

Genehmigungsverfahren, Landschaftsschutzgebiet, Landschaftsschutzgebietsverordnung, Vogelschutzgebiet, Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung, Auerhuhn, UVP-Vorprüfung, naturschutzrechtliche Vereinsklage

VGH Mannheim, Beschluss vom 21. Januar 2022 – 10 S 1861/21

1. **Naturschutzfachliche Kontroversen können im gerichtlichen Eilverfahren nicht abschließend ausgetragen werden. Aufgrund des gesetzlich angeordneten Vorrangs des Vollzugsinteresses bei der Genehmigung von Windenergieanlagen führen sie deshalb regelmäßig nicht zum Erfolg eines Aussetzungsantrags.**
2. **Dem zuständigen Normgeber kommt nicht nur bei der Einrichtung eines Landschaftsschutzgebiets, sondern auch bei späteren Änderungen in der Unterschutzstellung ein weit gefasstes Normsetzungs- und Gestaltungsermessen zu.**
3. **Für die Unterscheidung zwischen Abschwächungs- und Ausgleichsmaßnahmen bei der Verträglichkeitsprüfung nach § 34 BNatSchG kommt es maßgeblich auf die Auswirkungen auf die Schutzgüter des Habitatsgebiets und nicht auf den Ort ihrer Durchführung an; die betreffenden Maßnahmen sind zeit- und wirkungsbezogen danach zu beurteilen, ob die schädlichen Auswirkungen eines Projekts verlässlich verhindert bzw. unter die Erheblichkeitsschwelle gemindert werden.**
4. **Windenergieanlagen wirken auch in einer weitgehend unter Landschaftsschutz gestellten Umgebung nicht schon aufgrund ihrer bloßen Sichtbarkeit verunstaltend.
(amtliche Leitsätze)**

Hintergrund der Entscheidung

Der Antragsgegner (Landratsamt) erteilte am 30. März 2021 der Beigeladenen die immissionsschutzrechtliche Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb von zwei Windenergieanlagen (WEA). Diese beinhaltet auch eine Genehmigung zur dauerhaften und befristeten Umwandlung von Privatwald sowie Nebenbestimmungen u. a. zum Boden-, Natur- und Artenschutz. Der Standort liegt im Geltungsbereich des Naturparks Südschwarzwald, eines Biosphärengebiets sowie innerhalb eines Landschaftsschutzgebiets (LSG). Die betreffende Landschaftsschutzgebietsverordnung (LSG-VO) wurde mit Verordnung des Landratsamts vom 29. März 2021 mit Wirkung zum 30. März 2021 geändert; sie weist für die Vorhabengrundstücke nunmehr eine Windenergiezone aus, in der die Errichtung oder wesentliche Änderung von immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtigen Windenergieanlagen zulässig sind. Ca. 400 bis 500 m vom Vorhabengrundstück entfernt befinden sich ein Vogelschutzgebiet und ein FFH-Gebiet; zusätzlich sind für den Anlagenstandort und dessen Umgebung verschiedene Bereiche zum Schutz des Auerhuhns sowie ein Wildtierkorridor von internationaler Bedeutung ausgewiesen. Eine standortbezogene Vorprüfung des Einzelfalls nach § 7 UVPG ergab, dass keine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehe.

Der Antragsteller (eine Umweltvereinigung mit beschränktem Geltungsbereich für den Regierungsbezirk Freiburg) legte gegen die Genehmigung Widerspruch ein und beantragte beim VGH Mannheim, die aufschiebende Wirkung seines Widerspruchs anzuordnen.

Inhalt der Entscheidung

Der VGH Mannheim lehnte den Antrag des Antragstellers, die aufschiebende Wirkung seines Widerspruchs anzuordnen, ab. Der VGH ging in seiner Begründung darauf ein, dass im vorliegenden Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO die grundsätzliche Entscheidung des Gesetzgebers aus § 63 BImSchG für den Sofortvollzug in jedem Fall zu berücksichtigen sei. (Rn. 6) Folglich lägen die Voraussetzungen für eine Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs nicht vor, da das Antragsvorbringen nicht ergäbe, dass die Genehmigung für die WEA formell oder materiell rechtswidrig sei. Im Detail stellte das Gericht fest, dass hier eine standortbezogene Vorprüfungspflicht des Einzelfalls lediglich bezüglich der Waldumwandlung bestehe und nicht bezüglich der Errichtung und des Betriebs der WEA selbst. Trotz allem habe das Landratsamt eine umfassende Vorprüfung - einschließlich der Betrachtung der Folgen des Anlagenbetriebs -

durchgeführt. Ob die Vorprüfungspflicht, die das UVP-Gesetz nur für eine von mehreren Einzelvorhaben einer Gesamtmaßnahme vorsehe, sich auf alle anderen Einzelvorhaben dieser Maßnahme erstrecke, sei bislang nicht zu entscheiden gewesen und sei auch im vorliegenden Fall nicht zu entscheiden. Das Gericht erläuterte jedoch, dass gegen eine solche Ausdehnung der Vorprüfungspflicht auf die Gesamtmaßnahme der in Anlage 1 zum UVP-Gesetz verwendete Vorhabenbegriff sprechen könne sowie die in § 10 UVPG getroffene Sonderregelung für kumulierende Vorhaben. Schließlich sei im vorliegenden Fall eine Fehlerhaftigkeit der durchgeführten standortbezogenen Vorprüfung nicht zu erkennen – auch wenn eine umfassende Vorprüfungspflicht vorausgesetzt werden würde. (Rn. 9) Ferner betonte der VGH, dass sowohl bei alleiniger Betrachtung der Waldumwandlung als auch bei Einbeziehung der Errichtung und des Betriebs der WEA keine relevanten Fehler ersichtlich seien. Die Vorprüfung erscheine plausibel. (Rn. 10 f.) Das Gericht ging darauf ein, dass die erfolgte Verträglichkeitsprüfung bezüglich der Erhaltungsziele des Vogelschutzgebiets auch keine relevanten Verfahrensfehler gem. § 4 UmwRG enthalte. Denn unter Verfahrensfehler fielen nur Verstöße gegen Rechtsvorschriften, die den Verfahrensablauf als solchen betreffen und eben nicht die Willens- und Entscheidungsbildung, die durch materiell-rechtliche Vorschriften gesteuert werde. Auch seien hier keine weitergehenden unionsrechtlich begründeten Beteiligungsrechte, die über das Mitwirkungsrecht aus § 49 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 LNatSchG hinausgingen, ersichtlich. (Rn. 13)

Der VGH Mannheim stellte klar, dass eine naturschutzrechtliche Vereinsklage nicht nur wegen einer fehlenden Antragsbefugnis des Antragstellers (siehe § 63 Abs. 2 BNatSchG) unzulässig sei, sondern auch unstatthaft sei, da die Änderung, der Erlass und die Aufhebung einer LSG-VO nicht Gegenstand einer Vereinsklage sein könnten. Das Gericht prüfte hier inzident die Änderungsverordnung und ging darauf ein, dass in Bezug auf diese keine SUP-Pflicht bestanden habe und die Verordnung selbst auch materiell-rechtlich rechtmäßig sei, weil alle Belange gut miteinander abgewogen worden seien. Es bestehe keine Pflicht, bestimmte Teile von Natur und Landschaft unter Schutz zu stellen, sondern es genüge, wenn sachliche Erwägungen eine - auch nur teilweise – Unterschützstellung begründen. Ein solcher Rechtfertigungsgrund könne auch die Förderung des Klimaschutzes sein, welchem der baden-württembergische Landesgesetzgeber in § 5 des baden-württembergischen Klimaschutzgesetzes ein besonderes öffentliches Interesse zumesse sowie die örtliche Windhöflichkeit, die grundsätzlich der Windatlas auch bestätige. Der VGH ging zudem darauf ein, dass auch die Schutzzwecke des LSG hinreichend berücksichtigt worden seien, schließlich seien lediglich 1,3 % des LSG für Windenergievorhaben geöffnet worden. (Rn. 17 ff.) Außerdem betonte das Gericht, dass sich die Schutzziele nur auf den unter Schutz gestellten Raum beziehen und es nicht möglich sei, ihn weiter auf sichtbare Landschaftsräume, „Postkartenmotive“ oder etwa auf den Panoramaausblick auf die Alpen zu beziehen. (Rn. 20)

Ferner stellte der VGH fest, dass unionsrechtlich zwischen Schutzmaßnahmen (im Sinne von Schadensvermeidungs- oder Schadensbegrenzungsmaßnahmen bzw. Abschwächungsmaßnahmen), die unter Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie im Rahmen der Verträglichkeitsprüfung fielen, und den Ausgleichs- und Kompensationsmaßnahmen die unter Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie zum Tragen kämen, zu unterscheiden sei. Die Maßnahmen kämen in unterschiedlichen Fällen zur Anwendung. Letztere eben, wenn das Projekt trotz negativer, erheblicher Auswirkungen durchgeführt werde und daher ein Ausgleich für die Beeinträchtigungen geschaffen werden solle. Für die Unterscheidung komme es vor allem auf die Auswirkungen auf die Schutzgüter des FFH-Gebiets und nicht auf den Ort ihrer Durchführung an. Daher seien die Kompensationsmaßnahmen bei der Beurteilung der Erheblichkeit von Schutzgebietsbeeinträchtigungen und bei der Beurteilung der Erheblichkeit von Schutzgebietsbeeinträchtigungen im Rahmen der Verträglichkeitsprüfung vertretbar. (Rn. 25) In Bezug auf Beeinträchtigungen des Auerhuhnkorridors ging das Gericht darauf ein, dass diesbezüglich naturschutzfachliche Kontroversen vorlägen, die im gerichtlichen Eilverfahren keiner abschließenden fachlichen Klärung zuzuführen seien. Es ließen sich für das Gericht jedoch keine beachtlichen Mängel feststellen. (Rn. 26) Zudem sei auch keine Verletzung der artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände des § 44 BNatSchG ersichtlich. Jedoch sei auch dies unter Vorbehalt der Möglichkeiten der Erkenntniserlangung im Eilverfahren zu sehen, so das Gericht. Letztlich könne aber momentan im Einwirkungsbereich der genehmigten Anlagen kein Auerhuhnvorkommen festgestellt werden, weswegen eine Verwirklichung artenschutzrechtlicher Verbotstatbestände nicht zu erwarten sei und Wanderkorridore aufgrund der abschließenden Aufzählung in § 44 Abs. 1 BNatSchG dem Zugriffsverbot zudem nicht unterfielen. (Rn. 30)

Zuletzt betonte das Gericht, dass der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit des Vorhabens kein öffentlicher Belang nach § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB entgegenstehe, da die LSG-VO nämlich gerade am Standort der WEA eine Windenergiezone ausweise. Gäbe es diese Windenergiezone nicht, dann würde das allgemeine Bauverbot der LSG-VO schwer wiegen. Zudem würden WEA in einem Landschaftsschutzgebiet nicht schon per se aufgrund ihrer Größe und Sichtbarkeit einen groben Eingriff in das Landschaftsbild darstellen, so der VGH. Vielmehr bedürfe es dazu einer wegen ihrer Schönheit und Funktion ganz besonders schutzwürdigen Umgebung, in die in mehr als unerheblichem Maße eingegriffen werde. Gerade dies sei vorliegend nicht zu erkennen. (Rn. 32)

Fazit

Der vorliegende Beschluss des VGH Mannheim ist eine ausgewogene und für die Windenergienutzung in Baden-Württemberg wichtige Entscheidung. Denn die hier vorgebrachten und diskutierten Argumente in Hinblick auf den Natur- und Artenschutz sowie bezüglich des Landschaftsbildes sind beispielhaft für die Region und werden Windenergieprojekten immer wieder entgegen gehalten. Speziell in Gebieten mit einem geringen Bestand an WEA ist die Frage nach einer Landschaftsbildverunstaltung immer wieder ein wichtiges Thema; vor allem im Bereich von Landschaftsschutzgebieten, die ja vorzugsweise der landschaftsbezogenen Erholung dienen. Der VGH vertritt dazu eine klare und sehr pragmatische Ansicht, die sich an vorheriger Rechtsprechung anderer Oberverwaltungsgerichte und des Bundesverwaltungsgerichts orientiert und festhält, dass allein die Lage im Landschaftsschutzgebiet nicht ausreicht, um einen groben Eingriff in das Landschaftsbild bzw. eine „Verunstaltung“ darzustellen.

Interessant ist die Tatsache, dass das Gericht hier eine inzidente Prüfung der Änderung der Landschaftsschutzgebietsverordnung vornimmt. Der Anlass für diese Prüfung ergibt sich im Rahmen der Prüfung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit der WEA. Einerseits stellt das Gericht fest, dass die immissionsschutzrechtliche Genehmigung nicht gegen Bauverbote aus der LSG-VO verstößt und deren Änderung wirksam ist. Darüber hinaus stellt es fest, dass dem Antragsteller insoweit Mitwirkungsrechte fehlen, weil in § 63 Abs. 2 BNatSchG ausdrücklich auf eine satzungsmäßig landesweite Tätigkeit abgestellt wird, was bei einer Umweltvereinigung mit beschränktem Geltungsbereich – vorliegend eben nur für den Regierungsbezirk Freiburg - gerade nicht der Fall ist. In diesem Zusammenhang bekräftigt das Gericht insbesondere die Annahme, dass unter bestimmten Voraussetzungen WEA auch in Landschaftsschutzgebieten errichtet werden können, was grundsätzlich den derzeit herrschenden politischen Willen bestätigt. Das Eckpunktepapier¹ des BMUV und BMWK vom 4. April 2022 lässt durch die Aussage „*Auch die Genehmigung von Windenergie in Landschaftsschutzgebieten wird – bis zur Erreichung des Zwei-Prozent-Zieles – deutlich erleichtert.*“ vermuten, dass diesbezüglich weitere gesetzliche Regelungen zu erwarten sind.

Der Volltext der Entscheidung kann kostenfrei im Internet abgerufen werden unter: http://lrw.juris.de/cgi-bin/laender_rechtsprechung/document.py?Gericht=bw&sid=305f09c811876cebc48e776b6bb89e1b&Sort=1&nr=36783&pos=0&anz=1

¹ BMUV (2022) Eckpunktepapier [Beschleunigung des naturverträglichen Ausbaus der Windenergie an Land](#).