

Die Zerstörung der Landschaft durch Windkraftanlagen

Verbliebene Chancen zur größtmöglichen Schonung des Außenbereichs

Die Errichtung von Windkraftanlagen bedeutet für Deutschland die größte Landschaftszerstörung aller Zeiten. Sie ist weitgehend rechtswidrig, aber mit den Mitteln des Rechts auch weitgehend verhinderbar. Diese werden jedoch offensichtlich bei weitem nicht voll ausgeschöpft. Das dürfte damit zusammenhängen, daß die Schutzwürdigkeit der Landschaft begrifflich schlecht zu fassen ist. Insbesondere im Hinblick hierauf sollen die nachfolgenden Ausführungen einen Beitrag leisten.

I. Baurechtliche und wirtschaftliche Privilegierung der Windkraftanlagen

Windkraftanlagen dürfen im Außenbereich errichtet werden, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Zwar ist ihre Errichtung auch innerhalb eines Bebauungsplangebietes möglich, wenn die Anlagen der Eigenart des Gebietes nicht widersprechen¹ Vgl. Stürer/Vildomec, BauR 1998, 427.; dieser Aspekt soll aber hier vernachlässigt werden. In bezug auf die Errichtung im Außenbereich sind Windkraftanlagen privilegiert, können also nicht schon an einer bloßen Beeinträchtigung öffentlicher Belange scheitern (vgl. § 35 Abs. 1 Nr. 6, Abs. 2 BauGB). Die Nutzung einer solchen Privilegierung erscheint heute besonders attraktiv mit Rücksicht auf die Subventionierung der Anlagen und die durch das neue EEG garantierte Möglichkeit, den erzeugten Strom zu Preisen in das Netz einzuspeisen, die weit über dem Marktpreis liegen.

Die Privilegierung erscheint insofern widersprüchlich, als der Außenbereich nach der ursprünglichen Konzeption des BauGB dazu ausersehen war, weitestgehend von baulichen Anlagen freigehalten zu werden. Mit diesem Prinzip waren unschwer solche Anlagen vereinbar, die ihrem Wesen nach in den Außenbereich gehören² Vgl. BVerwGE 28, 268, 274., also typischerweise Bauten der Land- und Forstwirtschaft. **Das Prinzip der Konservierung der land- und forstwirtschaftlich geprägten Kulturlandschaft im Außenbereich ist zwar vom BauGB nie als unantastbar behandelt worden** (vgl. § 35 Abs. 1 Nr. 3–5 BauGB); aber bisherige Durchbrechungen des Prinzips erfolgten unter Respektierung des Grundsatzes von der größtmöglichen Schonung der Landschaft.

Dieser Grundsatz ist in seiner Bedeutung weitgehend eingeschränkt worden, nachdem der Gesetzgeber den Außenbereich für Windkraftanlagen geöffnet hat. Da der damit ermöglichte Zugriff auf die Landschaft in steigendem Umfang Widerstände hervorbringt, drängt sich die Frage auf, inwieweit die neue Privilegierung auf Grenzen im geltenden Recht stößt.

Die Beantwortung dieser Frage konzentriert sich im folgenden auf das Thema der **Landschaftszerstörung mittels der Fernwirkung der Anlagen**. Nicht erörtert werden sollen hingegen die störenden Geräusch- und Lichtimmissionen, die im näheren Umfeld der Windkraftanlagen auftreten; sie waren bereits Gegenstand zahlreicher Gerichtsentscheidungen und Publikationen.

An dieser Stelle ist allerdings abzuklären, ob die Privilegierung i. S. von § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB überhaupt die Fernwirkung der Anlagen mitumfaßt. Zu sehen ist hier, daß die Privilegierung nur einen Sinn ergeben kann, wenn sie sich auf alle wesentypischen Merkmale der Windkraftanlagen erstreckt. Damit die Anlagen nicht von vornherein an betriebswirtschaftlichen Überlegungen scheitern müssen, ist namentlich ein Minimum an Höhe unverzichtbar, und deshalb ist auch die Fernwirkung anlagentypisch. Zwar dürfte sich der Gesetzgeber, als er 1996 die Windkraftanlagen privilegierte, Anlagen vorgestellt haben, die nach Höhe und Fernwirkung nicht im gleichen Maße die Landschaft dominieren, wie dies zunehmend neue Anlagen tun; dieser Aspekt der historischen Gesetzesinterpretation ist jedoch offensichtlich nicht hinreichend ergiebig, um die Landschaft generell vor der Fernwirkung der Anlagen bewahren zu können.

1. Die Umsetzung der baurechtlichen Privilegierung

Windkraftanlagen können dem Außenbereich im Weg der Bauleitplanung zugewiesen werden, sind aber auch allein auf Grund der gesetzlichen Privilegierung möglich³Vgl. BVerwGE 28, 148, 151. Fehlentwicklungen versucht der Gesetzgeber entgegenzuwirken, indem er die Gemeinde verpflichtet, auch die Belange des Umweltschutzes und der Landschaftspflege zu berücksichtigen (vgl. § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 7 BauGB). Diese planungsrechtliche Anforderung kann wegen Art. 3 Abs. 1 GG auch bei einem Verzicht auf den Flächennutzungsplan nicht suspendiert sein. Jedoch hebt das Gesetz hinsichtlich der Belange des Umweltschutzes ausdrücklich die Nutzung erneuerbarer Energien als bedeutsam hervor. Inwieweit im Einzelfall die planerischen Voraussetzungen für die Nutzung der Windenergie geschaffen werden dürfen, ist eine Frage der Abwägung. Rücksicht zu nehmen ist u. a. auf die Darstellungen von Landschaftsplänen und im übrigen auf das Problem der Vermeidung und des Ausgleichs von Eingriffen in Natur und Landschaft (vgl. § 1 Abs. 6, § 1 a BauGB).

Angesichts der im Grundsatz eröffneten weitreichenden Möglichkeiten, Windkraftanlagen im Rahmen kommunaler Autonomie vorzusehen, interessiert die Frage nach den Korrekturmöglichkeiten. Diese Frage stellt sich jedoch nicht nur im Hinblick auf den Flächennutzungsplan, sondern auch im Hinblick auf die Genehmigung der Anlagen selbst (vgl. § 13 BImSchG). In Bezug auf den **Flächennutzungsplan** ist zu sehen, daß dieser wegen seiner auf das Verwaltungsinternum bezogenen Wirkung⁴Vgl. BVerwG, DVBl. 1990, 1352 f. **nicht als Verwaltungsakt** und wegen **fehlender Rechtsnormqualität auch nicht nach § 47 VwGO angegriffen werden kann**.

Abgesehen davon, daß bei der Erstellung des Flächennutzungsplanes Einwirkungsmöglichkeiten im Rahmen der Bürgerbeteiligung eröffnet sind (§ 3 BauGB), **können auf Grund des Petitionsrechts (Art. 17 GG) von jedermann Anträge, Anregungen und Vorschläge an die Behörden gerichtet werden**, die eine Entscheidungskompetenz hinsichtlich der erforderlichen Amtshandlungen haben. Dieses Recht besitzen auch die Naturschutzvereine, und zwar unabhängig davon, inwieweit ihnen jeweils das Landesrecht die Verbandsklage, andere Rechtsbehelfe und die Mitwirkung im Verwaltungsverfahren ermöglicht (vgl. § 61 BNatSchG). Es ergibt sich somit schon allein **auf verfassungsrechtlicher Basis die Möglichkeit, eigene Vorstellungen anzubringen und insbesondere auch an die Aufsichtsbehörden heranzutragen**. Eine solche Vorgehensweise ist jedenfalls insoweit⁵Völlig h. M.; vgl. Münch/Kunig/Rauball, GG, 4. Aufl. 1992, Art. 17 Rdnr. 14 m. w. N. auch effizient, als nicht nur ein **Anspruch auf sachliche Prüfung, sondern auch ein einklagbares Recht auf eine Antwort besteht**⁶St. Rspr.; vgl. z. B. BVerwG, DÖV 1976, 315.

Die Frage, welche Wege der Einflußnahme beschritten werden können, interessiert indessen nur, sofern aus dem materiellen Recht Argumente gegen die Errichtung von Windkraftanlagen hergeleitet werden können. Zu fragen ist also nach den landschaftsschützenden Normen und der ihnen beizumessenden Substanz.

2. Landschaftsschutz nach dem BauGB und dem BNatSchG

Nach § 35 Abs. 1 BauGB sind nur solche Windkraftanlagen zulässig, denen öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Nach der nicht abschließenden Aufzählung des § 35 Abs. 3 BauGB gehören zu den hier interessierenden öffentlichen Belangen neben den speziell in Plänen dargestellten Belangen die **natürliche, der Erholung dienende und die nicht verunstaltete Landschaft**. Des Weiteren ist nach § 19 Abs. 3 Satz 1 BNatSchG ein Eingriff in die Landschaft unzulässig, wenn die von dem Eingriff ausgehenden Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden oder nicht kompensierbar sind und außerdem die Belange der Landschaftspflege gegenüber anderen Belangen vorrangig sind.

Den Vorhaben, die das Landschaftsbild beeinträchtigen können, stehen also zwei Gesetze mit ähnlichen Intentionen entgegen. Aus dem Nebeneinander der landschaftsschützenden Normen folgt jedoch nicht, daß die Unzulässigkeit einer Anlage, die sich aus dem Naturschutzrecht herleiten läßt, zugleich auch nach dem BBauG unzulässig sein müßte. Hiervon ist schon deshalb nicht auszugehen, weil § 19 Abs. 4 BNatSchG den Landesgesetzgebern weitergehende Regelungen ermöglicht, aber auch deshalb nicht, weil der Zweck der naturschutzrechtlichen Regelung nicht in jeder Hinsicht⁷Vgl. BVerwG, BauR 2002, 751. identisch ist mit dem Zweck der baurechtlichen. Ist indessen von einer erheblichen Beeinträchtigung des Landschaftsbildes i. S. von § 18 Abs. 1 BNatSchG auszugehen, so

ist es im Ergebnis gleichgültig, ob zusätzlich auch eine Verunstaltung der Landschaft i. S. von § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB vorliegt. **Somit kann die bauplanungsrechtlich privilegierte Windkraftanlage schon allein an der naturschutzrechtlichen Regelung scheitern.** Davor würde auch ein Bauvorbescheid nicht bewahren können ⁸BVerwG, wie Fußn. 7., da dessen Erteilung hier wegen **§ 13 BImSchG** nicht mehr möglich ist.

III. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für Eingriffe in die Landschaft

1. Das Verbot vermeidbarer Eingriffsfolgen

Gemäß § 19 Abs. 3 BNatSchG ist ein beabsichtigter Eingriff in die Landschaft zunächst daraufhin zu überprüfen, ob die Folgen des Eingriffs vermeidbar sind. Dieser Gesichtspunkt kann allerdings nur von Bedeutung sein, wenn im Fall der Errichtung einer Windkraftanlage überhaupt ein Eingriff i. S. von § 18 Abs. 1 BNatSchG anzunehmen ist. Ein Eingriff ist zu verneinen, wenn das Landschaftsbild nicht erheblich beeinträchtigt wird, was z. B. vorstellbar ist in Bezug auf Landschaften, in denen sich die Veränderungen durch Windkraftanlagen nur wenig als zusätzliche Störung auswirken können. Ob in anderen Fällen von einem Eingriff auszugehen ist, kann nur im Hinblick auf den Status quo der jeweils vorfindbaren Landschaft entschieden werden; denn ein Eingriff kann seiner Natur nach nur auf eine bereits bestehende Situation bezogen sein.

Ein Eingriff ist aber nicht schon deshalb zu verneinen, weil Windkraftanlagen im Laufe der Zeit mittels Gewöhnung akzeptiert werden können ⁹Vgl. BVerwG, NVwZ-RR 1991, 456. Daß der Mensch lernfähig ist und sich demgemäß auch seine Ansprüche an das Landschaftsbild evtl. verändern können, mag im Rahmen eines Abwägungsprozesses mitberücksichtigt werden; für die Frage, ob ein Eingriff vorliegt, können jedoch nur die Maßstäbe entscheidend sein, die in der Situation der Planung zugrunde zu legen sind. Wollten Behörden oder Gerichte den Eingriff mit Rücksicht auf die prognostizierten Wirkungen von Gewöhnungsprozessen verneinen, so müßte es hierfür eine Rechtsgrundlage, zumindest aber eine Auslegungsregel geben, die eine solche begriffliche Erweiterung gestattet. Beides ist nicht erkennbar.

Hiervon ausgehend stellt sich die Frage, ob sich die Beeinträchtigungen bei der Verwirklichung des Vorhabens vermeiden oder doch wenigstens so weit vermindern lassen, daß eine rechtserhebliche Beeinträchtigung nicht angenommen werden kann. Vermeidbar sind Beeinträchtigungen im Falle der Durchführung des Vorhabens nur, wenn eine geeignete Alternative besteht. Im Falle der Windkraftanlagen dürfte sich jedoch für den Antragsteller in aller Regel keine Alternativlösung anbieten, wenn man den vorgesehenen Standort als unveränderbar ansieht.

2. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Möglichkeiten zu einer von § 19 Abs. 3 BNatSchG vorgesehenen Kompensation dürften im Fall von Windkraftanlagen der heute üblichen Dimensionen kaum in Betracht kommen. Als kompensiert ist die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes zunächst dann anzusehen, wenn es landschaftsgerecht wiederhergestellt oder landschaftsgerecht neu gestaltet worden ist (vgl. § 19 Abs. 2 BNatSchG). Durch eine Maßnahme des Ausgleichs muß also ein Zustand geschaffen werden, der ohne Preisgabe wesentlicher Landschaftselemente das optische Beziehungsgefüge in dem betroffenen Landschaftsraum fortführt ¹⁰Vgl. BVerwGE 85, 348. **Eine solche Möglichkeit besteht hinsichtlich der heute üblichen Windkraftanlagen offenbar generell nicht.**

Eine Kompensation durch Ersatzmaßnahmen ist ebenfalls nicht realisierbar. Auch insofern wäre das Ziel die landschaftsgerechte Gestaltung. Wenn im Interesse dieses Ziels eine Kompensation vorgenommen werden soll, dann kann die Kompensation nur verwirklicht werden, indem entweder das überkommene optische Beziehungsgefüge konserviert wird oder ein neues Beziehungsgefüge geschaffen wird, das in seiner ästhetischen Wertigkeit nicht hinter dem alten zurückbleibt. Die Frage ist also, ob die von den Windkraftanlagen hervorgerufene Störung des optischen Beziehungsgefüges aufgehoben werden könnte, wenn z. B. das Münsterland gleichzeitig mit der Errichtung von Windkraftanlagen um eine gewisse Anzahl landschaftstypischer Wallhecken bereichert werden würde.

Kompensationen sind nur hinsichtlich solcher Tatsachen möglich, die in ihren Wirkungen vergleichbar sind. So ermöglicht etwa der in der Intention verwandte § 7 Abs. 3 BImSchG, gleiche oder

vergleichbare Immissionen alter und neuer Anlagen zu verrechnen. Eine solche Kompensation ist möglich, weil es Maßstäbe zur Verrechnung gibt. Es gibt aber keine Maßstäbe, um z. B. Wallhecken gegen Windkraftanlagen aufrechnen zu können. Es gibt sie nicht, weil es keine Kriterien gibt, nach denen die Maßnahmen zur landschaftlichen Aufbesserung mit den Maßnahmen der landschaftlichen Beeinträchtigung verglichen werden können. Es fehlt mithin an einer Abstraktionsebene, die genutzt werden könnte, um zwei unterschiedliche Vorgänge vergleichend gegenüberzustellen. Dieser Tatsache versuchen manche Landesregelungen zu entsprechen, indem sie ausdrücklich auf die Gleichartigkeit oder Ähnlichkeit der kompensierenden Maßnahmen abheben (vgl. z. B. Art. 6 a Abs. 3 BayNatSchG).

Indessen scheitern Windkraftanlagen nicht schon zwangsläufig an der fehlenden Möglichkeit zur Kompensation. In Betracht zu ziehen ist zunächst, daß mittels einer Kompensation bauplanungsrechtlicher Art auch die naturschutzrechtlichen Anforderungen erfüllt werden können, etwa indem alternativ ein Standort in einem bereits durch industrielle Großanlagen geprägten Umfeld ausgewiesen wird. Des weiteren ist zu sehen, daß ein Vorhaben mit unvermeidbaren und nicht kompensierbaren Folgen gleichwohl nur untersagt werden kann, wenn die Belange der Landschaftspflege vorrangig sind.

3. Das Abwägungsgebot

Mithin muß eine Abwägung zu der Frage stattfinden, ob Belange, die ein größeres Gewicht haben als das Interesse an einer intakten Landschaft, den Eingriff erforderlich machen. Diese von § 19 Abs. 3 BNatSchG vorgesehene eigenständige Abwägung verschafft der im Einzelfall entscheidenden Behörde einen Entscheidungsspielraum, der dem der Ermessensentscheidung nachgebildet und wie diese gerichtlich nur eingeschränkt kontrollierbar ist ¹¹Zu Einzelheiten Kloepfer, Umweltrecht, 2. Aufl. 1998, § 10 Rdnr. 41 f. Daran ändert sich auch nichts infolge der Tatsache, daß die Subsumtionsentscheidungen nach § 35 BauGB voll überprüfbar sind (vgl. § 21 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG). Die neue Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts ¹²Wie Fußn. 7., das naturschutzrechtliche Abwägungsergebnis unterliege wegen seines „akzessorischen Charakters“ in bezug auf die nach § 35 BauGB zu treffende Entscheidung ebenfalls der uneingeschränkten gerichtlichen Kontrolle, kann nicht überzeugen, und zwar insbesondere nicht wegen der abweichenden Zweckrichtung der naturschutzrechtlichen Abwägung. Aber auch wenn man hier dem Bundesverwaltungsgericht folgt, hat dies für die Praxis der Kontrolle offensichtlich keine erheblichen Auswirkungen.

In der gerichtlichen Kontrolle muß die getroffene Entscheidung dahingehend überprüft werden, ob die Behörde bei der Abwägung alle in Betracht kommenden Belange berücksichtigt hat und ob sie bei deren Gewichtung sowie bei der getroffenen Entscheidung von rechtlich zutreffenden Annahmen ausgegangen ist. Dabei ist die Behörde insoweit gebunden, als § 19 Abs. 3 BNatSchG schon auf Grund seiner Existenz den Belangen der Landschaftspflege ein besonderes Gewicht beimißt ¹³Vgl. auch BVerwGE 85, 348, 362. **Damit gibt das Gesetz selbst die Anforderung vor, beabsichtigte Eingriffe minimieren zu müssen.**

IV. Elemente der Abwägung

1. Umweltfreundliche Windenergie und wirtschaftlicher Aufwand

Diese Vorgabe ändert nichts an der Privilegierung der Windkraftanlagen durch § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB. Der Gesetzgeber hat die Anlagen dem Außenbereich zugewiesen und damit in Kauf genommen, daß sie den Außenbereich generell in anlagentypischer Weise belasten. Folglich steht die Windkraft als möglicher Weg zur umweltfreundlichen Energiegewinnung nicht zur Disposition.

Wie häufig indessen dieser Weg beschritten werden kann, steht sehr wohl zur Disposition. In welchem Maße Standorte bereitgestellt werden können, hängt nicht nur von der Schutzwürdigkeit des Landschaftsbildes ab, sondern auch davon, mit welcher Effizienz im Einzelfall eine Windkraftanlage zur umweltfreundlichen Energiegewinnung beizutragen vermag.

Bei einem Vergleich mit der noch umweltfreundlicheren Energiegewinnung durch Atomkraftwerke. ¹⁴ Bei diesen entfällt der CO₂-Ausstoß, der im Produktionsprozeß der Windkraftanlagen anfällt, hat die Windkraft den Nachteil, wesentlich teurer zu sein. Mit Rücksicht auf den gesetzlich garantierten und

subventionierten Stromabnahmepreis sowie die gleichzeitige gesetzliche Garantie der Einspeisung in das Netz muß die Nutzung der Windkraft zwangsläufig zu Standortnachteilen im Vergleich zu den konkurrierenden Volkswirtschaften führen, die sich billigerer Energiequellen bedienen. Auch wenn die Standortnachteile in betriebswirtschaftlicher Hinsicht durch Subventionen ausgleichbar sind, so belasten sie doch die volkswirtschaftliche Gesamtbilanz.

In diesem Zusammenhang muß nicht die Frage diskutiert werden, wie im einzelnen die sich hier aufbauenden wirtschaftlichen Nachteile ausgeglichen werden können; jedenfalls ist gegenwärtig nicht zu sehen, wie in absehbarer Zukunft ein in etwa gleichbleibender Energiebedarf umweltfreundlich ohne Rückgriff auf eigene oder importierte Atomenergie gedeckt werden könnte. Relativiert sich schon deshalb die Bedeutung der Windenergie, so gilt dies erst recht, wo die zur Erzeugung von Windenergie nötigen Eingriffe in die Landschaft auch an wirtschaftlich wenig ergiebigen Standorten befürwortet wird.

Nicht unberücksichtigt bleiben können hier ferner die privaten Belange, also namentlich **Eigentümerinteressen**.¹⁵ Die nicht unbedingt in Form von Rechtspositionen bestehen müssen; vgl. BVerwGE 47, 144. Die Notwendigkeit hierzu ergibt sich schon deshalb, weil öffentliche und private Belange mit Rücksicht auf die verfolgte umweltfreundliche Energiegewinnung nicht exakt voneinander zu trennen sind, aber auch deshalb, weil § 19 Abs. 3 BNatSchG die Einbeziehung privater Belange nicht ausdrücklich ausschließt.¹⁶Vgl. auch BVerwG, NVwZ 1991, 362, 364. In aller Regel werden die spezifisch privaten Interessen darauf gerichtet sein, durch den Betrieb der Anlage wirtschaftliche Vorteile zu ziehen.

Die betriebswirtschaftliche Effizienz der Windkraftanlagen vermindert sich allerdings um die Abbruchkosten, die nach einer Betriebsdauer von 20–30 Jahren zu erwarten sind. In diesem Zusammenhang ergibt sich insoweit ein Problem, als der Anlagenbetreiber **Insolvenz** anmelden kann, wenn die Energiegewinnung nicht mehr rentabel möglich ist. Da es sich bei dem Betreiber häufig um eine GmbH & Co KG handelt, kann der Umfang der Haftung schon mit Rücksicht hierauf in engen Grenzen gehalten werden. Der Betreiber wird aber auch insofern geschont, als er gesetzlich nicht verpflichtet ist, eine Rücklage für den Abbruch der Anlage anzusammeln. Es liegt also nahe, daß die Kosten des Abbruchs den Grundstückseigentümer belasten, wenn dieser im Falle eingetretener Illegalität als einziger ordnungspflichtiger Verantwortlicher übrigbleibt.

Wird durch die **Genehmigung von Windkraftanlagen eine Erholungslandschaft** in einem Maße beeinträchtigt, daß hierin ein Eingriff in den Bestand eingerichteter und ausgeübter Fremdenverkehrsbetriebe zu sehen ist, so ist insofern ebenfalls der Gesichtspunkt privater Belange berührt, und zwar um so mehr, als sich der Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG auswirkt.¹⁷Vgl. BGHZ 98, 341, 351. Mag der verfassungsrechtliche Schutz auch im Einzelfall problematisch sein, so ist doch der Schutz um so eher zu bejahen, je unergiebiger sich der Nutzeffekt der betriebenen Anlagen erweist, also die nachteiligen Auswirkungen der Genehmigung nicht in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen. In der Praxis dürfte der Gedanke an Art. 14 GG insbesondere in den Fällen naheliegen, in denen der Genehmigung keine Umweltverträglichkeitsprüfung vorausgegangen ist.

2. Kriterien der schutzwürdigen Landschaft

a) Die Frage nach dem verbindlichen Landschaftsbegriff

Während sich die soeben angesprochenen Kriterien verhältnismäßig einfach nach objektiven Merkmalen bestimmen lassen, **ist schwer faßbar, was unter einem schutzwürdigen Landschaftsbild zu verstehen ist**. Selbst dort, wo das Gesetz den Schutzaspekt mit Begriffen wie Belebung, Gliederung und Pflege des Landschaftsbildes in Zusammenhang bringt (§ 29 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG), ist die Bestimmtheit unzureichend.¹⁸Vgl. auch BVerwG, NVwZ-RR 1994, 77, 78. Wird etwa auf den „besonderen Reiz“ der Landschaft oder darauf abgestellt, die Landschaft sei „nicht so hochwertig“, so stellt sich sofort die Frage, ob derartige Formulierungen genügend Substanz haben oder lediglich Ausdruck einer stillschweigenden Übereinstimmung unter den beteiligten Entscheidungsträgern sind.

Indessen wird das Bestimmtheitsproblem nicht schon dadurch lösbar, indem getreu einer alten juristischen Tradition auf die Ansicht eines objektiven Durchschnittsbetrachters verwiesen wird.¹⁹ So z. B. VGH Kassel, NuR 1986, 206.; denn unterstellt, daß diese Ansicht maßgebend sein soll, so ist sie in Wirklichkeit doch weder zuverlässig bekannt noch zuverlässig ermittelbar. Benötigt werden Kriterien, die nicht von den Wahrnehmungen einzelner abhängen, sondern hinreichend objektiv sind, um die Entscheidungsergebnisse nachvollziehbar und vorhersehbar zu machen.

Da dem Rechtsanwender aufgetragen ist, auf die Landschaftspflege Bedacht zu nehmen und dabei insbesondere auf erhebliche und nachhaltige Beeinträchtigungen zu achten, soll hier nochmals darauf hingewiesen werden, daß es sich bei dem zugrunde zu legenden Landschaftsbegriff nur um einen Begriff handeln kann, der durch die vorfindbare Landschaft geprägt ist. Folglich kann es nur um die Frage gehen, ob oder inwieweit jeweils das überkommene Landschaftsbild die vorgesehenen Eingriffe verträgt. Man kann ihr nicht durch Argumente von der Art entkommen, die dominante Wirkung einer Windkraftanlage sei in einer Mittelgebirgslandschaft ohnehin regelmäßig unvermeidbar²⁰ OVG Münster, BauR 2002, 886, a. E.; denn eine solche Argumentation verlagert die vom Gesetz vorgesehene Schutzbedürftigkeit von der Landschaft auf die Anlage. Die Privilegierung reicht nicht so weit, um Eingriffe in die Landschaft schon deswegen vornehmen zu dürfen, weil im konkreten Fall außer der besonders verletzbaren und schutzbedürftigen Landschaft keine anderen Standorte verfügbar sind.

b) Das Landschaftsbild als Gegenstand der Ästhetik

Inwieweit das vorfindbare Landschaftsbild vor Eingriffen bewahrt werden muß, ist eine Frage der Ästhetik, also eine Frage der sinnlichen Wahrnehmbarkeit landschaftlicher Schönheit. Welche ästhetischen Maßstäbe anzulegen sind, ist eine Frage, die in erster Linie die Rechtsordnung selbst zu beantworten hat. Die Rechtsordnung hat sich der Frage zwar im Rahmen der Landschaftspläne gestellt, darüber hinaus jedoch den Rechtsanwender mit einer großen Unsicherheit allein gelassen. In dieser Situation stellt sich folglich die Frage nach einer verbindlichen ästhetischen Basisorientierung.

aa) Landschaftsbild und genetische Programmierung

Gesichtspunkte von fundamentaler Bedeutung ergeben sich aus dem genetischen Programm. Auszugehen ist zunächst von der sehr wahrscheinlichen Tatsache einer ästhetischen Orientierung, die universell vorgegeben ist²¹ Vgl. Rentschler, Politische Studien 385, 2002, S. 28 ff. Sehr viel spricht ferner dafür, daß die genetische Ausstattung des Menschen durch die Verhältnisse geprägt ist, die in der Savanne angetroffen werden, der Mensch also eine Präferenz für deren Verhältnisse mitbringt.²² Völlig h. M.; grundlegend Orians, Habitat Selection; in: Lockard, The Evolution of Human Social Behavior, 1980, S. 49 ff..

Bisher ist kein Anhaltspunkt dafür erkennbar, daß die genetische Präferenz für die Savanne gelöscht worden sein könnte. Für deren fortdauernden Bestand spricht insbesondere folgende Überlegung: Da die Menschen noch bis vor wenigen tausend Jahren überwiegend als Jäger und Sammler gelebt haben, lebten sie gerade in der Weise, die die Savanne besonders nahelegt.

Folglich spricht mit Rücksicht auf die kurze Geschichte neuer Lebensformen insoweit nichts für eine Veränderung der genetischen Orientierung. Daher ist von einer Präferenz für Landschaften auszugehen, in denen sich namentlich Baumgruppen und freie Flächen in einem insgesamt undramatischen Gesamtrahmen abwechseln.

Es gibt keinen Anhaltspunkt dafür, Windkraftanlagen, also kompakte lange Stangen, die weder nach Beschaffenheit und Größe noch von den Ausmaßen her in einem Verhältnis zur Landschaft stehen, könnten dem genetisch tradierten Bild entsprechen. Es gibt ferner keinen Anhaltspunkt dafür, die Bewegung eines Rotors, der optische Unruhe erzeugt und dabei den Blick anzieht, finde in der Landschaft der Savanne irgendeine Entsprechung und könne widerspruchsfrei mit dem genetischen Programm vereinbart werden.

bb) Wahrnehmungsverschiebungen

Unbestreitbar ist aber der Mensch lernfähig, und demgemäß sind auch die Maßstäbe der ästhetischen Orientierung beeinflussbar. Wieviel Lernenergie erforderlich ist, um Windkraftanlagen heutiger Dimension ästhetisch akzeptabel zu machen, hängt u. a. vom Standort der Anlagen und auch von den Einstellungen ab, zu denen der Betrachter auf Grund kultureller Vorgänge motiviert worden ist. Vorstellbar ist, daß Windkraftanlagen ohne erkennbaren Widerspruch etwa von solchen Menschen akzeptiert werden, deren Sensibilität für die ungestörte Landschaft sich zurückgebildet hat, die einen ausgeprägten Sinn für technische Lösungen entwickelt haben oder die sich einer politischen Orientierung verbunden fühlen, in der der Wert der unversehrten Landschaft relativiert ist. Vorstellbar ist auch, daß Menschen, deren Leben kaum noch einen Bezug zur Landschaft hat oder die die Landschaft vorwiegend unter dem Gesichtswinkel wirtschaftlicher Nutzbarkeit zu sehen gelernt haben, das Bild der Savanne nicht spürbar entbehren.

Es ist aber fraglich, ob überhaupt eine vollständige Gleichgültigkeit in Bezug auf das genetisch verankerte Landschaftsbild erworben werden kann. Wahrscheinlich bleibt das genetische Programm wirksam, indem es unterschwellig eine Position gegen die Eingriffe in das Landschaftsbild einnimmt. Insbesondere die Ergebnisse der Zwillings- und Adoptionsforschung sprechen für dauerhaft angelegte genetische Grundorientierungen. Auch wenn die verschiedenen Persönlichkeitsmerkmale mit unterschiedlicher Intensität vererbt werden, kann man angesichts der zahlreichen untersuchten Merkmale davon ausgehen, daß die Erblichkeit durchschnittlich wenigstens ungefähr bei 40 % liegen dürfte.²³ Vgl. den Überblick bei Borkenau, Anlage und Umwelt, 1993, S. 137 ff. m. w. N. Selbst wenn – hinsichtlich der vererbten Präferenz für die Landschaft – im Einzelfall gegenläufige Faktoren von annähernd ähnlicher Bedeutung wirksam sein sollten, so dürfte deshalb der genetische Faktor nicht schon ohne weiteres als vollständig gelöscht angesehen werden können. Das ist um so weniger anzunehmen, als die genetische Mitgift im Laufe des Lebens allgemein an Bedeutung zunimmt.²⁴ Allmaier, FAZ v. 25. 1. 1998, S. N5, unter Bezug auf die Forschungen von Bouchard. Zwar hat speziell in Deutschland die einflußreiche Philosophie des Idealismus nachhaltig die Auffassung angeregt, sich den Vorgaben der Natur entziehen zu können,²⁵ Vgl. etwa Hegel, Enzyklopädie § 502., und die idealistischen Einflüsse prägen noch heute erkennbar insbesondere die Programme der politischen Linken; aber naturwissenschaftlich fundiert ist diese Auffassung nicht.

cc) Die ungestörte Landschaft als kulturelles Anliegen

Es spricht viel dafür, daß mit dem Fortschreiten der zivilisatorischen Entwicklung die Landschaft für den Menschen eine zusätzliche Bedeutung hinzugewonnen hat. Offenbar fällt ihr mittlerweile auch ein kulturell bedingter kompensatorischer Effekt zu. Dieser Gesichtspunkt drängt sich angesichts der Tatsache auf, daß mit der Renaissance die Menschen die Beschreibung und die Darstellung der Landschaft entdeckt haben.²⁶ Vgl. Burckhardt, Die Kultur der Renaissance in Italien, Ausg. 1956, S. 147 ff. m. w. N. und seither die Landschaftsmalerei bis in die Gegenwart hinein eine gewachsene und große Bedeutung erlangt hat. Zwar bleibt in der Landschaftsmalerei offensichtlich der Landschaftstyp der Savanne dominierend; aber darüber hinaus hat die Landschaft unverkennbar insbesondere auch als ungestörte Landschaft eine neue Funktion erlangt. Diese wird heute für jedermann offenkundig, wo immer Touristen bemüht sind, aus ihren Landschaftsfotos störende technische Elemente herauszuhalten.

Der ungestörten Landschaft fällt die Aufgabe zu, dem Menschen ein Moment der Entlastung zu vermitteln. Schon Dürer, der Begründer der europäischen Landschaftsmalerei, hat zu diesem Zweck die Landschaft zu einem Ort gemacht, an dem sich der Mensch auf sich selbst zurückverwiesen erleben kann. Goethe sieht in der Darstellung der Landschaft den Charakter des Ewigen vermittelt.²⁷ So in einem Beitrag über Landschaftliche Malerei, Hamburger Ausg., Bd. 12, S. 216. Die ungestörte Landschaft als Ort des Ewigen ist später zu einem Wesensmerkmal der romantischen Literatur geworden und parallel hierzu mittels der Volksparken in die neuen großen Städte geholt worden. Daß sich heute die Landschaftsmalerei nicht nur der ungestörten Landschaft widmet, widerspricht der Sehnsucht nach der ungestörten Landschaft nicht, sondern regt sie z. T. sogar mittelbar an.

Um die Sehnsucht nach der ungestörten Landschaft zu ermessen, müssen heute auch die Wirkungen der Industrialisierung, der Überbevölkerung und der gewachsenen Belastung durch Lärm und die Unruhe des Straßenverkehrs in Rechnung gestellt werden. Folglich muß die Landschaft zur Erholung, also zur Freistellung von den Belastungen des Alltags beitragen. Daß heute an die Landschaften

vermehrt diese Anforderung gestellt wird, hängt darüber hinaus mit den Schwierigkeiten zusammen, Selbstverwirklichung in der Erwerbstätigkeit zu finden. Daß die erlebten Defizite u. a. durch Ansprüche auf Erholungsurlaub auszugleichen versucht werden, unterstreicht mittelbar die Bedeutung, die der Landschaft als Rekreationsraum zufällt; und nicht von ungefähr spiegelt sich diese Bedeutung in den Naturschutzgesetzen wider (vgl. nur § 56 BNatSchG).

Hinsichtlich der Verhältnisse in Deutschland dürfen schließlich nicht die prägenden Wirkungen des lutherischen Protestantismus außer acht gelassen werden. Da dieser seine Kräfte auf die Zerstörung der alten kirchlichen Strukturen richtete, blieb den Protestanten am Ende neben dem Staat nur die Natur als übergeordnete sichtbare Orientierungsgröße übrig. Die gesteigerte Orientierung der Protestanten an der Natur ist demoskopisch belegt, und sie äußert sich speziell auch in einem besonderen Interesse am Landschaftsschutz.²⁸Vgl. zu Einzelheiten Schmidtchen, Protestanten und Katholiken, Soziologische Analyse konfessioneller Kultur, 1973, S. 204 ff. Damit wird ein zusätzlicher bedeutender kultureller Impuls sichtbar, die ungestörte Landschaft in der überkommenen Form zu erhalten. Er spiegelt sich nicht zuletzt auch in zahlreichen gesetzlichen Vorkehrungen zum Schutz der Landschaft.

Während die ständige Anwendung der landschaftsschützenden Vorschriften nachhaltig zur Festigung des überkommenen Landschaftsbegriffs beigetragen hat, ist die Genehmigung von Windkraftanlagen darauf gerichtet, eben diesen Begriff nicht mehr in seiner vollen Bedeutung anzuerkennen. Das aber erweist sich als besonders schwierig, weil der überkommene **Landschaftsbegriff nicht nur genetisch, sondern auch kulturell verankert ist.** Auch wenn der neue Eingriff in die Landschaft in der Vergangenheit bereits mittels mannigfaltiger Belastungen vorbereitet worden ist, so waren diese doch zumeist auf eingrenzbare Standorte reduziert und auch deswegen in ihrer Wirkung weniger totalitär.

c) Das Verschlechterungsverbot des Art. 20 a GG

Vor diesem Hintergrund interessiert, was Art. 20 a GG zum Schutz der Landschaft beiträgt. Obwohl die Norm das **Landschaftsbild** nicht ausdrücklich erwähnt, unterfällt es unstreitig den vom Staat zu schützenden natürlichen Lebensgrundlagen.²⁹Vgl. nur BVerwG, NJW 1995, 2649. Damit gibt die Verfassung eine Wertentscheidung vor, die bei der Anwendung des geltenden Rechts zu beachten ist. Unstreitig ist auch, daß dieser Wertentscheidung ein allgemeines Verschlechterungsverbot entnommen werden muß.³⁰Vgl. Murswiek, NVwZ 1996, 225. Dieses aber kann sich nicht auf ein anderes Landschaftsbild als auf jenes beziehen, von dem § 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB und § 18 Abs. 1 BNatSchG ausgehen. **Die Verfassung verlangt also, das Landschaftsbild zu schützen, soweit es als Ressource, mithin insbesondere als Ruhe- und Rekreationsraum, anzuerkennen ist.**

Darüber hinaus auferlegt Art. 20 a GG dem Staat eine **Verantwortung für zukünftige Generationen** und damit eine Bewahrungs- und Wiederherstellungspflicht. Folglich hat der Staat nicht nur die bereits eingetretenen Umweltschäden zu mindern, sondern sich auch der Pflege der noch vorhandenen Ressourcen anzunehmen.³¹Vgl. Murswiek, a. a. O.; Wächter, NuR 1996, 321, 327. Ist aber der Staat schon gehalten, durch positives Tun einer Bewahrungs- und Wiederherstellungspflicht nachzukommen, dann ist er erst recht gehalten, sich solcher Staatsakte zu enthalten, die die Zerstörung der geschützten Lebensgrundlagen bewirken oder gestatten.

Dieser Gesichtspunkt muß wegen seines verfassungsrechtlichen Rangs eine herausgehobene Bedeutung sowohl hinsichtlich der Aufstellung der Bauleitpläne als auch hinsichtlich des Abwägungsprozesses haben, in dem über die Zulässigkeit von Windkraftanlagen zu entscheiden ist. Damit verschärft sich für die zuständige Behörde die bereits aus dem einfachen Recht folgende Anforderung, den Belangen der Landschaftspflege ein besonderes Gewicht beizumessen. Diese Belange stoßen allerdings auf Grenzen, namentlich auf die durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistete prinzipielle Baufreiheit.³²Vgl. BVerfGE 35, 263, 276., so daß letztlich die Frage nach der Verhältnismäßigkeit aufgeworfen werden muß. Entscheidend ist jedoch, daß die Frage nach der Verhältnismäßigkeit nur mit Rücksicht auf die verfassungsrechtliche Wirkung des Art. 20 a GG beantwortet werden kann.

3. Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit

a) Allgemeine Erwägungen

Festzuhalten ist nach alledem, daß sich jedenfalls dann ein fundiertes Argument gegen die Errichtung von Windkraftanlagen ergibt, wenn diese sich als unverträglich mit dem hier zugrunde zu legenden Landschaftsbegriff erweisen. Da damit die Privilegierung des § 35 Abs. I Nr. 6 BauGB nicht gegenstandslos wird, ist es im Prinzip unvermeidbar, eine Lösung mittels des Übermaßverbots anzustreben.

In diesem Zusammenhang ist namentlich der Umstand von Bedeutung, daß das Störpotential der Windkraftanlagen mit zunehmender Entfernung abnimmt. Damit wird aber nicht ausgeschlossen, daß die Anlagen gleichwohl zum Bestandteil einer globalen Landschaftsverfremdung werden können. Das ist insbesondere hinsichtlich der Mittelgebirgslandschaften festzustellen. Das zur Lösung der Problematik in der Genehmigungspraxis entwickelte Kriterium des Überlastungsschutzes kann indessen nur eine Lösung bedeuten, wenn der Schutzgedanke mit Rücksicht auf die jeweilige Eigenart der Landschaft effektiv ist; jedenfalls sind nach Entfernungsmetern formulierte standardisierte Abstandsregelungen häufig nicht geeignet, den ästhetischen Anforderungen zu entsprechen.

Je intensiver eine Landschaft die Erwartungen der Betrachter an das Erlebnis der ungestörten, insbesondere savannentypischen Landschaft anspricht, desto eher werden in einer solchen Landschaft auch die Störpotentiale erlebt. Eine unzerschnittene Landschaft etwa wird gerade wegen ihrer Unzerschnittenheit als Rekreation erlebt. Dies bedeutet, daß auch schon eine einzige relativ entfernte Windkraftanlage das Erlebnis der erwarteten unversehrten Landschaft wesentlich beeinträchtigen kann. Dieser aus Bundesrecht folgende Gesichtspunkt kann im übrigen wegen Art. 31 GG nicht durch Landesrecht (z. B. § 4 Abs. 3 Nr. 4 LG NRW) annulliert werden. **Er kann in Bezug auf sensible Landschaften zu der Konsequenz führen, daß die Nutzung der Windenergie generell durch die Gemeinde abgewehrt werden muß.**³³Vgl. auch BT-Drucks. 13/4978, S. 7; OVG Münster, wie Fußn. 20.

Der Eingriff in das Landschaftsbild erweist sich im besonderen Maße als unangemessen, wenn die geographische Lage der Anlage so ungünstig ist, daß sie dauerhaft nur über Subventionen in Betrieb gehalten werden kann. Die Belastung der Allgemeinheit mit solchen Anlagen würde sich indessen erst recht als unangemessen erweisen, wenn es zutreffen sollte, daß neue Kernkraft-Konzepte, wie sie inzwischen in mehreren europäischen Ländern verwirklicht werden, sowohl das Sicherheits- als auch das Entsorgungsproblem beherrschbar erscheinen lassen.

b) Der Aspekt des Sonderopfers

Zu sehen ist ferner, daß Windkraftanlagen als zusätzliche Belastung für solche Landschaften zu veranschlagen sind, die bereits ein Sonderopfer zur Energieversorgung erbringen. Der Hochschwarzwald etwa ist von mehreren Atomkraftwerken der alten Generation auf der schweizerischen und auf der französischen Rheinseite umgeben. Macht man sich das Argument zu eigen, demzufolge Windkraftanlagen ihre Existenzberechtigung im wesentlichen aus der Absicht beziehen, Atomenergie vermeiden zu wollen, so folgt daraus, daß die Erzeugung von Atomenergie aus herkömmlichen Reaktoren für die standortbelasteten Landschaften als Nachteil zu werten ist.

Demnach werden Windkraftanlagen zu einer zusätzlichen Belastung, wo sie neben die Belastung durch die bereits vorhandenen Atomkraftwerke treten. Dort, wo die Atomkraftwerke jenseits der Reichweite deutscher Staatsakte liegen, vermehren sie sogar in unabwendbarer Weise die Nachteile, die der Landschaft im Falle genehmigter Windkraftanlagen auferlegt werden. Da das sich hier offenbarende Problem nur nach dem Prinzip der ausgleichenden Gerechtigkeit³⁴Vgl. zum Prinzip BVerfGE 5, 85, 206. lösbar ist, können von vornherein Eingriffe in das Landschaftsbild nur unter entsprechend engeren Voraussetzungen gerechtfertigt sein.

4. Die Vorentscheidung der Landschaftspläne

Das Problem der Abwägung reduziert sich, wo der Gesetzgeber mittels der Landschaftspläne Vorentscheidungen getroffen hat. In den Fällen, in denen ein Landschaftsplan die Anforderungen der Landschaftspflege für einen bestimmten Raum konkretisiert (vgl. §§ 14 ff. BNatSchG), kann aus dem Plan unmittelbar oder mittelbar hergeleitet werden, ob eine Beeinträchtigung des Landschaftsbildes durch Windkraftanlagen zulässig ist. Die Zulässigkeit ist im Fall der Naturschutzgebiete und Nationalparke schon auf Grund des Wortlauts der §§ 23, 24 BNatSchG unschwer zu verneinen. Im Fall der Biosphärenreservate und Landschaftsschutzgebiete (§§ 25, 26 BNatSchG) kann insofern nichts anderes gelten.

Landschaftsschutzgebieten mißt das Gesetz allerdings eine schwächere Schutzwirkung bei als den Naturschutzgebieten; denn sie sind nicht zum Schutz der Landschaft als solcher bestimmt, sondern der Schutz ist auf Eigenarten und Funktionen des Gebiets beschränkt. Jedoch scheitern Windkraftanlagen schon an dem Verbot, den Charakter des Gebietes verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen zu dürfen (vgl. § 26 Abs. 2 BNatSchG). Im übrigen ist zu sehen, daß die wirtschaftlichen Aktivitäten in dem geschützten Gebiet insbesondere auch insofern begrenzt sind, als Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft natur- und landschaftsverträglich sein müssen (vgl. § 5 Abs. 1 BNatSchG). Der auf diese Weise zusätzlich zum Ausdruck gebrachte **Schutzgedanke** betont den Willen des Gesetzes, das ausgewiesene Gebiet umfassend vor Beeinträchtigungen bewahren zu wollen. Wo bereits Tannenbäume, die in einem Landschaftsschutzgebiet in unnatürlicher Reihung angepflanzt worden sind, den Anforderungen des Landschaftsschutzes entgegenstehen können ³⁵Vgl. VGH Kassel, NuR 1986, 206., ist die Vorstellung, eine Windkraftanlage in das Schutzgebiet bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung des Schutzes integrieren zu können, offensichtlich unmöglich.

Im Ergebnis kann nichts anderes in bezug auf die Naturparke gelten, soweit diese entsprechend den Vorstellungen des § 27 BNatSchG überwiegend Landschaftsschutz- und Naturschutzgebiete sind. Allerdings können die Länder abweichende Regelungen treffen (vgl. § 22 Abs. 4 BNatSchG), also auch Regelungen mit dem Inhalt, den Flächenschutz im Naturpark nur in einer zurückhaltenden Weise zu gewährleisten. Ein Beispiel hierfür gibt § 23 NatSchG BW. Schon der Umstand, daß das Gesetz eine Rechtsverordnung als ausreichend ansieht, um die erforderlichen Verbote und Erlaubnisvorbehalte zu bestimmen (§ 23 Abs. 3 NatSchG BW), vermittelt auf Anhieb den Eindruck einer sehr vorsichtigen Vorgehensweise. ³⁶ Zu der beschränkten Regelungskompetenz des Verordnungsgebers vgl. etwa BVerfGE 61, 260, 275..

Die Zurückhaltung hinsichtlich der Gewährleistung des Schutzes ändert aber nichts daran, daß der Zweck der Naturparke namentlich darin zu sehen ist, **Erholungslandschaften** zu sein, und zwar im Rahmen eines nachhaltig betriebenen Tourismus (vgl. § 27 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG). **Die Landschaft soll folglich dem Erholungszweck nur in der Weise dienen, daß die künftige Nutzbarkeit als Erholungslandschaft nicht gefährdet wird** ³⁷Vgl. Winkler, HdUR II, Sp. 1427 ff. Im Prinzip nichts anderes kann z. B. auch § 23 NatSchG BW anstreben, der den Erholungszweck mit der Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft verknüpft und damit die **Erhaltungsbedürftigkeit und Schonung dieser Güter als Grundlage der Zweckerfüllung voraussetzt**. Hieran ändert sich nichts, wenn der staatliche Schutz zugunsten der Naturparke nur als schwacher Schutz konzipiert ist. Ist indessen ein Gebiet zum Naturpark bestimmt, aber der Schutz nur zurückhaltend formuliert worden, so kann dies nur zu der Konsequenz führen, daß der schwach ausformulierte Schutz im Rahmen des insgesamt geltenden Rechts in einer Weise ergänzt werden muß, damit der vorausgesetzte Zweck des Naturparks gleichwohl erfüllt wird. Hat also der Staat in der Vergangenheit etwa seine Anforderungen an die landschaftstypische Bebauung zurückgenommen oder läßt er landschaftsbelastende Bauwerke weiter zu, so muß daraus eine kompensatorische Verpflichtung resultieren. Diese muß darauf gerichtet sein, dem Naturpark die Voraussetzungen zu garantieren, die für seine Existenz essentiell sind.

5. Das St.-Märgen-Syndrom

Insbesondere in den küstenfernen Regionen Süddeutschlands setzt die Nutzung der Windkraft regelmäßig voraus, daß große Anlagen errichtet werden, die folglich weit sichtbar sind und damit entsprechend gravierend den Landschaftsraum zerschneiden und umgestalten. Demgemäß wird der Konflikt zwischen Energiegewinnung und Landschaftsbelastung insbesondere in Süddeutschland

auch solchen Gebieten aufgezwungen, die vom Standort der Anlagen weit entfernt liegen. Das gilt erst recht, wenn die Anlagen an exponierter Stelle errichtet worden sind.

In diesem Zusammenhang tritt in besonderer Weise das Problem hervor, daß die **Gemeinden den Flächennutzungsplan bezogen auf das Gemeindegebiet gestalten, ohne auf die grenzüberschreitende Fernwirkung eingeplanter Windkraftanlagen Rücksicht zu nehmen.** Demnach können auch solche Gebiete in Mitleidenschaft gezogen werden, die besonders schutzwürdig sind oder deren besondere Schutzwürdigkeit sogar durch einen Landschaftsplan ausgewiesen ist. Ein besonders eindrucksvolles Beispiel der Fernwirkung bieten die Windkraftanlagen bei St. Märgen im Schwarzwald, deren landschaftszerschneidende Wirkungen großräumig sogar in einem Naturpark sowie in Naturschutzgebieten als Störungen wahrzunehmen sind.

In einem solchen Fall kann auch insofern ein Rechtsverstoß zugrunde liegen, als möglicherweise das Gebot zwischengemeindlicher Abstimmung bei der Bauleitplanung (§ 2 Abs. 2 BauGB) verletzt worden ist. Daraus ergibt sich zwar zugunsten der beeinträchtigten Nachbargemeinden die theoretische Möglichkeit, verwaltungsgerichtlich vorzugehen (vgl. § 40 Abs. 1 VwGO); aber ob von ihnen die Beeinträchtigung als eine solche gewertet wird, ist maßgeblich eine Frage der aktuell vorherrschenden Interessen. **Sinnvoll lösbar erscheint das Problem nur im Rahmen einer Regionalplanung, die die lokal relevanten Interessen einem Gesamtkonzept unterstellt.**

1Vgl. Stüer/Vildomec, BauR 1998, 427.

2Vgl. BVerwGE 28, 268, 274.

3Vgl. BVerwGE 28, 148, 151.

4Vgl. BVerwG, DVBl. 1990, 1352 f.

5Völlig h. M.; vgl. Münch/Kunig/Rauball, GG, 4. Aufl. 1992, Art. 17 Rdnr. 14 m. w. N.

6St. Rspr.; vgl. z. B. BVerwG, DÖV 1976, 315.

7Vgl. BVerwG, BauR 2002, 751.

8BVerwG, wie Fußn. 7.

9Vgl. BVerwG, NVwZ-RR 1991, 456.

10Vgl. BVerwGE 85, 348.

11Zu Einzelheiten Kloepfer, Umweltrecht, 2. Aufl. 1998, § 10 Rdnr. 41 f.

12Wie Fußn. 7.

13Vgl. auch BVerwGE 85, 348, 362.

14Bei diesen entfällt der CO₂-Ausstoß, der im Produktionsprozeß der Windkraftanlagen anfällt.

15Die nicht unbedingt in Form von Rechtspositionen bestehen müssen; vgl. BVerwGE 47, 144.

16Vgl. auch BVerwG, NVwZ 1991, 362, 364.

17Vgl. BGHZ 98, 341, 351.

18Vgl. auch BVerwG, NVwZ-RR 1994, 77, 78.

19So z. B. VGH Kassel, NuR 1986, 206.

20OVG Münster, BauR 2002, 886, a. E.

21Vgl. Rentschler, Politische Studien 385, 2002, S. 28 ff.

22Völlig h. M.; grundlegend Oriens, Habitat Selection; in: Lockard, The Evolution of Human Social Behavior, 1980, S. 49 ff.

23Vgl. den Überblick bei Borkenau, Anlage und Umwelt, 1993, S. 137 ff. m. w. N.

24Allmaier, FAZ v. 25. 1. 1998, S. N5, unter Bezug auf die Forschungen von Bouchard.

25Vgl. etwa Hegel, Enzyklopädie § 502.

26Vgl. Burckhardt, Die Kultur der Renaissance in Italien, Ausg. 1956, S. 147 ff. m. w. N.

27So in einem Beitrag über Landschaftliche Malerei, Hamburger Ausg., Bd. 12, S. 216.

28Vgl. zu Einzelheiten Schmidtchen, Protestanten und Katholiken, Soziologische Analyse konfessioneller Kultur, 1973, S. 204 ff.

29Vgl. nur BVerwG, NJW 1995, 2649.

30Vgl. Murswiek, NVwZ 1996, 225.

31Vgl. Murswiek, a. a. O.; Wächter, NuR 1996, 321, 327.

32Vgl. BVerfGE 35, 263, 276.

33Vgl. auch BT-Drucks. 13/4978, S. 7; OVG Münster, wie Fußn. 20.

34Vgl. zum Prinzip BVerfGE 5, 85, 206.

35Vgl. VGH Kassel, NuR 1986, 206.

36Zu der beschränkten Regelungskompetenz des Ordnungsgebers vgl. etwa BVerfGE 61, 260, 275.

37Vgl. Winkler, HdUR II, Sp. 1427 ff.