

- Einheitliche Maßstäbe zur gemeindeweiten Anwendung als weiches Kriterium aufwändig zu ermitteln und mit einem Rechtsrisiko verbunden
- Denkbare Orientierungshilfe:

Übersichtskarte der Landschaftsbildeinheiten und ihre Bewertung in Nordrhein-Westfalen, LANUV NRW, (Stand September 2018), DIN A 1 Karte im pdf-Format, Maßstab 1:500000

Grafikdaten der Landschaftsbildeinheiten (Landschaftsbildbewertung) aus dem Fachbeitrag des Naturschutzes und der Landschaftspflege, LANUV NRW (Stand September 2018)

Landschaftsbildkonflikte Kommunen

- Falls vorhanden: kreisweite oder regionale Kartierung von Landschaftsbildeinheiten (Beispiel Kreis Höxter)
- Keine Bindung an den WEA-Erlass NRW im Bereich der Bauleitplanung
- Genehmigung des FNP/STFNP nach § 6 BauGB darf nicht davon abhängig gemacht werden, dass Kommune die Landschaftsbildbewertung des LANUV der eigenen Planung zugrunde legt
- **Landschaftsbild als weiches Tabu auf Planebene selten und risikoreich, aber möglich**

Landschaftsbildkonflikte Kommunen

- Landschaftsbild als Prüfungsgegenstand auf der dritten Ebene?
- Verbleibende Potenzialflächen werden zu konkurrierenden Nutzungen in Beziehung gesetzt
- Kein gemeindeweites Ausschlusskriterium, sondern **Einzelfallbetrachtung**
- Auf dieser Ebene Belange des **Tourismus** in die Einzelfallabwägung einzustellen (wichtige Wanderwege, Anziehungspunkte, Campingplätze usw.); dabei allerdings die gesetzgeberische Wertung zu beachten, dass erst die *Verunstaltung des Landschaftsbildes* zu einem Zulassungshindernis führt (§ 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB)

Landschaftsbildkonflikte Kommunen

- OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 16.3.2012 – 2 L 2/11 -:
Die durch Windenergieanlagen hervorgerufenen Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes dürfen auch im Interesse des Tourismus bei der Abwägungsentscheidung des Planungsträgers berücksichtigt werden

Ebenso: OVG Lüneburg, Beschl. v. 22.7.2003 – 1 LA 238/02 – (zur Begründung einer Höhenbegrenzung auf 100 m Anlagenhöhe)

Auch Faktenpapier Windenergie in Hessen: Landschaftsbild und Tourismus (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung/HA Hessen Agentur), Stand März 2017

Landschaftsbildkonflikte Kommunen

- Zu berücksichtigen: Wird der Windenergie mit der konkreten Planung substantiell Raum gegeben?
- Faustformel: Außenbereich – harte Tabuflächen ./.
Konzentrationszonenflächen -> als 10 % (OVG Münster, Urteil v. 14.3.2019, aaO, „Stemwede“: mit einem Wert von 8 % werde der angesprochene Wert von 10 % nicht nur unerheblich verfehlt)
- Wird der Windenergie nicht substantiell Raum gelassen, müssen die weichen Kriterien (2. Ebene) und der Potenzialflächenvergleich (3. Ebene) hinterfragt werden – das kann auch die Landschaftsbildbewertung betreffen

Landschaftsbildkonflikte Kommunen

- Fazit zur Landschaftsbildbewertung auf Ebene
- Landschaftsbild kann ein hartes Tabu sein, wenn der Landschaftsschutz gerade auf dem Landschaftsbild beruht und eine Ausnahme/Befreiung nach § 67 BNatSchG ausgeschlossen ist (Ausnahmefall)
- Landschaftsbild kann ein weiches Tabu sein, wenn gemeindeweit geltende Maßstäbe zur einheitlichen Handhabung vorliegen (selten)
- Landschaftsbild kann sich in Kombination mit Tourismus im Potenzialflächenvergleich auf der 3. Ebene durchsetzen
- Restriktionen für das Landschaftsbild können sich durch die Anforderungen an den substantiellen Raum ergeben



Thomas Tyczewski
Rechtsanwalt | Partner
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Tel.: + 49 251 9179988-453

Fax: + 49 251 9179988-3011

Email: tyczewski@wolter-hoppenberg.de

www.wolter-hoppenberg.de