DOMBERT RECHTSANWÄLTE Part mbB
Design Office Fürst und Friedrich | Fürstenwall 172 | 40217 Düsseldorf

Fachbeitrag Denkmalschutz für die Regionalplanung in Mecklenburg-Vorpommern

Gutachten zu den denkmalrechtlichen und denkmalfachlichen Grundlagen für die Festlegung von Vorranggebieten für die Windenergienutzung

vorgelegt von

Tobias Roß, Rechtsanwalt

und

Dr. Philip Lüth, MCIfA

Düsseldorf/Molfsee, den 16.01.2025

DOMBERT
RECHTSANWÄLTE

DÜSSELDORF
Partner i.S.d. PartGG
Tobias Roß

Angestellte Rechtsanwälte

Kristina Dörnenburg
Fachanwältin für Verwaltungsrecht
Moritz Zimmermann, LL.M.

POTSDAM
Partner i.S.d. PartGG

Prof. Dr. Matthias Dombert
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Janko Geßner
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Prof. Dr. Klaus Herrmann
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Prof. Dr. Jan Thiele
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Dr. Dominik Lück
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Dr. Beate Schulte zu Sodingen
Dr. Maximilian Dombert
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Angestellte Rechtsanwälte

Dr. Janett Wölkerling, M.mel. | counsel
Franziska Wilke
Josefine Wilke
Izabela Bochno
Philipp Buslowicz, LL.M.
Fachanwalt für Vergaberecht
Tobias Schröter
Mareike Thiele
Kristina Gottschalk, LL.M.oec.
Sophia von Hodenberg
Dr. Stephan Berndt
Charlotte Blech, LL. M. (UCLA)
Natalie Carstens
Zeynep Kenar
Michael Liesegang
Patricia Kohls
Judith Affeldt
Anuschka Siegers
Tatjana Schmidt, LL.M. (Berkeley)
Philipp Korbmacher, LL.M.
Michael Lieberum

in Zusammenarbeit mit

Dr. Margarete Mühl-Jäckel
LL.M. (Harvard) | of counsel
Ulf Domgörgen
of counsel
Prof. Dr. Klaus Günther-Dieng
of counsel

Partnerschaftsgesellschaft mit beschränkter Berufshaftung
AG Potsdam PR 119

Standort Düsseldorf
Design Office Fürst & Friedrich
Fürstenwall 172 | 40217 Düsseldorf
Telefon 0211 159239-0 | Fax 0211 159239-29
duesseldorf@dombert.de

Standort Potsdam
Campus Jungfernsee
Konrad-Zuse-Ring 12A | 14469 Potsdam
Telefon 0331 62042-70 | Fax 0331 62042-71
potsdam@dombert.de

Bankverbindung
Mittelbrandenburgische Sparkasse
BIC WELADED1PMB
Praxiskonto: IBAN DE89 1605 0000 1000 5918 80
Fremdgeldkonto: IBAN DE61 1605 0000 1000 8433 23

A Gutachtenanlass, Gutachtenauftrag und Untersuchungsgang

Das Ministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit Mecklenburg-Vorpommern sowie das Ministerium für Wissenschaft, Kultur, Bundes- und Europaangelegenheiten Mecklenburg-Vorpommern haben den vorliegenden **Fachbeitrag Denkmalschutz für die Regionalplanung zur Festlegung von Windenergiegebieten an Land in Mecklenburg-Vorpommern** beauftragt.

Diesem Gutachten liegt im Einzelnen Folgendes zugrunde:

I. Mit dem Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land vom 20.07.2022 (BGBl. I., S. 1153) wurde die gesetzliche Planungssystematik für Windenergieanlagen vollständig umgestellt.

Kernbestandteil dieses Gesetzes ist das sogenannte Gesetz zur Festlegung von Flächenbedarf für Windenergieanlagen an Land (Windenergieflächebedarfsgesetz – WindBG –).

Gemäß der Anlage zu § 3 Abs. 1 des WindBG ist das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern verpflichtet, bis spätestens 31.12.2027 einen Anteil von 1,4 % der Landesfläche als Windenergiegebiete zur Verfügung zu stellen. Bis spätestens zum 31.12.2032 ist ein Anteil von sodann **2,1 %** der Landesfläche als Windenergiegebiet festzulegen.

Windenergiegebiete im Sinne dieses Gesetzes sind gemäß § 2 Nr. 1 WindBG insbesondere Vorranggebiete und mit diesen vergleichbare Gebiete in Raumordnungsplänen (§ 2 Nr. 1a WindBG).

II. In Mecklenburg-Vorpommern sind die Regionalen Planungsverbände als Träger der Regionalplanung für die Festlegung der Windenergiegebiete als raumordnerisch festgelegte Vorranggebiete zuständig.

Zur Beschleunigung und Vereinfachung des Planungsprozesses wurden diesbezüglich Ausschlusskriterien und Abwägungskriterien für alle Planungsverbände einheitlich mit Erlass vom 07.02.2023 vorgegeben.

Durch den Erlass benannte Ausschlusskriterien betreffen insbesondere Aspekte des Siedlungsabstandes, des Natur- und Landschaftsschutzes (wie etwa Naturschutzgebiete oder Nationalparke bzw. Biosphärenreservate) sowie Aspekte des Trinkwasserschutzes und der Infrastruktur.

III. Aspekte des Denkmalschutzes werden gemäß dem Erlass zur Festlegung landesweit einheitlicher, verbindlicher Kriterien für „Windenergiegebiete an Land in Mecklenburg-Vorpommern" nicht den Ausschlusskriterien zugeordnet.

Es handelt sich dabei mithin um Abwägungskriterien.

IV. In einer entsprechenden fachaufsichtlichen Verfügung des Ministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit Mecklenburg-Vorpommern zur Umsetzung des Windenergie-an-Land Gesetzes vom 27.06.2023 sind die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege von den zuständigen Planungsträgern der Regionalplanung bei ihren Planungen und Maßnahmen zu berücksichtigen.

Um die Abwägungsentscheidung der Regionalen Planungsverbände entsprechend inhaltlich vorzubereiten und zu unterstützen, soll gemäß dem Erlass vom 27.06.2023 ein **Fachbeitrag Denkmalschutz** für die Regionalplanung zur Festlegung von Windenergiegebieten an Land in Mecklenburg-Vorpommern erstellt werden, indem nach denkmalfachlichen und denkmalrechtlichen Gesichtspunkten der konkrete räumliche Wirkbereich der relevanten Denkmale ermittelt wird. Die gewonnenen gutachterlichen Erkenntnisse sollen sodann in die Abwägung eingehen.

V. Dieser **Fachbeitrag Denkmalschutz für die Regionalplanung zur Festlegung von Windenergiegebieten an Land in Mecklenburg-Vorpommern** wird hiermit vorgelegt.

Er befasst sich mit landesweit insgesamt 29 Bau- und zwei Bodendenkmalen inklusive der UNESCO-Welterbestätten Altstadt Stralsund sowie Altstadt Wismar und Residenzensemble Schwerin. Letzteres wurde am 27.07.2024 in Neu-Delhi auf die Welterbeliste der UNESCO aufgenommen. Für die UNESCO-Welterbestätten wird aufgrund der erhöhten denkmalfachlichen Bedeutung eine vertiefte Prüfung vorgenommen.

VI. Gegenstand der Begutachtung ist damit ausdrücklich nicht die Bewertung einzelner Standorte für Windenergieanlagen in denkmalrechtlicher oder denkmalfachlicher Sicht aus der Perspektive des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens.

Diese einzelfallbezogene Bewertung lässt sich in diesem Rahmen nicht leisten und war auch nicht Gegenstand der Beauftragung – zumal die anzuwendende rechtliche Perspektive im Genehmigungsverfahren sich von jener unterscheidet, welche die Raumordnung im Wege der abwägenden Findung der Vorranggebiete einzunehmen hat.

Konkret können sich im Anlagengenehmigungsverfahren WEA als genehmigungsfähig erweisen, für die auf der hier angelegten raumordnerischen Betrachtungsebene (sogar erhebliche) planerische Konfliktlagen festgestellt worden sind. Dies rührt schlicht daher, dass die Raumordnung mit der von ihr zu leistenden planerischen Vorsorge einen anderen Maßstab ihrer Abwägung zugrunde legt als die standortgenaue Vorhabenszulassungsprüfung. Deshalb entbindet die hiesige Untersuchung insbesondere mit Blick auf § 2 EEG 2023 auch dann nicht von der konkreten, standort- und anlagenbezogenen Prüfung im Genehmigungsverfahren, wenn es um Anlagenstandorte auf Flächen geht, für die hier ein relevantes Konfliktpotential im Hinblick auf die *Ebene der Raumordnung* festgestellt wurde.

VII. Ziel des vorliegenden Fachbeitrages ist es auftragsgemäß, den räumlichen Wirkbereich der zu untersuchenden Denkmale denkmalrechtlich und denkmalfachlich zu ermitteln sowie eine denkmalfachlich als auch denkmalrechtlich begründete und auf einem belastbaren methodischen Vorgehen fußende Auswirkungsprognose im Hinblick auf die Errichtung von Windenergieanlagen zu erstellen.

VIII. Untersuchungsgegenstand des Gutachtens sind in flächiger Hinsicht die nach Anwendung der landesweit einheitlich für die Planungsträger der Regionalplanung vorgegebenen, verbindlichen, Ausschlusskriterien verbleibenden **Potenzialflächen** im Gesamtumfang von ca. 4,43 % der Landesfläche im Hinblick auf die von der Denkmalfachbehörde benannten 29 raumwirksamen Bau- und Bodendenkmale.

Der vorliegende Fachbeitrag Denkmalschutz für die Regionalplanung zur Festlegung von Windenergiegebieten an Land in Mecklenburg-Vorpommern wird dabei den Trägern der Regionalplanung keine denkmalrechtlich motivierten, regionalplanerisch zu beachtenden Ausschlussflächen für die Festlegung von Vorranggebieten Windenergienutzung vorgeben.

Das Ziel des Fachbeitrages besteht vielmehr darin, den Planungsträgern auf Ebene der Regionalplanung eine belastbare und fachmethodisch sowie denkmalrechtlich fundierte Sachgrundlage für die sodann von den Planungsträgern der Regionalplanung in eigener Verantwortung vorzunehmende Abwägungsentscheidung in ihrem Planungsraum zur Verfügung zu stellen.

IX. Eingedenk dieser Zielstellung ist der Fachbeitrag wie folgt aufgebaut:

In einem sich sogleich anschließenden ersten Teil wird der **rechtliche Rahmen** erörtert und dargestellt, der diesem Fachbeitrag Denkmalschutz zugrunde liegt und von dem die weitere fachliche Bewertung ausgeht und auf dem sie basiert.

Ziel dieser folgenden rechtlichen Darstellung ist nicht nur die Grundierung der sodann folgenden fachlichen Begutachtung, sondern – in Ergänzung dazu – auch die Definition eines rechtlichen Rahmens für die Träger der Regionalplanung, wie sie denkmalrechtliche und denkmalfachliche Belange auf Ebene der Potentialflächenabwägung ordnungsgemäß abwägen können.

In einem **zweiten, denkmalfachlichen, Teil** wird – ausgehend von dem ermittelten und im ersten Teil dargestellten Rechtsrahmen – im Sinne einer Systematik der ebenengerechten Berücksichtigung der Denkmalbelange in der Regionalplanung – der **konkrete Fachbeitrag Denkmalpflege vorgelegt.**

Dort wird zunächst die **denkmalfachliche Methodik** dargestellt, anhand derer auf Ebene der Raumordnung die Prüfung stattfindet. Der Denkmalfachbeitrag legt bei der Bestimmung der denkmalfachlichen Methodik die Zielstellung zugrunde, die der zu untersuchenden 29 Bau- und zwei Bodendenkmale hinsichtlich ihrer räumlichen und visuellen Bezüge und denkmalfachlich und rechtlich bedeutsamen Wechselwirkungen mit der umgebenden Kulturlandschaft darzustellen, zu analysieren und auf dieser Grundlage die zu schützenden räumlichen Wirkbereiche im Sinn eines Umgebungsschutzes zu ermitteln.

Da für diese Ermittlung der denkmalfachlichen Aspekte bis dato keine generelle, allgemein in Fachkreisen als verbindlich anerkannte methodische Vorgehensweise existiert, wird sie in diesem Fachbeitrag entsprechend den von der Rechtsprechung insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern (OVG Greifswald) anerkannten Grundlagen definiert.

Sodann wird dieser Fachbeitrag die rechtlichen und fachlich-methodischen Vorgaben zusammenführen und, ausgehend von einer jeweils umfassenden Beschreibung und Auswertung der zu betrachtenden Schutzgegenstände eine Bewertung der einzelnen Denkmale hinsichtlich ihres denkmalrechtlich und denkmalfachlich begründeten Wirkbereiches sowie des damit einhergehenden Konfliktpotenziales in Bezug auf die von den einzelnen Planungsverbänden vorgelegten Potentialflächen Windenergienutzung vornehmen.

Hier erfolgt eine Risikobewertung aufgrund einer verbal-argumentativen Darstellung, die sodann in eine Risikostufenbewertung gemäß einer vorgegebenen fünfstufigen Bewertungsmatrix mündet, um eine risikobezogene Vergleichbarkeit verschiedener Flächen in denkmalfachlicher Hinsicht zu ermöglichen.

Im Ergebnis steht eine auf das jeweilige Denkmal und die konkreten Potentialflächen bezogene und für diese spezifisch anhand von Visualisierungen erstellte Beeinträchtigungsbewertung, die sodann die fachliche Grundlage für die von den Regionalen Planungsverbänden **in vollständig eigener Verantwortung als zuständiger Planungsträger durchzuführende Flächenauswahl** und den Flächenzuschnitt der Windenergiegebiete sein kann.

B Rechtlicher Rahmen für die Abwägung von Belangen des Denkmalschutzes bei der Festlegung von Vorranggebieten für die Windenergienutzung

Der denkmalrechtliche (Umgebungs-)Schutz verwirklicht sich nicht nur durch die Vorschriften des Landesdenkmalrechts – und damit erst auf Ebene einer einzelfallbezogenen Genehmigungsentscheidung – sondern spielt auch auf der übergeordneten Ebene der Raumordnung eine relevante Rolle. Dies gilt insbesondere für die Ebene der Regionalplanung und der damit verbundenen regionalplanerischen Abwägungsentscheidung.

I. Planungsrechtlicher Rahmen

Der **Rechtsrahmen** für diese Abwägungsentscheidung lässt sich in Bezug auf Festlegung von Vorranggebieten für die Windenergienutzung wie folgt beschreiben:

1. Den **rechtlichen Rahmen** für die Ermittlung, Bewertung und Abwägung der denkmalfachlichen Belange bei der Festlegung von raumordnerischen Zielen setzen das Raumordnungsgesetz des Bundes, das Landesplanungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern sowie schließlich das Denkmalschutzgesetz M-V.

2. Die zentrale rechtliche Vorgabe für die Durchführung der raumordnerischen Abwägung auf Ebene der Regionalplanung ist **§ 7 Abs. 2 S. 1 und 2 ROG**. Demnach sind bei der Aufstellung der Raumordnungspläne die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf die jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen. Gemäß Satz 2 ist das Ergebnis

der Umweltprüfung sowie die Stellungnahmen im Beteiligungsverfahren in der Abwägung zu berücksichtigen.

Bei den hier gegenständlichen regionalen Raumentwicklungsprogrammen handelt es sich um Regionalpläne im Sinne von § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ROG, auf welche die Vorschrift des § 7 Abs. 2 ROG mit ihren Vorgaben für die Abwägung anwendbar ist.

Sowohl die Belange des Denkmalschutzes als auch jene des Ausbaus der Windenergienutzung sind dabei solche **öffentlichen Belange** gemäß § 7 Abs. 2 ROG, die Gegenstand der Abwägung sein müssen; dies ergibt sich sowohl aus dem Raumordnungsgesetz des Bundes als auch aus dem Landesplanungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (dazu sogleich 3.).

Allerdings sind die entsprechenden Belange gemäß der Vorgabe des in § 7 Abs. 2 S. 1 ROG nur insoweit zu ermitteln, als sie auf Ebene der Regionalplanung „erkennbar und von Bedeutung" sind. Damit einher geht eine Beschränkung der Ermittlungs- und Abwägungspflicht im Hinblick auf die **Ebenenspezifik** der Regionalplanung und ihres Steuerungsauftrages sowie ihrer Steuerungsgrenzen (dazu sodann 4.).

3. Die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege sind – ebenso wie die Belange des Ausbaus der erneuerbaren Energien und insbesondere der Windenergienutzung – im Raumordnungsrecht relevante öffentliche Belange, deren Bedeutung in der raumordnerischen Abwägungsentscheidung berücksichtigt werden muss.

Dies ergibt sich sowohl aus dem Raumordnungsgesetz des Bundes als auch aus dem Landesplanungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern:

3.1 Die Ermittlungs- und Berücksichtigungspflicht für denkmalfachliche Aspekte im Rahmen der Regionalplanung hat sowohl eine *materiell-rechtliche* als auch eine *verfahrensrechtliche* Komponente.

3.2 Materiellrechtlich enthält § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 2 ROG einen Grundsatz der Raumordnung dahingehend, dass *historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaften* in ihren prägenden Merkmalen und mit ihren Kulturdenkmälern sowie dem UNESCO-Kulturerbe der Welt zu erhalten sind.

a) Damit widmet der Gesetzgeber den raumrelevanten Aspekten der Kulturlandschaft einen eigenen Grundsatz und akzentuiert damit ihre Bedeutung (so: *Kümper* in: Kment ROG § 2, Rn. 61; *Spannowsky* in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 2, Rn. 118).

Bei § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 2 ROG handelt es sich um einen bundesrechtlichen Grundsatz der Raumordnung, der im Rahmen von Abwägungs- und Ermessensentscheidungen entsprechend zu berücksichtigen ist (so: *Kümper* in: Kment, ROG, § 2, Rn. 35).

Andererseits verbleibt § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 2 ROG insgesamt **abstrakt** (so: *Kümper* in: Kment, ROG, § 2, Rn. 61). Insbesondere knüpft die aktuelle Regelung in § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 2 ROG nicht an die Erhaltung des einzelnen Kulturdenkmales an, sondern stellt das Kulturdenkmal in den Zusammenhang mit der historisch geprägten und gewachsenen Kulturlandschaft.

In der raumordnungsrechtlichen Literatur wird deshalb betont, dass zwar die Kulturlandschaften in ihren prägenden Merkmalen zu erhalten seien, dass dadurch aber nicht jegliche Veränderungen untersagt sind (so: *Kümper* in: Kment, ROG, § 2, Rn. 62).

b) **Verfahrensseitig** wird die Berücksichtigung der Belange des Denkmalschutzes durch eine Einbeziehung in die regionalplanerische **Umweltprüfung** gemäß § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 ROG erreicht.

Demnach sind bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen in der durchzuführenden Umweltprüfung auch die „voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen des Raumordnungsplans auf Kulturgüter" zu ermitteln und in einem Umweltbericht frühzeitig zu beschreiben und zu bewerten. Es handelt sich hierbei im Sinne eines integrativen Ansatzes um ein Verfahrensinstrument zur Entscheidungsvorbereitung und frühzeitigen Berücksichtigung von Umweltbelangen (so: *Faßbender* in: Kment, ROG, § 8, Rn. 8).

Allerdings wird diese Ermittlungspflicht wiederum ebenenspezifisch beschränkt (dazu siehe noch unten).

3.3 § 2 Abs. 2 Ziff. 6 S. 10 und 11 ROG verleihen auf der anderen Seite dem **Ausbau der erneuerbaren Energien,** zu dem die Windenergienutzung gehört, einen entsprechenden Grundsatzcharakter.

a) Gemäß § 2 Abs. 2 Ziff. 6 S. 10 ist den räumlichen Erfordernissen des **Klimaschutzes** Rechnung zu tragen – sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen.

Dabei sind gemäß Satz 11 die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien zu schaffen. Bei *Kümper* in: Kment, § 2 ROG, Rn. 65 heißt es insoweit zu dieser Bestimmung:

> **„Besondere Bedeutung maß [der Gesetzgeber] dem Ausbau der erneuerbaren Energien und der sparsamen Energieerzeugung bei, weil in einer ressourcenschonenden Energieerzeugung unter Einschluss der Nutzung erneuerbarer Energien die größten Potenziale zur Verringerung des Kohlendioxidausstoßes lägen."**

b) Quasi spiegelbildlich zum ROG des Bundes enthält auch das Landesplanungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern in seinem § 2 entsprechende Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung.

Gemäß § 2 Ziff. 8 ist „auf die Erhaltung von Kultur- und Naturdenkmälern zu achten". Diese Formulierung ist in ihrem Wortlaut und in ihrer Bezugnahme auf Kulturdenkmäler konkreter als jene des § 2 ROG des Bundes. Auch der Ausbau der Erneuerbaren Energien findet im Landesplanungsgesetz in § 2 Ziff. 12 als Bestandteil einer versorgungssicheren und umweltverträglichen Energieversorgung Erwähnung.

3.4 Festzuhalten ist, dass es sich sowohl bei den Belangen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege als auch bei jenen des Ausbaus der erneuerbaren Energien und hier insbesondere der Windenergie um abwägungserhebliche öffentliche und im Rahmen des § 7 Abs. 2 S. 1 ROG zu ermittelnde raumordnerische Belange handelt.

Ebenso eindeutig ist, dass die Grundsätze der Raumordnung lediglich eine Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung konturieren (dazu *Kümper* in: Kment, § 2 ROG, Rn. 38) und gemäß § 2 Abs. 1 ROG durch entsprechende konkrete Festlegungen in Raumordnungsplänen zu **konkretisieren** sind.

Es handelt sich bei den entsprechenden Grundsätzen nach § 2 ROG und § 2 Landesplanungsgesetz M-V mithin um einen (relativ weiten) rechtlichen Rahmen, der sodann durch konkrete Ermittlung, Bewertung und Abwägung der unterschiedlichen Belange bei der Festlegung von verbindlichen Zielen der Raumordnung in Gestalt der Vorranggebiete Windenergienutzung in den Regionalen Raumentwicklungsprogrammen (RREP) zu konkretisieren ist.

4. Gemäß § 7 Abs. 2 S. 1 ROG sind bei der Aufstellung der Raumordnungspläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander abzuwägen, **soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind.**

Damit nimmt der Gesetzgeber sowohl hinsichtlich der Ermittlungs- als auch hinsichtlich der Bewertungs- und Abwägungspflichten eine **ebenenspezifische Einschränkung** vor, die der Überörtlichkeit, dem zusammenfassenden Charakter und dem regelmäßig großen Planungsraum der regionalen Raumentwicklungsprogramme geschuldet ist.

4.1 Das Bundesverwaltungsgericht hat schon in seiner frühen Rechtsprechung (U. v. 12.12.1969 – IV C 105.66) die grundlegenden Anforderungen an die – dort allerdings bauleitplanerische – Abwägung wie folgt definiert:

> **„Das Gebot gerechter Abwägung ist verletzt, wenn eine sachgerechte Abwägung überhaupt nicht stattfindet. Es ist verletzt, wenn in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss. Es ist ferner verletzt, wenn die Bedeutung der betroffenen privaten Belange verkannt oder wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht.**
>
> **Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot jedoch nicht verletzt, wenn sich die zur Planung berufene Gemeinde in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung eines anderen entscheidet.“**

Diese von der Rechtsprechung für die kommunale Bauleitplanung entwickelte Abwägungsdogmatik bedarf jedoch für Raumordnungspläne der Anpassung, um dem Auftrag, der Maßstäblichkeit aber auch den verfassungsrechtlichen Grenzen der Raumordnungsplanung gerecht zu werden (so zutreffend: *Runkel* in: Spannowsky/Runkel/Goppel, § 7, Rn. 31).

a) So handelt es sich bei der Raumordnung um eine zusammenfassende, überörtliche und überfachliche Planung mit rahmensetzendem Charakter; hinsichtlich der bei Raumordnungsplänen zu treffenden Abwägungen bedeutet das zwangsläufig, dass an diese nur solche Anforderungen gestellt werden können, die dem rahmensetzenden Charakter der Pläne gerecht werden (Runkel, a.a.O., Rn. 31).

b) So hat zuletzt der Verwaltungsgerichtshof Mannheim mit Urteil vom 19.11.2020 – 5 S 1107/18 – zitiert nach juris, Rn. 59 und 60 die Anforderungen, aber auch die anzuerkennenden Grenzen der raumordnerischen Ermittlungs- und Abwägungspflichten wie folgt zutreffend zusammengefasst:

„Die Ermittlung des Abwägungsmaterials hat jeweils so konkret zu sein, dass eine sachgerechte Entscheidung getroffen werden kann.

Bei der Bestimmung der Anforderungen an die Ermittlungstiefe und die Abwägungsdichte innerhalb der raumplanerischen Abwägung ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der Raumordnung nicht um eine Fachplanung oder eine verbindliche Bauleitplanung handelt.

Die von der Rechtsprechung für die kommunale Bauleitplanung entwickelte Abwägungsdogmatik bedarf … der Anpassung.

Hinsichtlich der bei Raumordnungsplänen zu treffenden Abwägungen bedeutet dies, dass an diese nur solche Anforderungen gestellt werden können, die dem rahmensetzenden Charakter dieser Pläne gerecht werden. Ermittlungstiefe und Abwägungsdichte werden einerseits durch die Aufgabenstellung der Raumordnung und andererseits durch den Detaillierungsgrad der jeweils angestrebten Zielaussage bestimmt. Je konkreter die Festlegungen eines Regionalplans sind, umso schärfer sind die Raumverhältnisse im Umfeld und die möglichen konkreten Auswirkungen der Planung in den Blick zu nehmen.

Das bedeutet, dass das in die Abwägung einzustellende Abwägungsmaterial je nach Grad der Konkretheit der raumordnungsrechtlichen Zielbestimmung in unterschiedlichem Maße einzelne Belange zusammenfassend und vergröbert darstellen darf. Umgekehrt bedeutet dies aber auch, dass bei einer abschließenden konkreten raumordnungsrechtlichen Zielsetzung, die für die Fachplanung verbindliche Ausschlusswirkungen hervorruft, die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials und der Abwägungsvorgang selbst sich den Anforderungen an die Abwägung bei Fachplanungen annähert.

Das Maß der Abwägung muss daher für die einzelnen raumordnerischen Festlegungen jeweils konkret ermittelt werden.

Bei der Festlegung von Vorranggebieten handelt es sich um Ziele der Raumordnung mit der Folge der Notwendigkeit einer umfassenden Abwägung im Sinne der Ermittlung und Bewertung der berührten öffentlichen und privaten Belange, denn sie enthalten eine landesplanerische Letztentscheidung über die zulässige Raumnutzung in einem abgegrenzten Gebiet.

Nachfolgende Planungen dürfen weder die vorrangige Nutzung verändern noch unvereinbare Nutzungen zulassen.

Ausformulierungsspielraum besteht nur noch bei der räumlichen Verortung und der sachlichen Detaillierung der Vorrangnutzungen sowie bei der Regelung von mit der Vorrangfestlegung zu vereinbarenden Nutzungen."

4.2 Da es sich bei den Ausführungen des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg in der Sache 5 S 1107/18 um die Auslegung von Bundesrecht – hier insbesondere des Raumordnungsgesetzes des Bundes – handelt, sind die dort definierten Anforderungen an eine regionalplanerische Abwägungsentscheidung auch auf die

insofern gleichlautende Rechtslage für die Aufstellung der Regionalen Raumentwicklungsprogramme in Mecklenburg-Vorpommern übertragbar.

4.3 Wendet man die vorstehenden Rechtsprechungsgrundsätze auf die beabsichtigte Festlegung von Vorranggebieten Windenergienutzung in den Regionalen Raumentwicklungsprogrammen in Mecklenburg-Vorpommern an, so ergibt sich daraus folgendes:

a) Es handelt sich bei den geplanten Vorranggebieten Windenergienutzung gemäß § 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG und § 4 Abs. 9 S. 1 Nr. 1 LPlG Mecklenburg-Vorpommern um **Ziele der Raumordnung** gemäß § 4 Abs. 8 LPlG Mecklenburg-Vorpommern.

b) Dementsprechend greift für die Festlegung der Vorranggebiete Windenergienutzung als Ziele der Raumordnung gemäß der Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg die „Notwendigkeit einer umfassenden Abwägung" im Sinne der landesplanerischen Letztentscheidung über die Zulässigkeit der Raumnutzung in dem Vorganggebiet.

c) Im Ergebnis bedingt also die für raumordnerische Festlegungen verhältnismäßig konkrete Zielbestimmung des Vorganggebietes für eine bestimmte Nutzungsart – Windenergie – eine umfassende Ermittlung der betroffenen Belange.

Dazu gehören – wie oben dargestellt – insbesondere auch die Belange des denkmalrechtlichen Umgebungsschutzes. Andererseits darf auch mit Blick auf diese umfassende Abwägung nicht aus den Augen verloren werden, dass es sich weiterhin um eine **regionalplanerische Abwägung** handelt und diese deshalb schon aus ihrer Natur und den ebenenspezifischen Beschränkungen heraus nicht dieselbe Ermittlungstiefe und dieselben Ermittlungsansätze haben kann, wie etwa eine Abwägung zur Festsetzung in einem parzellenscharfen Bebauungsplan oder eine Zulässigkeitsentscheidung im Anlagengenehmigungsverfahren.

d) Denkmalrechtliche Fragestellungen, insbesondere solche des denkmalrechtlichen Umgebungsschutzes, haben bisher sowohl in der Rechtsprechung zur Rechtmäßigkeit von Windenergieflächenplanungen als auch in der dazu bestehenden rechtswissenschaftlichen Literatur nur eine untergeordnete Rolle gespielt. Während es eine beachtliche Zahl an Gerichtsentscheidungen etwa zur konkreten denkmalrechtlichen Zulässigkeit von Windenergieanlagen in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren gibt, existieren nur **sehr wenige Entscheidungen** zur Frage des korrekten Umganges mit Denkmalschutzbelangen bei der Flächenfestlegung für die Windenergie – zumal auf Ebene der Regionalplanung.

Die wenigen existierenden Gerichtsentscheidungen sind entweder vorläufiger Natur (so etwa: OVG Berlin-Brandenburg, B. v. 14.09.2020 – 10 A 17.17 ohne wesentlichen Erkenntnisgewinn für die konkrete Frage) oder sie sind derart einzelfallgeprägt, dass eine Verallgemeinerung und Übertragung auf andere Situationen Bedenken begegnet (so etwa: OVG Bautzen, U. v. 25.10.2006 – 1 D 3/03).

e) Das hat zur Folge, dass sich ein – durch die höchstrichterliche Rechtsprechung „abgesegnetes" – und damit der Planungspraxis Rechtssicherheit gebendes System der Integration denkmalpflegerischer Belange in die regionalplanerische und bauleitplanerische Auswahl von Konzentrationszonen für die Windenergienutzung bis dato **nicht herausgebildet hat.** Auch in der recht umfangreichen rechtswissenschaftlichen Literatur zur Ausweisung von Konzentrationszonen für die Windenergienutzung spielt der systematische Umgang mit denkmalpflegerischen Belangen bisher nur eine untergeordnete Rolle.

4.4 Ungeachtet des Vorstehenden besteht – nicht zuletzt mit Blick auf § 1 Abs. 3 DSchG M-V – die Pflicht der Regionalplanung, bei öffentlichen Planungen die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege entsprechend zu berücksichtigen. Diese Vorgabe des § 1 Abs. 3 DSchG M-V entspricht dabei den oben schon aus dem Raumordnungsgesetz des Bundes sowie dem Landesplanungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern abgeleiteten Berücksichtigungspflichten für Denkmalschutzbelange bei der raumordnerischen Festlegung von Zielen der Regionalplanung.

4.5 Für die Frage der konkreten Gewichtung einzelner Belange – wie hier jener des Denkmalschutzes - spielt die (fach-)gesetzliche Ausgestaltung des jeweiligen Belangs eine maßgebliche Rolle. Dies ist auch nachvollziehbar, denn:

Welches Gewicht einem konkreten Belang auf einer bestimmten Fläche zukommt, richtet sich maßgeblich nach dessen Maß der Betroffenheit. Dies gilt insbesondere für öffentliche Belange wie den Natur-, den Immissions- oder nicht zuletzt auch den Denkmalschutz. So bestimmen die Fachgesetze – u.a. das Denkmalschutzgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern – einerseits das konkrete Gewicht der denkmalfachlichen und denkmalrechtlichen Belange auf einer bestimmten Fläche im Hinblick auf die Stärke der Beeinträchtigung des Denkmals und andererseits – damit im Zusammenhang stehend – erlauben die fachgesetzlichen Vorschriften in ihrer Ausprägung durch die Rechtsprechung eine relevante Prognose der Genehmigungsfähigkeit von Anlagen auf jenen Flächen, die der Regionalplan als Vorranggebiet vorsehen will.

Deshalb ist im Folgenden der wesentliche (fach-)gesetzliche Rahmen darzustellen.

II. Zum fachrechtlichen Maßstab für die Abwägungsentscheidung

Gegenstand dieser gutachterlichen Untersuchung sind insgesamt 29 Baudenkmale und zwei Bodendenkmale. Ausgehend von diesem Untersuchungsgegenstand folgen zunächst Ausführungen zum fachrechtlichen Maßstab betreffend den fachrechtlichen Umgebungsschutz und dessen Anwendung in Bezug auf Baudenkmale (dazu sogleich 1.). Sodann erfolgen Ausführungen zum fachrechtlichen Schutz und Schutzanspruch von Bodendenkmalen (dazu 2.).

1. Maßgebliche Norm zur Beurteilung von Veränderungen in der Umgebung von Denkmalen ist § 7 DSchG M-V.

1.1 Die Genehmigungspflicht für Veränderungen in der Umgebung von Einzeldenkmalen richtet sich nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 DSchG M-V. Demnach bedarf der Genehmigung der unteren Denkmalschutzbehörden, wer in der Umgebung von Denkmalen Maßnahmen durchführen will, wenn hierdurch das Erscheinungsbild oder die Substanz des Denkmals erheblich beeinträchtigt wird.

Damit stellt das Denkmalschutzgesetz MV schon an die Genehmigungspflichtigkeit *erhöhte Anforderungen* und lässt – anders als andere Denkmalschutzgesetze – eine bloße Beeinträchtigung des Denkmals für das Bestehen der Genehmigungspflicht nicht ausreichen. Im Zentrum der fachrechtlichen Bewertung steht damit regelmäßig die Frage, ob die geplante Maßnahme in der Denkmalumgebung zu einer **erheblichen Beeinträchtigung** des Erscheinungsbildes des Denkmales führt. Zur Definition des gesetzlichen Merkmals „erhebliche Beeinträchtigung" existiert bis dato verhältnismäßig wenig Rechtsprechung des zuständigen Oberverwaltungsgerichts Greifswald:

a) In dem *Schrägaufzug-Fall* (OVG Mecklenburg-Vorpommern, B. v. 16.04.2014 – 3 M 29/14 – zitiert nach juris) hatte sich das OVG Mecklenburg-Vorpommern mit der Frage zu befassen, ob die Errichtung eines Schrägaufzuges auf Schienen an einem Hang zur Überbrückung des Höhenunterschiedes zwischen einem Kurpark und einer Seebrücke sowie einer ca. 30 Höhenmeter höher gelegenen Straße mit Blick auf eine denkmalgeschützte Villa in ca. 15 m Entfernung zur Bergstation des Schrägaufzuges denkmalrechtlich zulässig ist.

Das Oberverwaltungsgericht definierte den Prüfmaßstab des § 7 Abs. 1 Nr. 2 DSchG hinsichtlich der erheblichen Beeinträchtigung wie folgt:

„Maßgeblich ist eine Betrachtung anhand der Kriterien, 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."

b) Eine weitere Entscheidung des OVG Greifswald zum denkmalrechtlichen Umgebungsschutz betrifft eine Erlaubnis zum dauerhaften Liegen einer Holzkogge an einem Anleger des Schweriner Sees (vgl. OVG Mecklenburg-Vorpommern, U. v. 15.07.2015 – 3 L 62/10 – zitiert nach juris, Rn. 54). In dieser Entscheidung verwies der Senat vor allem darauf, dass es sich bei dem Schweriner Schloss um ein „Denkmal von herausragender Bedeutung" handele und zitierte im Übrigen seine Rechtsgrundsätze aus der vorangegangenen Schrägaufzug-Entscheidung.

1.2 Zu der Frage, ob die Errichtung von Windenergieanlagen in der Umgebung von Baudenkmalen deren Erscheinungsbild erheblich beeinträchtigen und welcher rechtliche Maßstab hier anzulegen ist, hat sich das Oberverwaltungsgericht Greifswald – soweit ersichtlich – zum ersten Mal in seiner Entscheidung vom 07.02.2023 – 5 K 171/22 OVG – geäußert. In der Entscheidung vom 07.02.2023 – 5 K 171/22 – zitiert nach juris, Rn. 122 weist das OVG Greifswald zunächst darauf hin, dass die Frage der erheblichen Beeinträchtigung sich

„nicht allgemeingültig bestimmen"

lasse, sondern von den jeweiligen Umständen des Einzelfalles abhänge. Maßgeblich sind für das Gericht dabei u. a. die Kriterien

- Denkmalwert und
- Intensität des Eingriffs sowie
- Vorbelastungen

a) Das OVG weist allerdings auch – insoweit in Übernahme der Rechtsprechung aus anderen Bundesländern – darauf hin, dass das denkmalrechtliche Erscheinungsbild

> **„nicht zu verwechseln ist mit dem bloßen ungestörten Anblick des Denkmals als Objekt."**

Es geht bei dem denkmalrechtlichen Erscheinungsbild um den **„von außen sichtbaren Teil des Denkmals"**, an dem „jedenfalls der sachkundige Betrachter den dem Denkmalwert innewohnenden Wert abzulesen vermag."

Daraus folgen entsprechende Einschränkungen für den denkmalrechtlichen Umgebungsschutz. Geschützt ist nur

- der von **außen sichtbare Teil** des Denkmals als Erscheinungsbild
- an dem der **sachkundige Betrachter** den
- dem Denkmal **innewohnenden Wert** abzulesen vermag.

b) Im Hinblick auf den Erheblichkeitsbegriff bestätigte das OVG Greifswald in seiner Entscheidung 5 K 171/22 OVG seine frühere Rechtsprechung und verweist darauf, dass diese Erheblichkeit anhand der Kriterien zu beurteilen ist, die die Schutzwürdigkeit des Denkmals begründen.

Maßgeblich ist also die **Denkmalwertbegründung** und die dort niedergelegten Gründe.

Eine weitere Einschränkung des denkmalrechtlichen Umgebungsschutzes ergibt sich fachrechtlich daraus, dass ein Umgebungsschutz nur dann besteht, wenn die Beziehung des Denkmals zu seiner Umgebung für das Denkmal selbst **von Bedeutung** ist.

c) Der Begriff der **Erheblichkeit** hat darüber hinaus zur Folge, dass **nicht jedes Hinzutreten** einer weiteren Anlage in der Denkmalumgebung sogleich zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Denkmals führt.

Die Rechtsprechung des OVG Greifswald hat den entsprechenden Maßstab in der Entscheidung 5 K 171/22 in Anlehnung an die Rechtsprechung anderer Oberverwaltungsgerichte wie folgt formuliert:

> **„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 [für eine erhebliche Beeinträchtigung] 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 dem im Denkmal verkörperten Werten fehlen lassen dürfen."**

d) Bei dieser Erheblichkeitsbeurteilung sind insbesondere auch „ablesbare Vorbelastungen" sowie gegebenenfalls „an das Denkmal herangerückte neue Bebauungen" zu berücksichtigen (OVG Greifswald, a.a.O. – zitiert nach juris, Rn. 127),

1.3 Die Frage der **Genehmigungsfähigkeit** beantwortet sodann § 7 Abs. 3 Nr. 2 DSchG M-V. Demnach ist die Genehmigung zu erteilen, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme verlangt.

Dieses gesetzliche Merkmal wurde in der früheren Rechtsprechung des OVG Greifswald noch nicht weiter behandelt. Die frühere Dogmatik ging davon aus, dass es einen Vorrang eines Belanges vor dem anderen nicht gibt. Schon der Wortlaut von § 7 Abs. 3 Nr. 2 DSchG M-V („überwiegendes öffentliches Interesse") weist auf die Notwendigkeit einer Abwägung auf Tatbestandsseite hin. Allerdings wurde dieses Merkmal des überwiegenden öffentlichen Interesses in § 7 Abs. 3 Nr. 2 DSchG M-V angesichts der gesetzlichen Neuregelungen zur Förderung des Ausbaus der

Windenergienutzung und der erneuerbaren Energien insgesamt durch die aktuelle Rechtsprechung des OVG Greifswald **neu justiert** und auch zum ersten Mal konturiert (vgl. dazu im Einzelnen unten unter B III.).

2. Auch Bodendenkmale unterliegen den gleichen – soeben schon unter 1. für Baudenkmale dargestellten – denkmalrechtlichen Bestimmungen.

2.1 § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 DSchG M-V beziehen sich entweder auf die Beseitigung oder Veränderung von Denkmalen selbst oder auf geplante Maßnahmen in der Umgebung von Denkmalen, wenn hierdurch das Erscheinungsbild oder die Substanz des Denkmals erheblich beeinträchtigt wird.

2.2 § 7 Abs. 1 DSchG M-V beschränkt diese Vorschrift und den Schutz von Denkmalen vor Maßnahmen in der Umgebung nicht allein auf Baudenkmale, sondern bezieht alle Denkmale in den Schutz mit ein.

2.3 Maßgeblich ist vielmehr, ob es sich gemäß den maßgeblichen Begriffsbestimmungen in § 2 DSchG M-V um ein Denkmal im Sinne des Gesetzes handelt. In § 2 Abs. 2-5 regelt das Gesetz, welche Sachen unter den Denkmalbegriff fallen. Gem. § 2 Abs. 5 gehören zu den Denkmalen auch Bodendenkmale, die dort als bewegliche oder unbewegliche Denkmale definiert werden, die sich im Boden, in Mooren sowie in Gewässern befinden oder befanden.

2.4 Freilich ist der Fokus in tatsächlicher und denkmalfachlicher Hinsicht bei Bodendenkmalen ein anderer als bei Baudenkmalen:

Eine Beeinträchtigung von Bodendenkmalen kommt vorrangig dadurch in Betracht, dass das Bodendenkmal durch tatsächlich am Standort durchzuführende Erdarbeiten beseitigt oder verändert wird (vgl. § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 DSchG M-V).

Regelmäßig sind dagegen die notwendigen Umgebungsschutzbereiche bei Bodendenkmalen aufgrund deren – wenn überhaupt vorhandenen – deutlich geringeren Wirkraumes erheblich restriktiver zu handhaben.

Auch hier kommt es auf eine Bewertung im Einzelfall mit Blick auf das gegenständliche Bodendenkmal an, die nach denkmalfachlichen Grundsätzen durchgeführt werden muss.

III. Veränderungen des Rechtsrahmens durch die Gesetzgebung zum beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien

In Reaktion auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und mit Blick auf die ambitionierten Klimaziele besteht das Ziel, die Stromversorgung bereits im Jahr 2035 nahezu vollständig aus erneuerbaren Energien sicherzustellen.

Um dieses Ziel zu erreichen, hat der Bundesgesetzgeber in den vergangenen knapp zweieinhalb Jahren umfangreiche gesetzliche Neuregelungen erlassen, die – im Wesentlichen und soweit für den hiesigen Gutachtengegenstand relevant – das Ziel verfolgen, **den Ausbau der erneuerbaren Energien massiv zu beschleunigen**.

In der Gesetzesbegründung zum Entwurf eines Gesetzes zu Sofortmaßnahmen zu einem beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor (BT-Drs. 20/1630) heißt es auf Seite 1 f. insoweit zusammenfassend:

> **„Diese massive Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien ermöglicht es zugleich, sehr viel schneller die Abhängigkeit von Energieimporten zu verringern. Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine markiert eine Zeitenwende für die Energieversorgung in Deutschland. Energiesouveränität ist zu einer Frage der nationalen europäischen Sicherheit geworden. Die mit diesem Gesetz forcierte Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien ist daher auch in Anbetracht der aktuellen Krise in Europa geopolitisch und ökonomisch geboten."**

Auch, wenn das Denkmalschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommerns – insoweit anders als andere Landesgesetze – bis dato keine inhaltlichen Änderungen in Bezug auf den beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien erfahren hat, so wirkt sich sowohl die neue Bundesgesetzgebung insbesondere in Gestalt des neuen **§ 2 EEG 2023** (dazu sogleich 1.), aber auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (dazu 2.) und die daraus resultierenden Neuerungen in n der Rechtsprechung der Instanzgerichte und insbesondere auch des OVG Mecklenburg-Vorpommern (dazu 3.) auf die Anwendung des Landesgesetzes aus und strahlt in diese landesrechtlichen Regelungen ein. Diese Ausstrahlungswirkung hat dementsprechend auch erhebliche Folgen für die auf Ebene der Regionalplanung vorzunehmende Abwägung verschiedener Belange.

Sie soll deshalb hier näher untersucht werden:

1. Gemäß dem seit dem 29.07.2022 geltenden **§ 2 EEG 2023** (in der Fassung des Gesetzes vom 20.07.2022) gilt:

> **„Die Errichtung und der Betrieb von [erneuerbaren Energien]-Anlagen sowie den dazugehörigen Nebenanlagen liegen 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."**

1.1 In der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 20/1630, S. 158 ff.) heißt es:

> **„Die Regelung findet auch für einzelne Windenergieanlagen Anwendung. Die Definition der erneuerbaren Energien als im überragenden öffentlichen Interesse und der öffentlichen Sicherheit dienend muss im Fall einer Abwägung dazu führen, dass das besonders hohe Gewicht der erneuerbaren Energien berücksichtigt werden muss. Die erneuerbaren Energien müssen daher nach § 2 S. 2 EEG bis zum Erreichen der Treibhausgasneutralität als vorrangiger Belang in die Schutzgüteabwägungen eingebracht werden."**

In der Gesetzesbegründung zu § 2 EEG wird auch ausdrücklich darauf abgestellt, dass die erneuerbaren Energien im Rahmen von Abwägungsentscheidungen unter anderem auch gegenüber den in der Gesetzesbegründung konkret genannten Belangen des Denkmalschutzes „nur in Ausnahmefällen überwunden werden". Weiter heißt es in der Gesetzesbegründung:

> **„Öffentliche Interessen können in diesem Fall den erneuerbaren Energien als wesentlicher Teil des Klimaschutzgebotes nur dann entgegenstehen, wenn sie mit einem den Art. 20a GG vergleichbaren verfassungsrechtlichen Rang gesetzlich verankert bzw. gesetzlich geschützt sind oder einen gleichwertigen Rang besitzen."**

1.2 In der neuesten rechtswissenschaftlichen Literatur zu § 2 EEG 2023 wird dabei (etwa bei *Greb/Boewe*) in: Beck'scher Online-Kommentar EEG, § 2, Rn. 7 betont:

> **„Aus der Festlegung als überragendes öffentliches Interesse ergeben sich konkrete Folgen. Insbesondere haben alle staatlichen Stellen im Rahmen von Abwägungsentscheidungen die besondere Bedeutung solche Anlagen zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber betont dies insbesondere für Onshore-Windenergieanlagen, da hier momentan die Ausbauziele mangels verfügbarer Flächen nicht erreicht werden."**

Darüber hinaus heißt es in der genannten einschlägigen Kommentierung zusammengefasst und sehr deutlich:

> **„Zusammengefasst ist es der unmissverständliche Wille des Gesetzgebers, dem Ausbau der erneuerbaren Energien im Rahmen von sämtlichen Abwägungsentscheidungen wo immer möglich Vorrang einzuräumen und hierdurch einen deutlichen Beschleunigungseffekt zu erzielen."**

1.3 Die Bedeutung des § 2 EEG 2023 und der mit dieser Norm verbundenen Ausstrahlungswirkung ergibt sich im Hinblick auf die Anwendung des Denkmalschutzgesetzes Mecklenburg-Vorpommern insbesondere daraus, dass § 7 Abs. 3 Nr. 2 DSchG M-V festlegt, dass die denkmalrechtliche Genehmigung zu erteilen ist (und damit eine gebundene Entscheidung vorgibt), wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme verlangt.

Sowohl im Hinblick auf den Tatbestand „überwiegendes öffentliches Interesse" als auch im Hinblick auf die Frage, ob die entsprechende Maßnahme „verlangt" wird im Sinne von § 7 Abs. 3 Nr. 2 Denkmalschutzgesetz MV, wirkt § 2 EEG 2023 in das Denkmalschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern ein und verstärkt das Gewicht der erneuerbaren Energien im Einzelfall in ganz erheblichem Maße durch die Statuierung einer überragenden Bedeutung.

2. Die gesetzgeberische Grund- und Wertentscheidung des § 2 S. 1. und S. 2 EEG 2023 findet ihre Entsprechung auch in der **verfassungsrechtlichen Judikatur** zu Art. 20a GG und der vom Bundesverfassungsgericht betonten besonderen Bedeutung des Ausbaus der Windenergienutzung zur Erreichung der Klimaziele und der damit verbundenen Verwirklichung des Klimaschutzgebotes, dem auch in der regionalplanerischen Abwägung ein entsprechend hohes Gewicht zukommt.

2.1 Ganz grundlegend hat das **Bundesverfassungsgericht** in mehreren Beschlüssen zum Bundesklimaschutzgesetz angesichts der schon jetzt spürbaren Folgen des Klimawandels in Deutschland und weltweit die besondere Bedeutung des Klimaschutzes und **dieses Belanges in allen staatlichen Entscheidungsprozessen** betont (so vor allem grundlegend: BVerfG, B. v. 24.03.2021 - 1 BvR 2656/18 u. a.).

Die Entscheidung wurde von relevanten Stimmen in der rechtswissenschaftlichen Literatur – so etwa dem vormaligen Vorsitzenden Richter am OVG Münster, Professor Seibert – als „Jahrhundert-Beschluss" und als „wegweisende Entscheidung von historischer Bedeutung" bezeichnet (so: *Seibert*: Klimaschutz und Generationengerechtigkeit – der Jahrhundert-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts" in: DVBl 2021, 1141).

a) In dem genannten Klimaschutz-Beschluss hat das Bundesverfassungsgericht schon in den Leitsätzen der Entscheidung die besondere Bedeutung der verfassungsrechtlichen Bestimmung des Art. 20a GG herausgehoben und daraus ein alle staatlichen Stellen verpflichtendes **Klimaschutzgebot** abgeleitet.

Wörtlich hat das Gericht ausgeführt:

> **„Art. 20a GG verpflichtet den Staat zum Klimaschutz. Dies zielt auch auf die Herstellung von Klimaneutralität.**
>
> **Art. 20a GG ist eine justiziable Rechtsnorm, die den politischen Prozess zugunsten ökologischer Belange auch mit Blick auf die künftigen Generationen binden soll.**
>
> **Die Vereinbarkeit mit Art. 20a GG ist Voraussetzung für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung staatlicher Eingriffe in Grundrechte."**

b) Diese Leitsätze hat das Bundesverfassungsgericht sodann in seinen Entscheidungsgründen noch einmal konkretisiert. Unter Randnummer 198 heißt es:

> **„Art. 20a GG verpflichtet den Staat zum Klimaschutz…"**

Die gegenwärtig zu beobachtende Erderwärmung resultiert aus anthropogenen Treibhausgasimmissionen, die in die Erdatmosphäre gelangen. Um die Erderwärmung bei der verfassungsrechtlich maßgeblichen Temperaturschwelle anzuhalten, muss eine weitere Anreicherung der Treibhausgas-Konzentrationen in der Erdatmosphäre über diese Schwelle hinaus verhindert werden. Denn die Treibhausgaskonzentration und der daraus über die Erderwärmung resultierende Klimawandel sind nach derzeitigem Stand weitgehend unumkehrbar.

Geboten sind daher vor allem Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasimmissionen.

c) Aus der – tatsächlich weitgehenden – Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgt, dass alle staatlichen direkten oder indirekten Eingriffe in Grundrechte nur unter der Bedingung zu rechtfertigen sind, dass sie mit dem Klimaschutzgebot des Art. 20a GG vereinbar sind.

Dies gilt in letzter Konsequenz auch für staatliche Planungsentscheidungen – auch auf Ebene der Regional- und Landesplanung. Denn auch aus diesen staatlichen Planungsentscheidungen und der Festlegung von Vorranggebieten für die Windenergie folgt eine entsprechende Konzentration von Windenergieanlagen auf diese Gebiete bei gleichzeitiger planungsrechtlicher Entprivilegierung auf Flächen außerhalb der Vorranggebiete. **Diese Planung ist mithin – wie jede staatliche Planungsentscheidung – grundrechtsrelevant.**

Damit gilt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich der Vereinbarkeit von staatlichen Maßnahmen mit dem Klimaschutzgebot auch für alle staatlichen Planungsebenen und Planungsentscheidungen.

2.2 Die überragende Bedeutung der Errichtung gerade von **Windenergieanlagen** für das Gelingen der Energiewende hat das Bundesverfassungsgericht zudem im Mai 2022 in einem weiteren Beschluss betont und dabei die **rechtliche Verbindung zwischen der Begrenzung des Klimawandels und der Errichtung von Windenergieanlagen** hergestellt.

In einer das Bürgerbeteiligungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern betreffenden Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht auch das Argument verworfen, die Errichtung einzelner Windparks oder einzelner Windenergieanlagen hätten kein entscheidendes Gewicht für die Energiewende.

Das Gegenteil ist nach den Worten des Bundesverfassungsgerichts der Fall. So heißt es in dem Beschluss vom 23.03.2022 – 1 BvR 1187/17 – zitiert nach juris:

> **„Aus erneuerbaren Energien wie der Windkraft kann Strom gewonnen werden, ohne dass beim Erzeugungsvorgang wie bei der herkömmlichen Stromgewinnung**

durch Verbrauch fossiler Energieträger klimaschädliches CO_2 emittiert wird. Daher dient – neben Maßnahmen zur Energieeffizienz und Energieeinsparung – jede auf den weiteren Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien gerichtete Maßnahme dem Schutz des Klimas, zu dem der Staat nach dem Klimaschutzgebot des Artikels 20a GG verpflichtet ist.

Der Ausstoß von CO_2 verringert sich in dem Maße, in dem die herkömmliche Stromerzeugung auf erneuerbare Energien umgestellt und der Verbrauch fossiler Energieträger in anderen Sektoren wie Verkehr, Gebäude oder Industrie durch Strom aus erneuerbaren Energien oder durch unter Verwendung solchen Stroms erzeugte grüne Energieträger wie z.B. Wasserstoff ersetzt wird.

Aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und aus Art. 14 Abs. 1 GG folgt die Pflicht des Staates, Leben und Gesundheit sowie das Eigentum vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen.

Dazu gehören neben Maßnahmen zur Vermeidung schwerer Folgen des tatsächlich eingetretenen Klimawandels im Sinne von Anpassungsmaßnahmen auch Maßnahmen zur Begrenzung des Klimawandels selbst durch eine Verringerung des Ausstoßes von CO_2 bis hin zu einem klimaneutralen Umgang mit Energie.

Schließlich dient ein vermehrter Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien zugleich dem Gemeinwohlziel der Sicherung der Stromversorgung …

Daraus folgt die Notwendigkeit, den Ausstoß von CO_2 durch den Verbrauch fossiler Energieträger immer stärker bis zu dem Punkt zu reduzieren, zu dem die Nutzung von Energie keinen Beitrag mehr zur globalen Erderwärmung leistet.

Somit verlangt die Sicherung der Stromversorgung bei gleichzeitiger Wahrung des verfassungsrechtlichen Klimaschutzziels einen verstärkten Ausbau erneuerbarer Energien."

2.3 In konsequenter Weiterentwicklung seiner Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht sodann in seinem Beschluss vom 27.09.2022 – 1 BvR 2661/21 – Thüringer Landeswaldgesetz – zitiert nach juris, Rn. 79 ff. festgestellt:

„[Der Ausbau der Nutzung der Windkraft leistet] einen faktisch unverzichtbaren Beitrag zu der verfassungsrechtlich durch Art. 20a GG und durch grundrechtliche Schutzpflichten gebotenen Begrenzung des Klimawandels.

Um das verfassungsrechtlich maßgebliche Klimaschutzziel zu wahren…müssen erhebliche weitere Anstrengungen der Treibhausgasreduktion unternommen werden, wozu insbesondere der Ausbau der Windkraftnutzung beitragen soll.

Zugleich unterstützt dieser Ausbau die Sicherung der Energieversorgung, die derzeit besonders gefährdet ist. Vor diesem Hintergrund liegt es bei objektiver Betrachtung fern, dass das Bundesrecht auf eine zentrale Klimaschutz- und Energieversorgungsstrategie … in nennenswertem Umfang verzichten könnte, indem es den Ländern … erlaubte, durch landesrechtliche Umwandlungsverbote die Windenergieerzeugung auf Waldflächen vollständig auszuschließen."

Damit erkennt auch das Bundesverfassungsgericht – so in der Entscheidung wörtlich – den **„faktisch unverzichtbaren Beitrag"** der Windenergienutzung zur Begrenzung des Klimawandels.

3. **Das Oberverwaltungsgericht Greifswald** hat sich in seiner Entscheidung vom 07.02.2023 – 5 K 171/22.OVG – erstmals umfassend und unter Berücksichtigung sowohl von § 2 EEG 2023 als auch der im vorherigen Punkt vorgestellten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Auslegung von § 7 DSchG M-V geäußert.

Das OVG Greifswald hat in dieser grundlegenden Entscheidung zentrale und künftig in entsprechenden Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen zu beachtende rechtliche Maßgaben aufgestellt und diverse Rechtsfragen zu § 7 DSchG M-V in Bezug auf Windenergieanlagen geklärt.

3.1 Der Fokus der Entscheidung liegt dabei auf der Klärung der Tatbestandsvoraussetzungen des § 7 Abs. 3 Nr. 2 DSchG M-V, wonach die denkmalrechtliche Genehmigung zu erteilen ist, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme verlangt.

3.2 Das OVG Greifswald hat zunächst – als tragender Entscheidungsgrund – darauf hingewiesen, dass mit Blick auf die neuen gesetzlichen Vorgaben des Bundesgesetzgebers sowie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Genehmigungen zur Errichtung von Windenergieanlagen künftig **regelmäßig auch dann zu erteilen sind**, wenn ein Denkmal durch eine Veränderung in seiner Umgebung durch die Errichtung von Windenergieanlagen in seinem Erscheinungsbild **erheblich beeinträchtigt** wird.

In solchen Fällen soll § 7 Abs. 3 Nr. 2 DSchG M-V zur Anwendung kommen.

3.3 Das Oberverwaltungsgericht Greifswald hat diese Auffassung im Wesentlichen mit folgenden Argumenten begründet:

a) Zunächst integriert das OVG Greifswald in seiner Entscheidung den § 2 S. 2 EEG 2023 in die denkmalrechtliche Vorschrift des § 7 Abs. 3 Nr. 2 DSchG M-V. Der Senat verschränkt die beiden Vorschriften dergestalt, dass er davon ausgeht, dass der Bundesgesetzgeber mit § 2 EEG 2023 das überragende öffentliche Interesse an der Errichtung von Windenergieanlagen in die Abwägung „voreingestellt" hat.

Teilweise bestehende Zweifel daran, ob der Bundesgesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz für § 2 EEG besitzt, teilt das Oberverwaltungsgericht Greifswald ausdrücklich nicht. In Randnummer 156 seiner Entscheidung führt es aus:

> **„Der Senat hat keine Zweifel daran, dass dem Bundesgesetzgeber für § 2 EEG und konkret für diese Regelung die entsprechende Gesetzgebungskompetenz…zusteht."**

b) Gemäß der Rechtsprechung des OVG Greifswald sind die Regelungen in § 2 EEG in zweierlei Weise mit der Regelung des § 7 Abs. 3 Nr. 2 DSchG und der dort vorzunehmenden Abwägung verschränkt:

Zum einen definiere der Bundesgesetzgeber das Interesse an der Errichtung und dem Betrieb von Windenergieanlagen als überragendes und damit „höchstrangiges öffentliches Interesse" zum anderen bestimme § 2 S. 2, dass aktuell, da „allgemeinkundig das Ziel einer nahezu treibhausgasneutralen Stromerzeugung im Bundesgebiet bei weitem noch nicht erreicht ist", die erneuerbaren Energien in Schutzgüteabwägungen Vorrang haben sollen.

c) Das Oberverwaltungsgericht unterstreicht, dass die Regelung auch für **einzelne Windenergieanlagen** anwendbar ist (OVG Greifswald, a.a.O., Rn. 159).

Das Gericht bezieht sich hier zur Begründung auch auf die oben schon zitierte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere in dessen Beschluss vom 27.09.2022 – 1 BvR 2661/21).

d) Zum Maßstab der Abwägung vertritt das OVG Greifswald die Auffassung, dass sich aus dem überragenden öffentlichen Interesse in § 2 S. 1 EEG ein

> **„regelmäßiges Übergewicht der erneuerbaren Energien in dem Sinne ergibt, dass das überragende öffentliche Interesse sowie das öffentliche Sicherheitsinteresse nur in atypischen Ausnahmefällen überwunden werden kann, die fachlich anhand der besonderen Umstände der jeweiligen Situation zu begründen wären."**

Diese Bezugnahme des OVG Greifswald auf eine sogenannte **Atypik** hat denkmalrechtlich weitreichende Folgen:

Sie verschiebt in erheblicher Weise den Abwägungsmaßstab für die Vorhabenszulassung. Ist die bisherige Abwägung nach der früheren Systematik (ohne § 2 EEG) noch von einer *relativen Offenheit* des Abwägungsergebnisses – unter anderem mit Blick auf das Gewicht der Belange des Denkmalschutzes und den Grad ihrer Beeinträchtigung – gekennzeichnet, so ist dies nach aktueller Rechtslage so nicht mehr der Fall.

Vielmehr haben sich die Gewichte in bemerkenswerter Weise verschoben. Die aktuelle Rechtslage aus Bundes- und Landesrecht bedingt mithin eine grundsätzliche Annahme der Zulässigkeit der Errichtung von Windenergieanlagen in der Umgebung von Denkmalen – diese Grundannahme kann nur in atypischen Ausnahmefällen, die gesondert und ausführlich zu begründen sind, überwunden werden.

e) Schließlich weist das OVG Greifswald ergänzend darauf hin, dass jedenfalls mit Blick auf die Rechtslage in Mecklenburg-Vorpommern ein „unmittelbarer Verfassungsrang" des Denkmalschutzes nicht besteht. Selbst, wenn man aber ein sogenanntes Optimierungsgebot mit Blick auf den Denkmalschutz annehmen würde, so begründe dies für sich gesehen noch kein öffentliches Interesse, das dem überragenden öffentlichen Interesse an der Errichtung und dem Betrieb von Windenergieanlagen im Einzelfall entgegengehalten werden oder dieses gar überwinden könnte (OVG Greifswald, a.a.O., Rn. 163).

3.4 Unter Zugrundelegung dieser Prämissen definiert das Oberverwaltungsgericht Greifswald sodann – wenn auch am konkreten Einzelfall – **Kriterien,** die künftig für die Entscheidung gemäß § 7 Abs. 3 Nr. 2 DSchG M-V relevant sein können. Dies sind unter anderem:

- Frage, ob es zu einer Substanzbeeinträchtigung des Denkmals kommt; wenn nein, spricht dies für eine Zulässigkeit
- Bedeutung und denkmalfachlicher Wert des Denkmales
- Übliche Auslegungsdauer von Windenergieanlagen auf eine Lebensdauer von ca. 20 Jahren, womit der Eingriff in das von der Errichtung einer Anlage beeinflusste Erscheinungsbild in der Regel reversibel und deshalb hinnehmbar ist
- Gewicht der Beeinträchtigung

3.5 Systematisch sind diese unter 3.4 vorgenannten Kriterien unter der zuvor vom Oberverwaltungsgericht klargestellten Prämisse zu sehen, dass sich das überragende öffentliche Interesse an der Errichtung von Windenergieanlagen in der Regel durchsetzt und eine andere Entscheidung nur in **atypischen Ausnahmefällen** zulässig ist.

Das Oberverwaltungsgericht hat keinen eigenständigen Abwägungsmaßstab definiert, sondern Kriterien für die Bewertung der Frage aufgestellt, ob ein atypischer Sonderfall vorliegt.

3.6 § 7 Abs. 3 Nr. 2 DSchG M-V fordert, dass das überwiegende öffentliche Interesse die Maßnahme auch „verlangt". Hieraus wurde bisher teilweise das Erfordernis einer Alternativenprüfung abgeleitet. Eine solche fordert das Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (a.a.O., Rn. 165 ff.) **ausdrücklich nicht.**

a) Es begründet dies zunächst damit, dass eine Alternativenprüfung bei der Vorhabenszulassung deshalb „grundsätzlich keine Rolle spielen" kann, da sich die Frage nach Standortalternativen regelmäßig stelle und gerade keine atypische Situation begründen könne.

b) Zudem verweist das Oberverwaltungsgericht hier darauf, dass es nach der – oben schon dargelegten Gesetzesbegründung zu § 2 EGG – **auf jeden Windenergieanlagenstandort ankomme.**

3.7 **Resümierend** ist festzuhalten, dass das OVG Greifswald mit der vorliegenden Entscheidung zum ersten Mal umfassend und unter Berücksichtigung der aktuellen bundesgesetzlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Genehmigungsebene die maßgeblichen baurechtlichen Vorschriften des § 7 Abs. 1 und 7 Abs. 3 DSchG Mecklenburg-Vorpommern ausbuchstabiert hat.

Es hat dabei die bisher „eingeübten" Grundsätze für die Abwägung in erheblichem Maße zu Gunsten des Gewichts der Windenergie verschoben und für den Regelfall als Ergebnis die Zulässigkeit der jeweiligen Windenergieanlage angesehen. Mit der genannten Entscheidung ist auch insofern eine Änderung der Rechtsprechungslinie des Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern festzustellen, als das Gericht in früheren Entscheidungen häufig die Frage der Genehmigungspflichtigkeit

und der Genehmigungsfähigkeit, die nach § 7 Abs. 1 DSchG und § 7 Abs. 3 DSchG zu trennen sind, zusammen geprüft hat. In der aktuellen Entscheidung unterscheidet das Gericht dagegen dogmatisch zutreffend zwischen Genehmigungspflichtigkeit und Genehmigungsfähigkeit und stellt für beide erstmals umfassende rechtliche Leitlinien und Vorgaben auf.

Die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Greifswald vom 07.02.2023 wurde im weiteren Zeitablauf **umfassend (positiv) rezipiert.** Mehrere Oberverwaltungsgerichte haben die Entscheidung aufgegriffen, bestätigt und mit Blick auf das Verhältnis zwischen denkmalrechtlichen Umgebungsschutz und die Errichtung von Windenergieanlagen weiter detailliert und konturiert.

3.8 So hatte sich das **Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg** in einem Urteil vom 27.07.2023 – 3a A 52/23 – mit dem denkmalrechtlichen Umgebungsschutz für ein Gartendenkmal (Gutshaus/Gutspark) zu befassen.

Das OVG Berlin-Brandenburg kam – unter zustimmender Bezugnahme auf die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Greifswald – ebenso zu der Auffassung, dass die Windenergieanlagen selbst im Fall einer erheblichen Beeinträchtigung des Denkmals genehmigungsfähig sind.

Wörtlich führte das OVG Berlin-Brandenburg in der Randnummer 50 ff. aus:

> **„Für eine Zulassung des Vorhabens spricht maßgeblich § 2 EGG … § 2 EGG ist entgegen der Rechtsauffassung des Beklagten in einzelnen Erlaubnisverfahren für Windenergieanlagen wie dem vorliegenden anwendbar.**
>
> **Angesichts des bundesgesetzlich vorgeschriebenen Ausbaus der Windenergie kommt es auf jeden einzelnen zulässigen Standort für eine Windenergieanlage an. Für die Prüfung von Standortalternativen besteht insoweit kein Raum."**

3.9 Auch für die Rechtslage in Nordrhein-Westfalen – dort gilt § 9 Abs. 3 S. 1 DSchG NRW – hat das OVG Münster auf die Rechtsprechung des OVG Greifswald rekurriert und diese übernommen. In seiner Entscheidung (U. v. 31.10.2023 – 7 D 187/22.AK) heißt es:

> **„§ 2 S. 2 EGG ist dabei als sogenannte Sollbestimmung dahingehend zu verstehen, dass sich in den einzelnen Schutzgüterabwägungen ein regelmäßiges Übergewicht der erneuerbaren Energien in dem Sinne ergibt, dass das überragende öffentliche Interesse an der Errichtung von Windenergieanlagen nur in atypischen Ausnahmefällen überwunden werden kann, die fachlich anhand der besonderen Umstände der jeweiligen Situation zu begründen wären (vgl. etwa: OVG Mecklenburg-Vorpommern, U. v. 07.02.2023 – 5 K 171/22).“**

3.10 Die aktuelle Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte enthält dabei auch eine – jedenfalls ansatzweise – Konturierung der denkmalrechtlich abwägungsrelevanten Belange mit Blick auf das Vorliegen eines atypischen Sonderfalls.

Freilich muss hier stets berücksichtigt werden, dass die von den Gerichten in diesem Zusammenhang angestellten Erwägungen aufgrund ihrer sehr starken Einzelfallbezogenheit sich nur sehr bedingt für eine Pauschalierung eignen. Gleichwohl sollen sie hier dargestellt werden:

a) In der Entscheidung des OVG Münster vom 31.10.2023 – 7 D 187/22.AK – geht es um die Errichtung und den Betrieb einer Windenergieanlage in einer Entfernung von ca. 1.500 m eines als Baudenkmal eingetragenen Schlosses.

aa) Das OVG Münster hält im Rahmen der Abwägung in Randnummer 262 des Urteils fest:

> **„Im vorliegenden Einzelfall sind keine besonderen Umstände ersichtlich, die ausnahmsweise ein zum Nachteil der erneuerbaren Energien gehendes Ergebnis der Abwägung nach sich zögen.“**

bb) Das Gericht weist in Randnummer 163 zunächst darauf hin, dass die Errichtung und der Betrieb der Anlage nicht in die **Bausubstanz** des Schlosses eingreifen würden.

cc) Sodann prüft das Gericht, ob die geplante Windenergieanlage „unmittelbar eine der

geschützten charakteristischen Sicht- und Wegeachsen erheblich beeinträchtigen [wird]".

dd) Das Gericht deutet als rechtlichen Maßstab die Frage an, ob die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens **„ein Ausmaß erreichen, das entgegen der Wertung des § 2 EGG ausnahmsweise ein Zurücktreten des Interesses an seiner Errichtung und seinem Betrieb erfordern würde".**

ee) Verallgemeinernd geht das OVG Münster auf das Argument der befürchteten „Technisierung" der Schlossumgebung ein und hält fest:

„§ 2 EEG [gibt] ein überwiegendes Interesse an eben dieser Technisierung vor."

b) In einer weiteren Entscheidung befasste sich das OVG Münster (U. v. 16.05.2023 – 7 D 423/21.AK) mit der Genehmigungsfähigkeit der Errichtung und des Betriebs einer Windenergieanlage in der Nähe eines Bodendenkmals (Reste eines römischen Landgutes).

Das OVG Münster entschied, dass mit Blick auf die Bedeutung des § 2 EEG 2023 die Belange des Bodendenkmals im Sinne der Regelung des Denkmalschutzgesetzes des Landes NRW jedenfalls nicht zu einer Genehmigungsversagung führen, da die entsprechenden Belange durch Nebenbestimmungen im Genehmigungsbescheid entsprechend gewahrt werden können. Damit verweist das Oberverwaltungsgericht Münster auf eine Möglichkeit, die auch § 7 Abs. 5 DSchG M-V vorsieht. Demnach kann die Genehmigung mit Nebenbestimmungen erteilt werden, soweit dies zum Schutz des Denkmals erforderlich ist.

c) Auch das **OVG Rheinland-Pfalz** hat mit Urteil vom 14.08.2023 – 1 C 10576/21 entschieden, dass selbst für den Fall, dass denkmalfachlich und denkmalrechtlich eine erhebliche Beeinträchtigung vorläge, gleichwohl eine Genehmigung auf Grundlage

des § 13 Abs. 2 Nr. 2 DSchG Rheinland-Pfalz in Betracht käme. Das OVG Koblenz schließt sich mithin den Entscheidungen des OVG Greifswald und des OVG Nordrhein-Westfalen inhaltlich an.

Darüber hinaus konturiert die Entscheidung des OVG Koblenz die Anforderungen an die Bestimmung von **Sichtachsen und Beobachterstandpunkten**.

So sei es insbesondere für die Beurteilung einer möglichen Dominanz von Windenergieanlagen von Bedeutung, von welchem Standort aus diese Dominanz festgestellt wird. Im konkreten Fall war es so, dass die mögliche Dominanz der Anlagen lediglich dann vorlag, wenn man sich der im konkreten Fall streitgegenständlichen Burganlage bereits relativ weit genähert hat. Das OVG führt wörtlich aus:

> **„[Es fehlt] jedoch gemessen an den eingangs dargelegten Grundsätzen an der Feststellung eines möglicherweise schutzzweckrelevanten Betrachterstandorts.**
>
> **Der gewählte Betrachtungspunkt liegt an einem Wirtschaftsweg/asphaltierten Feldweg. Zwar solle es sich hierbei um eine Zuwegung zum Rheinsteig handeln. Dies allein vermag jedoch noch nicht die Schutzwürdigkeit aller von dort – quasi auf dem Weg zum eigentlichen Ziel Rheinsteig – mehr oder weniger beiläufig möglichen Ausblicke zu begründen."**

Aus der Entscheidung des OVG Koblenz folgt, dass das Denkmalrecht nicht den „schönen Ausblick" schützt, sondern stets nur die Umgebung eines Denkmals, soweit diese für den Schutzzweck des Denkmals (mit-)bestimmend ist. Deshalb sind auch nur solche Betrachterstandorte maßgeblich, die – in den Worten des OVG Koblenz – „schutzzweckrelevant" sind.

IV. Integration des Denkmalschutzes in die regionalplanerische Abwägung zur Festlegung von Vorranggebieten für die Windenergienutzung

Es wurde oben unter I. schon dargelegt, dass die Belange der Denkmalpflege und des Denkmalschutzes auch bei der regionalplanerischen Festlegung von Vorranggebieten für die Windenergienutzung abwägungsrelevant sind. Mit anderen Worten: Sie dürfen nicht vollständig unberücksichtigt bleiben (so ausdrücklich für die Bauleitplanung etwa *Brinktrine* in: Brügelmann, BauGB, § 2, Rn. 410).

Die notwendige Berücksichtigung des Denkmalschutzes und dem damit einhergehenden Umgebungsschutzanspruch in der Festlegung von Vorranggebieten für die Windenergienutzung hat dabei zwei rahmensetzende Zielrichtungen:

Zum einen ist es für eine ordnungsgemäße Abwägung wichtig, denkmalpflegerische Belange sorgfältig und planungsebenenangemessen zu ermitteln, um nicht abwägungsfehlerhaft Flächen für die Windenergienutzung außer Betracht zu lassen, die sich bei zutreffender Betrachtung für die Errichtung von Windenergieanlagen gerade eignen. Zum anderen geht es darum, sicherzustellen, dass jene Flächen, die für die Windenergienutzung im Rahmen der vorzunehmenden Abwägungsentscheidung als Vorranggebiete bereitgestellt werden, sich auch für eine solche Nutzung **eignen**.

Beide Vorgaben an die regionalplanerische Abwägung wurzeln im von der Rechtsprechung bisher so genannten **Gebot der substantiellen Raumverschaffung** (vgl.: BVerwG, U. v. 13.12.2012 – 4 CN 1/11 – zitiert nach juris, Rn. 18) und der damit verbundenen Konzentration von Anlagenstandorten.

Dieses Gebot der substantiellen Raumverschaffung findet seine Entsprechung im aktuellen Planungssystem für die Windenergieplanung in den sogenannten Flächenbeitragswerten gemäß Windenergieflächenbedarfsgesetz, also jenen Flächen, zu deren Bereitstellung die Bundesländer nach einem (regionalisierten) Flächenbeitragsschlüssel verpflichtet sind.

Mit der Zielerreichung der Flächenbeitragswerte ist zugleich auch eine substantielle Raumverschaffung verbunden, in deren Folge außerhalb der regionalplanerisch festgelegten Vorranggebiete eine Entprivilegierung der Windenergienutzung gemäß § 35 Abs. 2 BauGB stattfindet.

1. Der zentrale Ort, an dem denkmalpflegerische Belange im Rahmen der Flächenauswahl für die Windenergienutzung auf regionalplanerischer Ebene relevant werden, ist die flächenbezogene *Einzelfallprüfung* der *Potenzialflächen,* da denkmalschutzrechtliche Belange gemäß des Erlasses zur Festlegung von landesweit einheitlichen verbindlichen Kriterien für Windenergiegebiete an Land in Mecklenburg-Vorpommern vom 07.02.2023 – zu Recht – nicht als Ausschlusskriterien definiert worden sind.

   Potenzialflächen sind dabei gemäß der für dieses Gutachten zugrunde zu legenden Erlasslage solche Flächen, die nicht zu den Ausschlussgebieten/Ausschlusskriterien gehören.

   Auf ihnen ist nach der – insoweit auf die aktuelle planungsrechtliche Situation der Festlegung von Vorranggebieten übertragbaren – Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wie folgt abwägend vorzugehen:

   Auf den Potenzialflächen sind gemäß dieser Rechtsprechung (BVerwG, U. v. 13.12.2012 – 4 CN 1/11 – zitiert nach juris, Rn. 10) die

   > **„öffentlichen Belange, die gegen die Ausweisung eines Landschaftsraums als Konzentrationszone sprechen, mit dem Anliegen abzuwägen, der Windenergienutzung an geeigneten Standorten eine Chance zu geben, die ihrer Privilegierung gerecht wird.“**

   In Ergänzung mit Blick auf die aktuelle Rechtslage muss man hinzufügen: Das Gewicht der Windenergienutzung ist mit Blick auf § 2 EEG 2023 in dem oben geschilderten Umfang entsprechend noch einmal deutlich erhöht.

Zu den öffentlichen Belangen freilich, die – teilweise oder vollständig – gegen die Festlegung eines Vorranggebietes für die Windenergienutzung sprechen können, gehören auf Ebene der Regionalplanung grundsätzlich auch die Belange des Denkmalschutzes.

2. Die **vorhandene Rechtsprechung** hat sich zur konkreten Behandlung denkmalpflegerischer Belange im Wege der regionalplanerischen Potenzialflächenabwägung bei der Festlegung von Vorranggebieten für die Windenergienutzung bisher nicht zu einem organischen Ganzen herausgebildet. Sie bietet bisher kein stringentes und klares System für die durchzuführende Abwägung.

   Dies überrascht auch nicht, da sich denkmalpflegerische Belange im Wege der Einzelfallabwägung naturgemäß einer pauschalen Festlegung von Abwägungsmaßstäben aufgrund ihrer Mannigfaltigkeit und Vielgestaltigkeit sowie auch aufgrund des großen Umfangs eines Raumordnungsplanes schwer in abstrakte Vorgaben fassen lassen, weil ein Plangeber in einer ganz konkreten Situation regelmäßig so oder auch anders entscheiden kann. Gleichwohl ist es die Aufgabe dieses Gutachtens als auch das (berechtigte) Interesse der Planungsträger der Raumordnung einen möglichst rechtssicheren Rahmen zu entwickeln.

   Deshalb werden im folgenden – ausgehend von anerkannten Ausprägungen des Abwägungsgebotes gemäß § 7 Abs. 2 ROG – dessen wesentliche Aussagen in Bezug auf die Erfassung und ordnungsgemäße Abwägung der Belange des denkmalrechtlichen Umgebungsschutzes in die einzelfallbezogene Potenzialflächenabwägung dargestellt und schließlich daraus unter Berücksichtigung des abwägungsleitenden § 2 EEG 2023 planungsebenengerechte rechtliche Kriterien entwickelt, die sodann Anknüpfungspunkt und Scharnier für die Darstellung der diesem Gutachten zugrunde liegenden und damit eng verknüpften denkmalfachmethodischen Grundlagen bieten.

3. Den rechtlichen Rahmen für die Berücksichtigung denkmalpflegerischer Belange in der regionalplanerischen Abwägungsentscheidung zur Festlegung von Vorranggebieten für die Windenergienutzung bietet **das Gebot planerischer Konfliktbewältigung.**

3.1 Das von der Rechtsprechung entwickelte **Gebot der planerischen Konfliktbewältigung** ist eine Ausprägung des Abwägungsgebotes (vgl.: *Gierke* in: Brügelmann, BauGB, § 1, Rn. 1575). Das Gebot der planerischen Konfliktbewältigung meint, dass ein Plan die ihm zuzurechnenden Konflikte bewältigen muss, also die betroffenen Belange untereinander zu einem gerechten Ausgleich zu bringen hat; dies gilt sowohl für die bereits bestehenden als auch für die durch die Planung neu geschaffenen Konflikte (*Battis* in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1, Rn. 11).

3.2 Dabei zeichnet das Gebot der planerischen Konfliktbewältigung aus, dass es ebenenspezifisch zur Anwendung kommt:

Es verlangt die Lösung der planerisch zu bewältigenden Konflikte auf der jeweiligen Planungsebene anzustreben und nicht eine Verlagerung auf ein nachfolgendes bau- oder immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren (BVerwG, B. v. 25.02.2015 – 4 VR 5.14, ZfBR 2015, 381; BVerwG, B. v. 16.03.2010 – 4 BN 66/09 – zitiert nach juris, Rn. 27).

4. Das Gebot der planerischen Konfliktbewältigung wirkt dabei in zwei Richtungen:

Zum einen ist es die Aufgabe des Plangebers, die **Vollzugsfähigkeit** des Raumordnungsplanes sicherzustellen, denn: ein nicht vollzugsfähiger Plan ist nicht erforderlich und damit auch nicht rechtmäßig.

Auf der anderen Seite ist es jedoch auch die Aufgabe des Plangebers, durch entsprechende Konfliktprüfungen und Ermittlungen auf Sachverhalts- sowie Rechtsanwendungsebene sicherzustellen, dass nicht Flächen – hier aus Gründen des

Denkmalschutzes – für die Festlegung von Vorranggebieten ausgeschlossen werden, für die aus rechtlichen oder fachlichen Gründen für einen solchen Ausschluss keine rechtlich tragfähige Begründung vorliegt.

In dem vorgeschilderten Korridor muss sich die Festlegung von Vorranggebieten für die Windenergienutzung bewegen.

4.1 Der Plangeber muss zunächst sicherstellen, dass seine Raumordnungsplanung **vollzugsfähig** ist. Er muss verhindern, dass seine Planung auf der Vollzugsebene an rechtlichen Hindernissen scheitert (vgl. *Mitschang,* UPR 2016, 81, 82).

a) Um dies zu beurteilen, bedarf es einer Prognose der zukünftigen Auswirkungen der Planung unter Berücksichtigung aller verfügbaren Erkenntnismittel in einer dem Gegenstand der Planung angemessenen und methodisch einwandfreien Art und Weise (BVerwG, B. v. 14.07.1994 - 4 NB 25/94 – zitiert nach juris, Rn. 5). Dieses Gebot gilt umso mehr für die Standortsteuerung und letztlich Konzentration von raumbedeutsamen Windparks, für die in diesem Zusammenhang teilweise von sogenannten „vorhabenbezogenen Raumordnungsplänen" gesprochen wird (vgl. etwa *Steinberg,* DVBl. 2010, 137, 147).

b) Fehlt es an der Vollzugsfähigkeit der regionalplanerischen Festlegung – etwa dann, wenn der Verwirklichung dieser Festlegung auf der nachfolgenden Genehmigungsebene unüberwindbare rechtliche Hindernisse im Wege stehen – dann ist sie raum- ordnungsrechtlichen nicht erforderlich und mithin wegen Verstoßes gegen das Erforderlichkeitsgebot unwirksam. Dieses Erforderlichkeitsgebot, das aus der Bauleitplanung im Rahmen des § 1 Abs. 3 BauGB bekannt ist, hat das Bundesverwaltungsgericht auch als Rechtmäßigkeitsanforderung für Ziele der Raumordnung anerkannt (BVerwG, U. v. 16.03.2006 – 4 A 1075.04; BVerwG, B. v. 07.02.2005 – 4 BN 1.05; *Kümper* in: Kment, § 3 ROG, Rn. 48 ff.).

c) In Bezug auf die Festlegung von Vorranggebieten für die Windenergienutzung bedeutet das Vorstehende:

Der Träger der Regionalplanung muss bei der Festlegung von Vorranggebieten für die Windenergienutzung – unter Beachtung der ebenenspezifischen Begrenzungen der Raumordnung – sicherstellen, dass die von ihm festgelegten Vorranggebiete für die Windenergienutzung auch für diesen Zweck geeignet sind, dass also der Errichtung von Windenergieanlagen innerhalb der von ihm festgelegten Vorranggebiete keine rechtlichen, und damit auch insbesondere keine denkmalrechtlichen, Hinderungsgründe entgegenstehen.

Allerdings ist hier gemäß der oben unter B.III. dargelegten aktuellen Entwicklungen und der maßgeblichen Rechtsprechungsentwicklung insbesondere im Land Mecklenburg-Vorpommern davon auszugehen, dass solche denkmalrechtlichen unüberwindbaren Hindernisse, die an der Erforderlichkeit der Festlegung eines Vorranggebietes für die Windenergienutzung zweifeln ließen, die **absolute Ausnahme** sein werden und deshalb die Vollzugsfähigkeit der Planung mit Blick auf denkmalschutzrechtliche Aspekte regelmäßig nicht infrage stehen wird.

4.2 Auf der anderen Seite ist es für den Träger der Raumordnungsplanung auch **nicht zulässig** und wäre abwägungsfehlerhaft, Flächen pauschal mit der Begründung der denkmalrechtlichen und denkmalfachlichen Vorsorge zu sperren, ohne dass der entsprechende Sachverhalt ausreichend ermittelt und abwägend bewertet wurde und die konkrete Konflikthaltigkeit der Planung für denkmalpflegerische und denkmalrechtliche Aspekte festgestellt worden wäre. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die oben unter B.III. dargestellten gesetzlichen Neuregelungen und die besondere Privilegierung der erneuerbaren Energien in § 2 EEG sowie durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (siehe oben B.III.).

a) Es existiert zur Frage der konkreten Auswirkungen der gesetzlichen Neuregelung auf die Festlegung von Vorranggebieten für die Windenergienutzung auf Ebene der Regionalplanung bis dato nur wenig Rechtsprechung, die juristisch Anknüpfungspunkte bieten könnte.

b) Eine Ausnahme bildet insoweit ein aktuelles – allerdings noch nicht rechtskräftiges – Urteil des Verwaltungsgerichts Gera (U. v. 24.06.2021 – 5 K 978/20).

In diesem Urteil hat sich das Verwaltungsgericht Gera mit der Bedeutung des Staatsziels Klimaschutz gem. Art. 20a GG auf die raumordnerische Abwägung befasst.

aa) Das Gericht hat ausgeführt:

> **„Bei der Aufstellung eines Regionalplanes ist eine besonders sorgfältige Abwägung vorzunehmen.**
>
> **Da bei der Aufstellung eines Regionalplanes das Planergebnis der Windenergie substantiell Raum zu verschaffen hat, muss sich der Plangeber darüber bewusst sein, dass je geringer der Anteil der ausgewiesenen Windvorrangflächen ist, desto gewichtiger die gegen eine weitere Ausweisung von Vorranggebieten sprechenden Gesichtspunkte sein müssen, damit es sich nicht um eine unzulässige Feigenblattplanung handelt. Die Windenergienutzung muss sich in den Konzentrationszonen auch nennenswert gegenüber der konkurrierenden Nutzung durchsetzen können und stellt zum anderen Anforderungen an den flächenmäßigen Umfang der Konzentrationszonen."**

Generell hat das Gericht betont:

> **„Das Raumordnungsgesetz enthält zwar keine zwingenden Vorgaben in Richtung Klimaschutz … Allerdings muss in Verfolgung des Staatsziels Umwelt- und Klimaschutz (Art. 20a GG) bei der Raumplanung diesem Ziel eine angemessene Gewichtung beigelegt werden. Art. 20a GG verpflichtet den Staat insbesondere zum Klimaschutz. Dies zielt auch auf die Herstellung von Klimaneutralität. Das relative Gewicht des Klimaschutzgebotes nimmt in der Abwägung bei fortschreitenden Klimawandel … weiter zu.**
>
> **Art. 20 a GG ist die allgemeine Wertung zu entnehmen, dass der Klimaschutz bei der Abwägung im Planungsrecht nicht ohne weiteres weggewogen werden darf."**

bb) Das Verwaltungsgericht Gera hat sich dabei in diesem Urteil insbesondere auch zu der Potenzialflächenabwägung zwischen den Belangen der substantiellen Raumverschaffung und widerstreitenden denkmalfachlichen bzw. denkmalrechtlichen Belangen geäußert.

Es hat – unter Heranziehung einzelner Potenzialflächenabwägungen – die Auffassung vertreten, dass die dortige Plangeberin dem Belang der substantiellen Raumverschaffung für die Windenergienutzung nicht mit dem ihm zukommenden Gewicht in die Abwägungen angestellt habe, weil sie u.a. Belange des Denkmalschutzes demgegenüber zu stark gewichtet und entsprechend Flächen ausgeschlossen hatte.

cc) Das Verwaltungsgericht Gera kritisiert dabei den Umgang des Plangebers mit dem Denkmal- und Kulturerbeschutz gerade mit Blick auf das Umfeld der Kulturerbestandorte mit sehr weitreichender Raumwirkung und dem damit begründeten Einschränkungen bis hin zum Ausschluss der Windenergienutzung. Wörtlich heißt es in der Entscheidung:

> **„[Die Plangeberin macht] deutlich, dass sie in der Fläche den Denkmal- und Kulturerbeschutz (mehr oder weniger) uneingeschränkt den Vorrang vor der Windenergienutzung einräumt.**
>
> **Diese Leitentscheidung verträgt sich aber nicht mit dem gewichtigen Belang, der Windenergie substantiell Raum zu geben…"**

dd) Man kann die Entscheidung des VG Gera mit guten Gründen methodisch kritisieren. Sie ist auch noch nicht rechtskräftig. Allerdings ist sie als eine der wenigen bis dato ergangenen Entscheidungen zu referieren.

In Bezug auf die raumordnerische Abwägung der Denkmalbelange macht das Verwaltungsgericht Gera weiter deutlich, dass es bei raumordnerisch relevanten Sichtbeziehungen darauf ankomme, ob Windenergieanlagen

„durch ihre räumliche Nähe ein Kulturdenkmal beeinträchtigen."

Das Verwaltungsgericht macht darüber hinaus deutlich, dass es jedenfalls im Wege der raumordnerischen Abwägung **nicht darauf ankomme**,

„ob von dem exponierten Kulturdenkmal aus in der Ferne WEAs zu erblicken sind."

ee) Dies bedeutet: Maßgeblich für die Abwägung soll demnach neben der Frage der (erheblichen) Beeinträchtigung insbesondere die Einschränkung sein, dass es zentral um den **Blick auf das Denkmal** und damit auch das schützenswerte Erscheinungsbild des Kulturdenkmals in seiner Umgebung geht und nicht maßgeblich um den Blick aus dem Denkmal auf eine (störungsfreie) Umgebung.

5. Aus dem Vorstehenden lassen sich folgende **konkrete Vorgaben** an die Abwägung der denkmalpflegerischen Belange auf Ebene der Raumordnung destillieren.

5.1 Ein kompletter Verzicht auf Sachverhaltsermittlung und Abwägung denkmalpflegerischer Belange auf der Ebene der Raumordnung bei der Ausweisung von Vorrangflächen für die Windenergienutzung würde einen beachtlichen Abwägungsfehler in Gestalt eines **Abwägungsausfalls** darstellen.

Dass raumbedeutsame Windenergieanlagen sich auf Denkmäler und ihren Wirkungsraum im Sinne eines Umgebungsschutzes gemäß § 7 Abs. 1 DSchG M-V auswirken können, steht nicht infrage. Deshalb können es die Regionalen Planungsverbände nicht rechtmäßigerweise damit bewenden lassen, darauf hinzuweisen, denkmalpflegerische Belange seien auf Ebene der Raumordnung nicht zu berücksichtigen. Auch ist ein kompletter Verweis bzw. eine komplette Verlagerung

der raumordnerischen Belange auf die nachfolgende Planungs- oder Zulassungsebene nicht zulässig. Es muss eine planungsebenenangemessene Betrachtung erfolgen.

5.2 Es wäre andererseits mit den Anforderungen an den Abwägungsvorgang auf Ebene der Regionalplanung nicht zu vereinbaren, wenn bestimmte Belange lediglich auf Ebene der Raumbedeutsamkeit eingestellt würden, die denkmalpflegerischen Belange jedoch kleinteilig bis ins letzte Detail zu ermitteln wären.

Deshalb ist es auf Ebene der Regionalplanung zulässig und geboten, denkmalpflegerische Belange ebenenspezifisch nur insoweit materiell überhaupt zu berücksichtigen, als sie **raumbedeutsam** sind.

a) Für die Beantwortung der Frage, wann eine solche Raumbedeutsamkeit angenommen wird, kann auf die Regelung in § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG zurückgegriffen werden. Die Norm definiert zwar zunächst nur, wann eine durch die Raumordnungsplanung zugelassene Planung oder Maßnahme raumbedeutsam ist, die Kriterien sind jedoch verallgemeinerungsfähig und auch auf die zu ermittelnden widerstreitenden öffentlichen Belange anwendbar.

b) Demnach liegt eine Raumbedeutsamkeit dann vor, wenn Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird. Die Raumbeeinflussung muss dabei konkreter Art sein, d. h. hinsichtlich bestimmter Wirkungen oder Effekte bestimmt werden (*Runkel* in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 3, Rn. 106, 107).

c) In Bezug auf die denkmalfachliche Bewertung sind die **Fachkriterien** maßgeblich. Dies meint Fachkriterien, die eine Kongruenz zwischen denkmalpflegerischer Raumbedeutsamkeit und rechtlicher Raumbedeutsamkeit herstellen. Zu nennen ist hier etwa das Arbeitsblatt Nr. 51 der Vereinigung der Landesdenkmalpflege (VDL)

„Raumwirkung von Denkmälern und Denkmalensembles" sowie weitere fachliche Grundlagen.

So hat etwa das Oberverwaltungsgericht Greifswald im Urteil vom 07.02.2023 – 5 K 171/22 – zitiert nach juris, Rn. 138 (für die Zulassungsebene) folgende Methodik und fachlichen Ermittlungsgrundlagen anerkannt:

> **„Das Gutachten…weist keine erkennbaren Mängel auf. Der Gutachter hat vor Ort eine Geländeerhebung unter Begehung der einzelnen Denkmale vorgenommen.**
>
> **Ihm liegt eine umfangreiche Darstellung der Methodik, Prüfung des Denkmalbestandes, Beschreibung der Denkmale…zugrunde.**
>
> **Insbesondere die vom Gutachter ergänzend herangezogene Bewertungsmatrix nach Maßgabe der für Kulturgüter in der Planung von der UVP-Gesellschaft e.V. erstellten „Handreichung zur Berücksichtigung des kulturellen Erbes bei der Umweltprüfung" bietet nach Auffassung des Senats einen plausiblen Bewertungsrahmen."**

Damit erkennt das OVG Greifswald insbesondere die von der UVP-Gesellschaft herausgegebene Bewertungsmatrix „Kulturgüter in der Planung" als belastbare Bewertungsgrundlage an.

d) Die Handreichung „Kulturgüter in der Planung" kennt dabei gemäß den Ausführungen ab Seite 32 ff. unterschiedliche Bewertungskriterien.

So kommt es demnach u.a. auf den historischen Zeugniswert des Denkmals, auf den Erhaltungszustand, auf den Seltenheitswert, den künstlerischen Wert und die Funktionsbeurteilung an. Hinsichtlich der Betroffenheit von Denkmalen wird zwischen der – hier regelmäßig zu vernachlässigenden – substantiellen Betroffenheit, der „sensoriellen Betroffenheit" sowie der funktionalen Betroffenheit unterschieden. Als maßgebliche Bewertungskriterien definiert die Unterlage die Schutzwürdigkeit des betroffenen Kulturgutes und die Art der Betroffenheit, die engere Umgebung von Kulturgütern und Denkmälern sowie die funktionale Vernetzung von Kulturgütern. Als Bewertungsmatrix hinsichtlich der Auswirkungen kennt die Unterlage eine Fünfstufigkeit von unbedenklichen Auswirkungen bis hin zu nicht vertretbaren

Auswirkungen und schließt mit einer Beschreibung möglicher Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen.

5.3 Die vorstehend überblicksartig erörterten Bewertungskriterien sind fachlicher Natur und unterliegen dementsprechend auch einer entsprechenden fachlichen Bewertung, die in Bezug auf die hier zu untersuchenden insgesamt 29 Bau- und Bodendenkmale Gegenstand des hiesigen Gutachtens ist.

Dabei sind die einzelnen Schritte der denkmalfachlichen Bewertung dieses Gutachtens *rechtlich* unterschiedlichen Prüfstufen im Rahmen der denkmalrechtlichen Prüfung gemäß § 7 DSchG Mecklenburg-Vorpommern zuzuordnen:

a) Die Frage des gutachterlich zu bestimmenden **Wirkraums** eines raumwirksamen Denkmals findet ihren rechtlichen Anknüpfungspunkt in § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 DSchG M-V dahingehend, dass mit dem Wirkraum des Denkmales die denkmalschutzrechtlich zu schützende „Umgebung" gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 2 DSchG M-V definiert ist.

Der Begriff der Umgebung in § 7 Abs. 1 Nr. 2 DSchG M-V ist nämlich nicht landschaftlich, sondern denkmalfachlich zu verstehen. Die Ausdehnung des Umgebungsbereiches hängt mit der Art, der Größe, der historischen Funktion und dem Standort des konkreten Denkmals sowie mit der Eigenart des Umfeldes zusammen, in das es hinein konzipiert oder mit dem es historisch verwurzelt ist (vgl.: *Davydov* in: Martin/Krautzberger, Denkmalschutz und Denkmalpflege, Teil C, Rn. 208). Als Umgebung des Denkmals ist – nach einer Faustformel der Rechtsprechung – der Bereich zu sehen, auf den das Denkmal ausstrahlt und der es in denkmalrechtlicher und denkmalfachlicher Sicht seinerseits prägt und beeinflusst (vgl. Hessischer VGH, B. v. 14.01.2021 – 9 B 2223/20; VG Sigmaringen, U. v. 15.10.2009 – 6 K 3202/08).

Die Frage des Wirkungs- oder Wirkraumes eines Denkmals und damit der grundsätzlich schützenswerten Umgebung, die den Umgebungsschutz nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 DSchG M-V überhaupt erst eröffnet, ist für vorhabensbezogene Verschiebungen und Elemente grundsätzlich nicht offen.

Dies hat seinen Grund darin, dass der Umgebungsschutz in Gestalt des notwendigen Wirkraumes des Denkmals am Denkmal selbst und seiner Beziehung zur umgebenden Landschaft anknüpft - sich gerade nicht nach der Art des Vorhabens bemisst, das in der umgebenden Landschaft errichtet werden soll.

Zugespitzt: Ob ein relevanter Standort eines Vorhabens sich in der Denkmalumgebung befindet oder nicht, entscheidet sich allein anhand der Denkmalwertbegründung oder der entsprechenden Denkmaleintragung sowie den zum Denkmal verfügbaren Informationen (vgl. etwa: OVG Münster, B. v. 15.09.2015 – 7 A 2591/14) – und nicht an der Art bzw. der Raumwirkung des entsprechenden Vorhabens.

b) Die oben schon angesprochene Frage der Beeinträchtigungsbewertung anhand denkmalfachlicher und methodisch anerkannter Maßstäbe lässt sich sodann – rechtstechnisch und nach der aktuellen Rechtsprechung des OVG Greifswald zur Errichtung von Windenergieanlagen in der Umgebung von Kulturdenkmälern – der Erheblichkeitseinschätzung einer Beeinträchtigung gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 2 DSchG M-V zuordnen.

Die Rechtsprechung des OVG Greifswald lässt aber auch erkennen, dass sie zwar auch bei einer erheblichen Beeinträchtigung im Regelfall von einer denkmalrechtlichen Zulässigkeit der Errichtung von Windenergieanlagen ausgeht, aber andererseits die *Schwere der Beeinträchtigung* gleichwohl als *einen* relevanten Belang bei der Frage ansieht, ob ein Regelfall vorliegt, bei dem sich die Windenergienutzung durchsetzt, oder ob eine atypische Ausnahmesituation vorliegt.

c) Da das Oberverwaltungsgericht Greifswald in seiner Entscheidung feststellt, dass allein eine erhebliche Beeinträchtigung eines Denkmals nicht für die Annahme einer atypischen Ausnahmesituation ausreicht, müssen neben dem Grad der Erheblichkeit der Beeinträchtigung **weitere Elemente** hinzukommen, um einen atypischen Ausnahmefall zu begründen.

Dies können etwa die besonders hohe denkmalrechtliche Bedeutung des Denkmales

sein (etwa im Falle von UNESCO-Welterbestätten) oder besonders krasse, an eine Verunstaltung heranreichende Eingriffe in für denkmalfachliche Aspekte zentrale Sichtachsen.

Dies entspricht beispielsweise hinsichtlich UNESCO-Welterbestätten auch der Tendenz in der Rechtsprechung, wie sie etwa bei dem OVG Lüneburg vertreten wird. Das OVG Lüneburg nimmt an, dass UNESCO-Welterbestätten im Falle „ernstlicher Beeinträchtigungen" eine atypische Situation konstituieren können (OVG Lüneburg, B. v. 08.06.2023 – 1 ME 15/23 –, Rn. 16, juris).

d) Bei der Anwendung des § 7 Abs. 3 DSchG M-V muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Unzulässigkeit bei der Errichtung einer Windenergieanlage in der Denkmalumgebung auch tatsächlich in der Rechtsanwendung Ausnahmecharakter haben muss. Es wäre mit der Rechtsprechung des OVG Greifswald nicht zu vereinbaren, das Regel-Ausnahme-Verhältnis umzukehren und weiterhin regelmäßig schon allein eine erhebliche Beeinträchtigung des denkmalrechtlichen Umgebungsschutzes für einen Ausschluss der Windenergienutzung ausreichen zu lassen.

e) Soweit es um die Frage geht, inwiefern Beeinträchtigungen durch entsprechende **Minderungs- oder Vermeidungsmaßnahmen** minimiert werden können und wie mit diesem Aspekt auf Ebene der Regionalplanung umzugehen ist, ist rechtlich von folgendem auszugehen:

aa) Es ist zunächst zu berücksichtigen, dass auf Ebene der Regionalplanung und der regionalplanerischen Flächenbereitstellung weder über entsprechende Nebenbestimmungen (z.B. nach § 7 Abs. 5 DSchG M-V) noch über konkret zu errichtende Anlagen mit bestimmten Gesamthöhen entschieden wird, da es sich bei dem Planungsprozess nicht um einen solchen eines denkmalrechtlichen Genehmigungsverfahrens handelt und die konkreten Anlagentypen, die in einem Windvorranggebiet errichtet werden, noch nicht feststehen.

bb) Dies bedeutet andererseits nicht, dass dem Planungsprozess das Gebot der Verminderung von Auswirkungen auf bestimmte Schutzgüter fremd wäre – im Gegenteil: Bestandteil der Abwägung ist gerade auch die Minimierung von Auswirkungen auf schützenswerte Belange.

cc) Daraus folgt, dass auch die Frage nach der Anwendung von Verminderungs-, Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen aus rechtlichen Gründen **ebenengerecht** zu beantworten ist:

So sind raumwirksame Verminderungsmaßnahmen zutreffend auf Ebene der Regionalplanung angesiedelt und können auch nur dort planungsebenengerecht zur Anwendung kommen. Zu diesen **„raumwirksamen Verminderungsmaßnahmen"** gehört insbesondere die Beschneidung von bestimmten Potentialflächen aus Gründen des Denkmalschutzes, etwa um die Riegelwirkung eines Windparks zu minimieren oder zentrale Sichtachsen auf bedeutsame Denkmale freizuhalten.

Sofern hinsichtlich einzelner Potentialflächen oder Denkmale eine solche Beschneidung von Potentialflächen mit einer relevanten Minderungswirkung möglich ist, wird im Denkmalfachbeitrag (II.) in Bezug auf die konkret betroffenen Potentialflächen auf diese Möglichkeit eingegangen und auch denkmalfachliche Hinweise an die Träger der Regionalplanung gegeben.

dd) Eine Vielzahl an Minderungs- und Vermeidungsmaßnahmen stehen jedoch auf Ebene der Regionalplanung aus verschiedenen Gründen nicht zur Verfügung:

So ist etwa eine Festlegung von Höhenbeschränkungen nicht zielführend, da Flächen mit Höhenbeschränkungen für Windenergieanlagen gemäß § 4 Abs. 1 WindBG nicht auf die Flächenbeitragswerte angerechnet werden.

Weitere denkbare Maßnahmen sind regelmäßig genehmigungs- und standortbezogen, wie z.B. Sichtschutzpflanzungen u.ä. Deshalb werden diese

Maßnahmen, die sich auf das konkrete Vorhaben richten und nicht auf den Flächenzuschnitt, im Denkmalfachbeitrag lediglich angesprochen.

Es handelt sich dabei auch lediglich um *denkmalfachlich sinnvolle Möglichkeiten zur Minimierung.* Ob im konkreten Genehmigungsverfahren überhaupt die Notwendigkeit einer solchen Minimierung besteht – und falls ja, durch welche Maßnahmen – ist anhand der fachrechtlichen Vorgaben zu beurteilen.

f) Soweit Kulturdenkmale oder Ensembles in Gestalt einer **UNESCO-Welterbestätte** betroffen sind, ist rechtlich von Folgendem auszugehen:

aa) Das Denkmalschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern kennt keinen eigenständigen, besonderen oder gesetzestechnisch verstärkten Schutz für UNESCO-Welterbestätten.

Damit befindet sich die Regelungssystematik des Denkmalschutzgesetzes Mecklenburg-Vorpommern im Einklang mit der weit überwiegenden Anzahl der anderen Landesdenkmalschutzgesetze. Einzelne Länder, wie etwa das Saarland, Sachsen-Anhalt oder Schleswig-Holstein besitzen konkrete Regelungen in ihren Landesdenkmalschutzgesetzen, die sich dem Schutz der UNESCO-Welterbestätten gesondert widmen. Oft haben diese Regelungen einen konkreten Hintergrund: So ist etwa die Regelung im Land Sachsen-Anhalt im Nachgang eines Rechtsstreites über die Frage entstanden, ob das dort vorhandene UNESCO-Welterbe Dessau-Wörlitzer-Gartenreich in seiner Gesamtheit die Qualität eines Kulturdenkmals besitzt; deshalb hat der Gesetzgeber in Sachsen-Anhalt diese Frage ausdrücklich klargestellt (vgl. dazu: *Fastenrath* in: DÖV 2006, 1017, 1025).

bb) Die völkerrechtliche Grundlage des Schutzes von UNESCO-Welterbestätten ist das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (Welterbekonvention) vom 23.11.1972.

cc) Über die Rechtsnatur dieser Welterbekonvention und ihrer Anwendung in Deutschland besteht keine abschießende juristische Einigkeit (vgl. dazu: *Fastenrath,* a.a.O.).

Gesicherter Bestand jedenfalls in der neueren Rechtsprechung ist es, dass die Welterbekonvention jedenfalls **keine unmittelbare Geltung** in der Bundesrepublik Deutschland beanspruchen kann.

So hat etwa das OVG Bautzen mit Beschluss vom 09.03.2007 – 4 BS 216/06 – zitiert nach juris, Rn. 66 ff. in Bezug auf den damaligen Streit um die *Waldschlösschen-Brücke* in Dresden entschieden:

> **„Eine unmittelbar verpflichtende Bindungswirkung des insgesamt umsetzungsbedürftigen Vertragswerks dürfte allerdings ausscheiden. Die am 16.11.1972 von der Generalkonferenz der UNESCO beschlossene Welterbekonvention zielt nach ihrer Präambel und ihrem Artikel 1 und Artikel 2 auf den Schutz des unbeweglichen materiellen Kulturguts und Naturerbes. Die Bundesrepublik Deutschland hat die Welterbekonvention am 23.08.1976 ratifiziert und 1977 im Bundesgesetzblatt bekannt gemacht …**
>
> **Aus den Artikeln 4 und 5 Welterbekonvention geregelten Pflichten der Vertragsstaaten zum Schutz des im eigenen Staatsgebiet befindlichen Kultur- und Naturerbes ergeben sich wohl keine unmittelbar bindenden Verpflichtungen für die Antragstellerin und den Antragsgegner.**
>
> **Unabhängig von der Entscheidung über die Frage, ob der Begriff des zu schützenden und zu erhaltenden Welterbes eine Konkretisierung des rechtlich hierzu Verpflichteten – wie etwa der Weltgemeinschaft oder des betroffenen Staates als gleichsam treuhänderisch verwaltendes Staatssubjekt – zulässt, dürfte die Welterbekonvention kein unmittelbar verpflichtendes innerstaatliches Recht sein."**

Das OVG Bautzen erkennt jedoch die Möglichkeit einer **mittelbaren Wirkung** an. Das Gericht äußert sich auch zu den **praktischen Rechtsfolgen** einer solchen **mittelbaren Wirkung** der Welterbekonvention:

> **„Angesichts der bereits angesprochenen Offenheit der abstrakten Begriffe des von der Welterbekonvention geschützten Kulturerbes der Menschheit und der in Artikel 4 und 5 Welterbekonvention verankerten Bemühenspflichten der einzelnen Vertragsstaaten spricht manches dafür, dass die Welterbekonvention und die auf ihrer Grundlage ergangenen Entscheidungen des Welterbe-Komitees etwa im Rahmen von planerischen Abwägungen, bei der Ausweisung von Schutzgebieten oder für die Beurteilung der Schutzbedürftigkeit und Würdigkeit von Kulturdenkmalen Berücksichtigung finden können."**

Das sächsische Oberverwaltungsgericht betont andererseits auch ausdrücklich, dass eine **„abwägungsfeste Schutzposition"** gegenüber anderen Belangen auch aus dem Status als Weltkulturerbe nicht folgt:

> **„Eine abwägungsfeste Schutzposition … wird sich daraus allerdings ebenso wenig ableiten lassen wie eine Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen.**
>
> **Da das Welterbe-Komitee keine verbindlichen Entscheidungen gegenüber den Vertragsstaaten treffen kann, sondern nur die Welterbe-Liste und die sogenannte rote Liste des gefährdeten Welterbes zu führen hat, kommen Beschlüssen des Welterbe-Komitees auch nicht die gleichen rechtlichen Wirkungen zu wie etwa den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, zu deren Befolgung sich die Signatarstaaten der EMRK verpflichtet haben."**

Diese einschränkenden Aussagen finden Unterstützung auch in der Rechtsprechung des **Bundesverfassungsgerichts**, das in seinem Nichtannahmebeschluss vom 29.05.2007 – 2 BvR 695/07 – zitiert nach juris, Rn. 35, im Nachgang zum OVG Bautzen wie folgt entschieden hat:

> **„Die Welterbekonvention … bietet nach Konzeption und Wortlaut keinen absoluten Schutz gegen jede Veränderung der eingetragenen Stätten des Kultur- und Naturerbes. Die Vertragsstaaten des Übereinkommens haben ausdrücklich die Souveränität der Staaten, in deren Hoheitsgebiet sich die geschützten Stätten befinden und die bestehenden Eigentumsrechte anerkannt; die Erfüllung des Schutzauftrages ist zuvörderst Aufgabe der Vertragsstaaten; der Schutzauftrag konkretisiert sich in seiner internationalen Dimension in der Einrichtung eines Systems internationaler Zusammenarbeit und Hilfe, das die Vertragsstaaten in ihren Bemühungen um die Erhaltung und Erfassung des Kultur- und Naturerbes unterstützen soll."**

Auch aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgt damit, dass Welterbestätten keinen „absoluten Schutz" beanspruchen können.

dd) Daran anknüpfend hat aktuell das OVG Bautzen die Prüfung von **Windenergieanlagen in der Umgebung von UNESCO-Weltkulturerbestätten** auf Genehmigungsebene weiter rechtlich konturiert.

Das Gericht hat zunächst seine Rechtsprechung bestätigt, wonach die Welterbekonvention bei der Auslegung von Bundes- und Landesrecht zu berücksichtigen ist (OVG Bautzen, U. v. 21.03.2024 – 1 C 2/24 – zitiert nach juris, Rn. 69).

Das Gericht betont weiter, dass das Sächsische Denkmalschutzgesetz – ähnlich dem aus Mecklenburg-Vorpommern –:

> **„De lege lata keine speziellen Regelungen für Welterbestätten und deren Umgebungsschutz [enthält]. Insbesondere enthält es keine Bestimmung, die in der Liste des Erbes der Welt der UNESCO aufgeführten Kulturlandschaften die Kulturdenkmaleigenschaft zuweist. Ebenso wenig besteht eine Sonderregelung zum Umgebungsschutz für das Weltkulturerbe, wie sie etwa die Denkmalschutzgesetze im Saarland und Schleswig-Holstein vorsehen."**

Weiter heißt es in der Entscheidung zum Schutz wesentlicher Sichtachsen von Welterbestätten:

> **„Das Sächsische Denkmalschutzgesetz enthält … im Übrigen auch keine Bestimmung, die über den darin normierten denkmalrechtlichen Umgebungsschutz hinaus einen normativen Ansatzpunkt für einen Schutz wesentlicher Sichtachsen von Welterbestätten bilden könnte."**

Entsprechendes gilt auch für das Denkmalschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern.

Das OVG Bautzen weist sodann darauf hin, dass auf Grundlage einer gebotenen völkerrechtsfreundlichen Auslegung des § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 BauGB eine Verunstaltung des Landschaftsbildes vorliegen kann, wenn eine das Landschaftsbild prägende Welterbestätte oder eines einzelnen Bestandteils visuell in einem Maße erheblich beeinträchtigt wird, dass ihr außergewöhnlicher universeller Wert gefährdet wird.

Allerdings verschränkt das OVG Bautzen diesen Ansatz sogleich mit den Wertungen des **§ 2 EEG** und betont dazu:

> **„Bei der gebotenen Betrachtung des Einzelfalls sind die gesetzlichen Wertungen des § 2 EEG einzubeziehen. Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen sowie die dazugehörigen Nebenanlagen liegen 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. Als Sollbestimmung ist § 2 S. 2 EEG dahingehend zu verstehen, dass sich in den einzelnen Schutzgüterabwägungen 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.“**

Das OVG Bautzen bezieht sich dabei insbesondere auch auf die Rechtsprechung des OVG Greifswald (U. v. 07.02.2023 – 5 K 171/22).

Im **konkreten Fall** hat das OVG Bautzen das Windenergievorhaben in der Umgebung des UNESCO-Welterbe-Standortes zugelassen, obgleich das Vorhaben das Erscheinungsbild des das Landschaftsbild prägenden Welterbe-Bestandteils Förderturm Schacht 2 einer Zinngrube beeinträchtigte, weil die Windenergieanlagen hinter dem Förderturm aufragen und diesen optisch überlagern. Dies sei aber im Lichte des § 2 EEG nicht als Verunstaltung im Sinne von § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 BauGB zu werten. Das entsprechende Vorhaben lag außerhalb der Welterbestätte in einer Entfernung von 2 km. Zudem komme es darauf an, von wie vielen relevanten Sichtbeziehungen aus eine erhebliche visuelle Beeinträchtigung bestehe. Darüber hinaus bleibe der entsprechende Förderturm „trotz einer gewissen Aufmerksamkeitskonkurrenz durch die geplanten Windenergieanlagen sowohl erhalten als auch wahrnehmbar“.

ee) Zu konstatieren ist rechtlich nach alledem, dass zwar die UNESCO-Welterbekonvention keine unmittelbare Geltung beanspruchen kann, jedoch mittelbar eine entsprechende Ausstrahlungswirkung in das deutsche Recht besitzt.

Diese Ausstrahlungswirkung besteht in zweierlei Weise:

Zum einen wurde die Welterbekonvention insofern in Bundesrecht umgesetzt, als in § 2 Abs. 2 Ziff. 5 ROG das UNESCO-Kultur- und Naturerbe mit seinem Erhaltungsauftrag gesondert erwähnt wird. Allerdings kommt diesem Belang – wie oben schon unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des OVG Bautzen sowie des

Bundesverfassungsgerichts erörtert – kein Vorrang zu, sondern er ist – wie andere Belange auch – im Rahmen der Abwägung gemäß dem ihm im Einzelfall zukommenden Gewicht zu berücksichtigen.

ff) Darüber hinaus besteht eine Ausstrahlungs- bzw. Einstrahlungswirkung auf die einschlägigen Landesdenkmalschutzgesetze; diese sind mit Blick auf die Welterbekonvention völkerrechtsfreundlich auszulegen (so auch: *Fastenrath* in DÖV 2006, 1017, 1024).

Diese völkerrechtsfreundliche Auslegung erlaubt der hier maßgebliche § 7 DSchG MV auch mit seinen Tatbestandsmerkmalen.

So ist die Norm – auch in der Ausprägung, die sie durch die Rechtsprechung des OVG Greifswald gefunden hat – offen für den Faktor **Bedeutung des Denkmals.** Dementsprechend ist für die Anwendung des § 7 und die damit einhergehende Auslegung des Denkmalschutzgesetzes die Wertigkeit des Denkmals als ein maßgeblicher Faktor anerkannt – im Rahmen der dabei vorzunehmenden Abwägung kann mithin den völkerrechtlichen Vorgaben der Welterbekonvention Rechnung getragen werden.

Diesen Ansatz hat im Ergebnis auch die oben schon zitierte Rechtsprechung des OVG Lüneburg (OVG Lüneburg, Beschluss vom 8. Juni 2023 – 1 ME 15/23 –, Rn. 16, juris) bestätigt.

Dies bedeutet zwar nicht, dass die Errichtung von Windenergieanlagen in der Umgebung einer UNESCO-Welterbestätte per se von vornherein untersagt wäre, andererseits können aber gerade die UNESCO-Welterbestätten sowohl einen erhöhten Schutzbedarf als auch ein vermindertes Maß an hinnehmbaren Beeinträchtigungen rechtlich für sich in Anspruch nehmen.

gg) Zu bemerken ist freilich andererseits, dass dieser völkerrechtsfreundlichen Auslegung der Tatbestandsmerkmale des Landesdenkmalschutzgesetzes durch Rechtsprechung und Bundesgesetzgebung **beachtliche Grenzen** gesetzt worden sind:

So hat das Bundesverfassungsgericht in seiner oben zitierten Entscheidung betont, dass die Welterbekonvention selbst **keine Grundrechtseingriffe rechtfertigen** kann.

Dies setzt einer zu starken Gewichtung der Welterbekonvention im Rahmen der Gesetzesauslegung des Landesdenkmalschutzrechts jedenfalls dann rechtliche Grenzen, wenn mit dieser Gewichtung Grundrechtsbeschränkungen verbunden sind. Eine weitere Grenze ist der oben auch vom OVG Bautzen in seiner aktuellen Entscheidung maßgeblich herangezogene § 2 EEG als bundesgesetzlich grundlegende Wertentscheidung, der für ein Überwiegen denkmalschutzfachlicher und denkmalschutzrechtlicher Belange nur in atypischen Ausnahmefällen Raum lässt. Wie das Rechtsprechungsbeispiel des OVG Bautzen exemplarisch zeigt, führt jedenfalls alleine die Tatsache, dass Windenergieanlagen in der näheren Umgebung von UNESCO-Welterbestätten errichtet werden sollen, selbst dann nicht stets zu deren Unzulässigkeit, wenn damit eine relevante Beeinträchtigung verbunden ist.

hh) Vor diesem Hintergrund ist aus rechtlicher Perspektive auch **Zurückhaltung** bei der „gesetzesgleichen" Anwendung von Dokumenten, Publikationen und Beurteilungskriterien der UNESCO geboten.

Dies gilt für die UNESCO-Publikationen „Wind Energy guidance for wind energy projects in a world heritage context" ebenso wie für das „Toolkit for impact assessments in world heritage context" und schließlich auch für die weiteren Beurteilungskriterien.

Rechtlich ist gegen die Berücksichtigung dieser Kriterien (nur) so lange nichts einzuwenden, wie ihre Anwendung nicht zu einer Verletzung der landes- und bundesrechtlich durch das Denkmalschutzrecht und die Rechtslage zum beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien insbesondere mit Blick auf § 2 EEG und die dazu ergangene Rechtsprechung führt. Denn gegen diese Rechtsprechung und die von ihr aufgestellten Bewertungskriterien vermögen sich die entsprechenden Fachpublikationen und Dokumente rechtlich nicht durchzusetzen.

5.4 Überträgt man das Vorstehende auf den **konkreten Abwägungsvorgang zur Findung der Vorranggebiete für die Windenergienutzung** sowohl im Hinblick auf den ganzen Planungsraum als auch im Hinblick auf einzelne Potenzialflächen, so stellt die Beachtung der vorstehenden Rahmenbedingungen die Regionalen Planungsverbände deshalb vor besondere Herausforderungen, weil denkmalfachliche und denkmalrechtliche Belange nicht die einzigen öffentlichen Belange sind, die miteinander und untereinander sowie mit den privaten und öffentlichen Belangen, die für die Windenergienutzung sprechen, abzuwägen sind.

Vielmehr befinden sich die Plangeber in einem **multipolaren und multithematischen Abwägungsvorgang,** da Raumordnung gerade den Ausgleich einer Vielzahl von Raumfunktionen betrifft.

Diesen unvermeidlichen Herausforderungen kann letztlich nur mit einem **differenziert dynamischen Abwägungsmodell der Denkmalbelange** sinnvoll und ebenenangemessen Rechnung getragen werden.

a) Es ist dabei der letztlich **schöpferisch-kreative Teil** der Abwägungsentscheidung gemäß § 7 Abs. 2 ROG, dass sich die Regionalen Planungsverbände als Plangeber – mit den Worten des Bundesverwaltungsgerichts (U. v. 12.12.1969 – 4 C 105/66)

> **„für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung eines anderen Belanges entscheiden."**

So lassen sich grundlegende Leitlinien der Abwägung lediglich in vor allem abstrakter Weise definieren, etwa dahingehend, dass die Belange des denkmalrechtlichen Umgebungsschutzes bei der Auswahl von Vorranggebieten für die Windenergienutzung eine Rolle spielen müssen, die ihrer konkreten fachlichen Bedeutung und dem Umfang ihrer Beeinträchtigung auf der konkreten Fläche entspricht (so etwa: *Harder,* ZfBR 2019,1388, 1391).

b) Gleichwohl ist es für die Nachvollziehbarkeit des Abwägungsergebnisses und die Rechtmäßigkeit eines gefundenen Abwägungsergebnisses von hoher Relevanz, dass die Durchführung des Abwägungsvorgangs einerseits *schlüssig* ist und dass zum anderen der Abwägungsvorgang und die für den jeweiligen Plangeber maßgeblichen Erwägungen auch in den Planaufstellungsunterlagen **hinreichend und umfassend dokumentiert** worden sind (vgl. OVG Weimar, U. v. 09.11.2022 – 1 N 548/19, das eine „nachvollziehbare, schlüssige und substantiierte Dokumentation" forderte).

Am ehesten wird den Anforderungen eine differenziert-dynamische Abwägung der Denkmalbelange gerecht. Diese kann – idealtypisch – wie folgt verstanden werden:

aa) Üblich ist es in der Planungspraxis inzwischen, dass die Potenzialflächen in sogenannten „Flächensteckbriefen" zum einen kartographisch dargestellt und die für und wider die Windenergienutzung in der konkreten Fläche sprechenden Belange tabellarisch aufgelistet und thematisch erörtert/abgearbeitet werden. Die Belange des denkmalrechtlichen Umgebungsschutzes sind Bestandteil dieser tabellarischen Auflistung. Sodann ist es die Aufgabe der Regionalen Planungsverbände, die für und gegen die Windenergienutzung sprechenden Belange für die konkrete Fläche zu gewichten.

bb) Hierbei ist zu differenzieren:

Zeigt sich innerhalb der jeweiligen Potenzialflächenanalyse, das überwiegende „denkmalexterne" Gründe gegen die Ausweisung als Vorranggebiet für die Windenergienutzung sprechen – und kommt es deshalb auf denkmalpflegerische Belange nicht mehr entscheidend an, weil die Fläche ohnehin aufgrund anderer öffentlicher überwiegender Belange nicht als Vorranggebiet ausgewiesen werden soll, kann es bei einer Pauschalbetrachtung der denkmalpflegerischen Belange sein Bewenden haben.

cc) Je größer allerdings das Gewicht der denkmalpflegerischen Belange innerhalb der Potenzialfläche ist – und dementsprechend je bedeutender die denkmalpflegerischen Belange für die konkrete Abwägungsentscheidung in der Fläche werden – umso umfassender muss sich der Plangeber mit diesen Belangen auseinandersetzen und sie entsprechend zur überragenden Bedeutung der Windenergienutzung bzw. zu dem öffentlichen Sicherheitsinteresse des § 2 EEG gewichten und umso weniger pauschal darf seine Argumentation im Rahmen der Abwägung ausfallen.

Das Gewicht der denkmalpflegerischen Belange wird dabei insbesondere durch die denkmalfachliche Bedeutung des jeweils betroffenen Kulturdenkmals bzw. seiner Umgebung bestimmt; je stärker die Beeinträchtigung der jeweils relevanten denkmalfachlichen Bedeutungskategorie des betroffenen Kulturdenkmals ausfällt und je bedeutender das Denkmal ist, desto erheblicher ist auch das Gewicht des Belanges in der Abwägung. Entscheidet sich der Plangeber für eine Festlegung der Fläche als Vorranggebiet für die Windenergienutzung, ist eine entsprechende denkmalrechtliche und denkmalfachliche Prognose vorzunehmen, ob sich die Windenergienutzung auch in der entsprechenden Fläche durchsetzen kann. Dies dürfte freilich – mit Blick auf § 2 EEG 2023 in seiner oben dargestellten Ausprägung – regelmäßig der Fall sein.

d) Das Gewicht der denkmalpflegerischen Belange im Rahmen der regionalplanerischen Abwägung bestimmt sich jedoch nicht alleine im Widerstreit mit anderen öffentlichen und privaten Belangen auf Ebene der einzelnen Potenzialfläche, sondern der Plangeber hat auch stets bei der Abwägung **den gesamten Planungsraum** in den Blick zu nehmen.

Anders gesagt: Die regionalplanerische Abwägung ist mehr als die Summe der einzelnen Abwägungsentscheidungen zu den vorhandenen Potenzialflächen, sie muss auf einer weiteren Ebene auch den **gesamten Planungsraum** in den Blick nehmen. Insofern ist die Abwägungsentscheidung dynamisch und nicht nur statisch auf die einzelne Potenzialfläche gerichtet.

aa) So wird die Gewichtung der denkmalpflegerischen Belange nicht zuletzt auch dadurch gesteuert, welches Flächenmaß für die Windenergienutzung als Vorranggebiete durch den Plangeber zur Verfügung gestellt wird. In der früheren

Rechtsprechung zur „Tabuzonen-Systematik" hat die ständige Rechtsprechung die Auffassung vertreten, dass der Plangeber seine weichen Tabuzonen, die er planungsgebietseinheitlich für die Windenergienutzung gesperrt hat, einer erneuten Überprüfung unterziehen musste, wenn er feststellte, der Windenergienutzung nicht substantiell Raum im Plangebiet gegeben zu haben.

bb) Diese Rechtsprechung lässt sich – jedenfalls in ihrem Rechtsgedanken – auf die geänderte Planungssystematik übertragen:

Zentrale „Messlatte" ist nicht mehr die substantielle Raumverschaffung, sondern dieser bis dato recht unklare und wenig konturierte Begriff wird durch konkrete Flächenbeitragswerte nach dem WindBG ersetzt. Dies bedeutet, der Umgang und das Gewicht mit den denkmalpflegerischen Belangen – wie mit anderen öffentlichen Belangen, die im Einzelfall gegen die Festlegung als Vorranggebiet für die Windenergienutzung sprechen können auch – bestimmt sich maßgeblich daran, wie viele Flächen der Plangeber für die Windenergienutzung zur Verfügung stellt und ob die Prognose gerechtfertigt ist, dass sich auf diesen vom Plangeber zur Verfügung gestellten Flächen die Windenergienutzung **auch tatsächlich und rechtlich wird durchsetzen können.**

cc) Übertrifft der Plangeber mit der Gesamtzahl der von ihm im Planungsraum festgelegten Vorranggebiete für die Windenergienutzung die gemäß Windenergieflächenbedarfsgesetz zu erfüllenden Flächenbeitragswerte, so ist damit zugleich der Nachweis verbunden, dass der Plangeber der Windenergienutzung – in der früheren Diktion – substantiell Raum gegeben hat.

Erreicht der Plangeber jedoch im Ergebnis seiner Abwägung diesen Flächenbeitragswert nicht – etwa, weil er auf einer Vielzahl von Flächen gegen die Windenergienutzung sprechenden Belangen (wie etwa dem Denkmalschutz) Vorrang eingeräumt hat, so ist er verpflichtet, die Potenzialflächenabwägungen noch einmal daraufhin zu untersuchen, auf welchen der bisher ausgeschlossenen Flächen eine abweichende Gewichtung vorzunehmen ist.

dd) Bei dieser Potenzialflächenabwägung ist die Zurückstellung des Belanges des Denkmalschutzes – je nach Intensität dessen inhaltlicher Betroffenheit – umso eher gerechtfertigt, als eine bestimmte Fläche geeignet und erforderlich ist, zur Erreichung des Flächenbeitragswertes substantiell beizutragen.

Auch können hier Aspekte wie eine vorhandene **Vorbelastung** – etwa in Gestalt schon vorhandener oder schon genehmigter WEA – Berücksichtigung finden.

Je stärker auf der anderen Seite das Gewicht der denkmalpflegerischen Belange wiegt – etwa durch die erhebliche Betroffenheit eines hochwertigen Denkmals und – und je gewichtiger auch andere öffentliche und gegen die Windenergienutzung sprechende Belange auf der Fläche wirken, desto eher ist ein entsprechender Ausschluss der betroffenen Fläche und gegebenenfalls die Wahl einer anderen, durch weniger widerstreitenden Belange gekennzeichnete Fläche als Vorranggebiet für die Windenergienutzung gerechtfertigt.

ee) Bei alledem ist freilich zu berücksichtigen, dass sich die Flächenfestlegung letztlich einer mathematischen Definition und Genauigkeit entzieht und es sich im Kern um eine **Abwägungsentscheidung** handelt, die vor allem auf Schlüssigkeit und Nachvollziehbarkeit zu überprüfen ist, nicht aber auf mathematische Exaktheit, da dies dem Grundwesen der Planung und damit verbundenen Abwägung widerspräche.

Ausgehend von der vorgeschilderten rechtlichen Grundlage wird im zweiten Teil – Denkmalfachbeitrag – die fachliche Bewertung durchgeführt.