Rechtliche Bewertung der Versagung der Genehmigung bzgl. des Teilflächennutzungsplans Windenergie durch die Bezirksregierung Köln

Nach externer anwaltlicher Beratung kommt die Stadt Bornheim zu folgender Bewertung der Versagung der Genehmigung des TFNP Wind der Stadt Bornheim durch die Bezirksregierung Köln vom 18.10.2023. Diese materiell-rechtliche Bewertung wird Bestandteil der Klage der Stadt Bornheim gegen die Versagung.

Vorausschickend wird darauf verwiesen, dass die mehr redaktionellen Änderungswünsche der Bezirksregierung in einer persönlichen Besprechung bei der Bezirksregierung am 23.10.2023 geklärt wurden und durch einen ergänzenden Beschluss des Rates am 30.11.2023 in den Teilflächennutzungsplan übernommen werden. Es verbleibt die Differenz in der Bewertung des Denkmalschutzes der Brühler Schlösser.

Wir kommen zu dem Ergebnis, dass die Genehmigung hinsichtlich des Denkmalschutzes zu Unrecht versagt wurde.

Im Einzelnen:

1. Zusammenfassung

Die Genehmigung eines Flächennutzungsplans darf nur versagt werden, wenn der Flächennutzungsplan nicht ordnungsgemäß zustande gekommen ist oder dem Baugesetzbuch oder den aufgrund des Baugesetzbuchs erlassenen oder sonstigen Rechtsvorschriften widerspricht (Nr. 2). Eine Verletzung von Zielen der Raumordnung im Sinne von § 1 Abs. 4 BauGB ist nicht gegeben. Die Vorgaben Z 1 in Kap. 2.5.2 und ZF 4 in Kap. 3.2.2 des Regionalplans Köln, Teilabschnitt Bonn/Rhein-Sieg, widersprechen der Gesamtkonzeption des übergeordneten Landesentwicklungsplans NRW und verletzen damit das Entwicklungsgebot aus § 13 Abs. 2 ROG. Sie dürfen somit maximal als Grundsätze ausgelegt werden (Nr. 3a), sie haben auch nach der Novelle des LEP NRW keine Zielqualität (Nr. 3b). Des Weiteren haben sie ungeachtet dessen nach den Grundsätzen der Rechtsprechung keine Zielqualität. Sie haben insbesondere nicht die für eine Zielqualität erforderliche Bestimmtheit (Nr. 3c).

Die Herstellung eines Einvernehmens mit der Denkmalbehörde ist für die Genehmigung des Flächennutzungsplans nicht erforderlich. Diese Voraussetzung ergibt sich weder aus einem Ziel der Raumordnung noch im Windenergieerlass oder aus dem Gesetz. Sie kann zuletzt nicht daraus hergeleitet werden, dass innerhalb der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung die Voraussetzungen einer denkmalschutzrechtlichen Erlaubnis zu prüfen sind. Ansonsten würde der gesetzlich vorgeschriebene immissionsschutzrechtliche Genehmigungsprozess in den Teilflächennutzungsplan verlagert werden (Nr. 4).

Das Recht des Denkmalschutzes ist ausschließlich als sonstige Rechtsvorschrift i. S. d. § 6 Abs. 2 BauGB zu prüfen und im vorliegenden Fall gewahrt. Da das nordrhein-westfälische Denkmalschutzgesetz eine Kategorisierung von Denkmälern nicht vornimmt, richtet sich die Erteilung einer denkmalschutzrechtlichen Erlaubnis auch hinsichtlich UNESCO-Welterben alleine nach § 9 Abs. 1 DSchG NRW. Im Rahmen der Abwägung der widerstreitenden Interessen ist das Welterbe anschließend nur angemessen zu gewichten. Aufgrund der Mindestentfernung von 5 km wäre vorliegend schon keine Erlaubnis i. S. d. § 9 Abs. 2 DSchG NRW erforderlich. Zu der engeren Umgebung zählen ausschließlich Objekte, die von einem Standort, von dem aus wesentliche Teile des Denkmals wahrnehmbar sind, zusammen mit dem Denkmal wahrnehmbar sind. Es kommt nach obergerichtlicher nordrhein-westfälischer Rechtsprechung insbesondere nicht auf solche Anlagen an, die ausschließlich aus oder von dem Denkmal aus wahrnehmbar sind.

Aus der denkmalrechtlichen Unterschutzstellung ergibt sich ebenfalls nur ein Schutzbereich bis maximal zur Autobahn. Dies deckt sich ebenfalls mit den Überlegungen zur Einrichtung einer Pufferzone für das UNESCO-Welterbe. Unabhängig von der Entfernung sind die Schlösser aber auch optisch aus der Perspektive der Flächen für die Windenergie als auch diese Fläche aus der Perspektive der Schlösser aus abgeschirmt (Nr. 5a).

Daneben würde eine Schutzgüterabwägung trotz der gesteigerten Bedeutung eines UNESCO-Weltkulturerbes aufgrund § 2 EEG 2023 zugunsten der Einrichtung von Flächen für erneuerbare Energien ausgehen. Insoweit wäre wieder die Entfernung und optische Abschirmung zu berücksichtigen (Nr. 5b).

Da die Möglichkeit für schädliche Auswirkungen nicht besteht, ist außerdem keine Welterbeverträglichkeitsprüfung gem. § 12 der DenkmalVO NRW erforderlich (Nr. 6).

Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass eine Höhenbegrenzung – wie von der Bezirksregierung Köln gefordert – nicht umsetzbar ist. Die Flächen mit Höhenbegrenzung innerhalb der Konzentrationszonen wären aufgrund des Ausschlusses in § 4 Abs. 1 Satz 5 Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) nicht auf den Flächenbeitragswert anzurechnen.

Zuletzt hätte die Versagung der Genehmigung des Teilflächennutzungsplans zur Folge, dass Windenergieanlagen auf den gesamten Außenbereichsflächen der Stadt Bornheim gem. § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB privilegiert sind. Anträge für immissionsschutzrechtliche Genehmigungen liegen dem Rhein-Sieg-Kreis bereits zum jetzigen Zeitpunkt

vor. Dieser ist in der Entscheidung über die Genehmigung frei und insbesondere nicht auf ein Einvernehmen mit der Oberen Denkmalschutzbehörde angewiesen

> (vgl. nur OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 07.02.2023, 5 K 171/22, OVG Rn. 101 juris).

Ohne den Teilflächennutzungsplan der Stadt Bornheim besteht somit die Gefahr, dass Windenergieanlagen wesentlich näher an die gegenständlichen Schlösser heranrücken als vorliegend geplant.

2. Voraussetzungen des § 6 BauGB

Ein (Teil-)Flächennutzungsplan bedarf gem. § 6 Abs. 1 BauGB der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde. Gemäß § 6 Abs. 2 BauGB darf die Genehmigung nur versagt werden, wenn der Flächennutzungsplan nicht ordnungsgemäß zustande gekommen ist oder dem Baugesetzbuch oder den aufgrund des Baugesetzbuchs erlassenen oder sonstigen Rechtsvorschriften widerspricht. Vorliegend wird die Untersagung auf einen vermeintlichen Verstoß gegen § 1 Abs. 4 BauGB sowie gegen denkmalgesetzliche Vorschriften gestützt.

Der rechtliche Rahmen der Prüfung durch die Bezirksregierung beschränkt sich damit auf die Rechtsaufsicht. Eine über die Rechtmäßigkeitskontrolle hinausgehende Prüfung der Zweckmäßigkeit der Planung ist nicht zulässig

> (BVerwG, Urteil vom 21.10.1999, 4 C 1/99, Rn. 16 juris).

Die Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 BauGB für eine Versagung liegen nicht vor.

3. Kein Widerspruch mit den Zielen der Raumordnung (§ 1 Abs. 4 BauGB)

Eine Verletzung von Zielen der Raumordnung im Sinne von § 1 Abs. 4 BauGB ist nicht gegeben.

Gemäß § 1 Abs. 4 BauGB sind Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen. Eine solche Anpassung war hier nicht erforderlich, da Z 1 in Kap. 2.5.2 und Z 4 in Kap. 3.2.2 des Regionalplans Köln, Teilabschnitt Bonn/Rhein-Sieg, nicht relevant im Sinne von § 1 Abs. 4 BauGB sind.

a) Die Vorgaben Z 1 in Kap. 2.5.2 und Z 4 in Kap. 3.2.2 des Regionalplans können keine Ziele der Raumordnung darstellen, da sie der Gesamtkonzeption des übergeordneten Landesentwicklungsplans NRW (LEP NRW) widersprechen.

Die Regionalpläne gem. § 13 Abs. 2 Raumordnungsgesetz (ROG) sind aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet zu entwickeln (Entwicklungsgebot). Das Gebot wird verletzt, wenn ein Ziel der Regionalplanung, das im landesweiten Raumordnungsplan nicht ausdrücklich festgelegt ist, der landesplanerischen Gesamtkonzeption widerspricht oder nicht aus ihr abzuleiten ist

(BVerwG, Urteil vom 15.03.2003, 4 CN 9/01, Rn. 38 juris).

Dementsprechend stehen der Landesentwicklungsplan und die Regionalpläne zueinander in einem Verhältnis rechtlicher Über- und Unterordnung

(vgl. *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, § 13 Rn. 36).

Der ursprüngliche LEP NRW aus dem Jahre 1995 enthielt weder ein Ziel noch einen Grundsatz bzgl. des Denkmalschutzes.

Die Konzeption des LEP NRW zeigt, dass eine Regelung bzgl. des Denkmalschutzes mit Zielqualität nicht vorgesehen war. Der Schutz des Denkmals ist in seiner modernen Form in Nordrhein-Westfalen bereits seit den 1980er Jahren durch Inkrafttreten des Denkmalschutzgesetzes NRW ein Thema. Mit dem bewussten Verzicht einer denkmalschutzrechtlichen Vorgabe hat der Plangeber klarstellen wollen, dass sich der Schutz von Denkmälern in Nordrhein-Westfalen nach den §§ 5 ff. DSchG NRW 1980 richten sollte und keiner raumordnerischen Vorgabe bedarf. Das Denkmalschutzgesetz sah schon damals eine Abwägung zwischen den verschiedenen Schutzgütern vor.

Die beiden Vorgaben aus dem Regionalplan sind aufgrund der Gesamtkonzeption des LEP NRW 1995 somit bei einer strengen Auslegung grundsätzlich unwirksam. Jedenfalls sind Ziele und Grundsätze eines Regionalplans, die im Widerspruch zu denen eines landesweiten Plans stehen, aber hierarchiekonform auszulegen

(Spannowsky/Runkel/*Goppel,* § 13 ROG, Rn. 39, 40).

Vorliegend dürfen die gegenständlichen Vorgaben somit nur als Grundsätze ausgelegt werden.

b) Die Vorgaben Z 1 in Kap. 2.5.2 und Z 4 in Kap. 3.2.2 aus dem Regionalplan haben auch aufgrund der Novelle des LEP NRW keine Zielqualität.

Der aktuell gültige LEP NRW i. d. F. der ersten Änderung vom 06.08.2019 sieht in Kap. 3-3 ausschließlich einen Grundsatz vor, nach dem Denkmäler bei raumbedeutsamen Planungen berücksichtigt werden sollen. Durch die Aufnahme des Grundsatzes 3-

3 in der Novelle des LEP NRW hat der Plangeber unter Kenntnis der Regelungen der einzelnen Regionalpläne endgültig klargestellt, dass der Denkmalschutz kein gem. § 1 Abs. 4 BauGB zu berücksichtigendes Ziel darstellen soll.

Da unbeschadet der Regelungen des Raumordnungsgesetzes die Regionalpläne gem. § 18 Abs. 1 des Landesplanungsgesetzes (LPlG NRW) den geänderten und neuen Zielen der Raumordnung Landesentwicklungsplan anzupassen sind, wären die beiden Vorgaben im Regionalplan dem LEP NRW anzupassen und fortan als Grundsatz zu bezeichnen.

Der Umstand, dass diese Anpassung seit bisher vier Jahren nicht erfolgt ist, zeigt, dass auch der Plangeber des Regionalplans diese Vorgaben heute als Grundsätze der Raumordnung auslegt.

c) Ungeachtet dessen haben Z 1 in Kap. 2.5.2 und Z 4 in Kap. 3.2.2 des Regionalplans nach den Grundsätzen der Rechtsprechung keine Zielqualität.

Ob es sich bei den Bestimmungen in raumordnerischen Plänen um Ziele der Raumordnung i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG handelt, die abschließend abgewogen sind und folglich durch Abwägung nicht überwunden werden können, richtet sich nach dem materiellen Gehalt der Planaussage

(BVerwG, Urteil vom 10.11.2022, 4 A 15/20, Rn. 52 juris).

Abschließend abgewogen sind raumordnerische Vorgaben, deren materieller Gehalt keiner weiteren Abwägung auf einer nachgeordneten Planungsstufe mehr zugänglich ist. Sie somit Verbindlichkeit beansprucht

(BVerwG, Urteil vom 18.09.2003, 4 CN 20/02, Rn. 26 juris).

Hierzu muss die Planaussage so bestimmt oder zumindest bestimmbar gefasst sein, dass sie im Rahmen ihrer inhaltlichen Reichweite die abschließende Abwägung gleichsam vorwegnimmt. Für die Bestimmtheit und Bestimmbarkeit sowie den materiellen Gehalt des Ziels kommt es darauf an, was ihm durch Auslegung, also nach seinem objektiven Erklärungsgehalt, als verbindliche Vorgabe zu entnehmen ist

(OVG NRW, Urteil vom 08.05.2012, 20 A 3779/06, Rn. 70 juris).

Die Abwägung nach § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG muss den allgemeinen Anforderungen des planungsrechtlichen Abwägungsgebots gerecht werden. Erforderlich ist demnach, dass eine Abwägung überhaupt stattfindet, dass in die Abwägung an Belangen eingestellt

wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, und dass weder die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkannt noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht

> (BVerwG, Beschluss vom 20.08.1992, 4 NB 20/91, Rn. 15 juris).

Hieraus ergibt sich, dass es der Vorgabe in Kap. 2.5.2 Z 1 des Regionalplans bereits an einer ausreichenden Bestimmtheit fehlt. Die für die vorliegende Thematik relevanten Passagen definieren lediglich allgemeine Zielsetzungen auf dem Gebiet des Denkmalschutzes. So sollen insbesondere Baudenkmäler und Denkmalbereiche bewahrt und berücksichtigt werden. Für den Zieladressaten ist nicht erkennbar, welches Tun oder Unterlassen hinsichtlich welcher raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme von ihm verlangt wird. Eine Berücksichtigung von Denkmälern erfolgt bereits ohne die Vorgaben des Regionalplans im Rahmen der jeweiligen Abwägung. Eine strikt formulierte Festlegung beispielsweise in Form eines Verbots von raumbedeutsamen Planungen innerhalb der denkmalschutzrechtlichen Schutzbereiche sieht der Regionalplan gerade nicht vor.

Auch der Vorgabe Z 4 in Kap. 3.2.2 des Regionalplans kommt mangels hinreichender Bestimmtheit keine Qualität eines Ziels der Raumordnung i. S. d. § 1 Abs. 4 BauGB zu. Die Vorgabe ist hier im Kontext zu den strikten Vorgaben Z 2 und Z 3 desselben Kapitels zu betrachten. In Z 2 werden die Bereiche definiert, in denen Windparks geplant werden können und in Z 3 solche, in denen Windparkplanungen ausgeschlossen werden sollen.

Der Denkmalschutz spielt in diesen, bis auf die explizite Erlaubnis der Planung von Windparks in historisch wertvollen Kulturlandschaftsbereichen nach dem Denkmalschutzgesetz, keine Rolle. Die Vorgabe Z 4 gibt ergänzend dazu an, dass im Übrigen Beeinträchtigungen von Denkmälern zu vermeiden sind. Eine Definition, auf welche Denkmäler sich diese Vorgabe bezieht und in welchen Bereichen eine Beeinträchtigung anzunehmen ist, wird weder in Z 4 noch in den Erläuterungen angegeben. Der Plangeber hat bewusst die nähere Umgebung gesetzlich geschützter Denkmäler nicht in den Katalog von Z 3 aufgenommen. Somit handelt es sich bei der gegenständlichen Regelung um eine Vorgabe, dem Denkmalschutz eine angemessen gewichtete Bedeutung im Rahmen der Abwägung einzuräumen. Das Erfordernis Z 4 ist nach rechtlichen Kriterien als Grundsatz der Raumordnung i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG, der nur in der Abwägungsentscheidung zu berücksichtigen ist, einzuordnen.

4. Keine Erforderlichkeit für ein Einvernehmen mit der Denkmalbehörde

Die Versagung der Genehmigung geht zu Unrecht davon aus, dass ein Einvernehmen mit der Denkmalbehörde erforderlich ist. In den Ausführungen wird das Erfordernis primär aus dem Windenergieerlass NRW vom 04.11.2015 abgeleitet.

Die Herstellung eines Einvernehmens ist weder in einem Ziel der Raumordnung noch im Windenergieerlass oder einfach gesetzlich erforderlich.

Wie ausgeführt, liegt bereits kein Erfordernis der Raumordnung mit Zielqualität vor. Die relevanten Vorgaben aus LEP NRW und dem Regionalplan enthalten daneben aber auch ihrem Wortlaut nach kein Erfordernis für die Herstellung eines Einvernehmens.

Der Windenergieerlass teilt sich in die einzelnen Planungs- und Genehmigungsphasen bzw. Instrumente hinsichtlich der Windenergie auf. Das Kap. 4 beschäftigt sich mit der hier relevanten Bauleitplanung, während sich das Kap. 5 mit der Genehmigung von Windkraftanlagen beschäftigt. Die aus Kap. 5 zitierten Ausführungen stellen zwar einen Bezug zu den Planungsverfahren her, treffen aber keine Vorgabe zu der Herstellung eines Einvernehmens. Vielmehr ordnet der zitierte Teil die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege den abwägungserheblichen Belangen zu.

Auch das Denkmalschutzgesetz und das Baugesetzbuch stellen keine Forderung für die Herstellung eines Einvernehmens im Rahmen der Planung eines Teilflächennutzungsplans. Erst im Rahmen des Genehmigungsverfahren für die Errichtung der Windkraftanlage hat sich die immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbehörde – vorliegend der Rhein-Sieg-Kreis – aufgrund der Konzentrationswirkung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung gem. § 13 BImSchG das Vorliegen der Voraussetzungen von § 9 DSchG NRW zu prüfen. Insbesondere formelle denkmalschutzrechtliche Vorschriften werden im Rahmen der Konzentrationswirkung des § 13 BImSchG verdrängt und finden in dem konzentrierten Verfahren keine Anwendung

> (BVerwG, Beschluss vom 17.12.2002 – 7 B 119/02, Rn. 6, juris; OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 7.02.2023 – 5 K 171/22 OVG, Rn. 101, juris)

Dementsprechend konnte eine Voraussetzung für die Herstellung eines Einvernehmens von der Bezirksregierung auch nicht mit dem Argument hergeleitet werden, dass in den späteren einzelnen Genehmigungsverfahren die Voraussetzungen einer denkmalrechtlichen Erlaubnis zu prüfen sind. Dies würde den gesetzlich vorgeschriebenen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsprozess in den Teilflächennutzungsplan verlagern und diesem die Wirkung einer Ausführungsplanung der Windenergieflächen

zukommen lassen. Dementsprechend kommt es auch nicht darauf an, ob schon jetzt Anträge für Windenergieanlagen eingereicht wurden. Ebenengerecht beurteilt sich die Genehmigung des Teilflächennutzungsplans nur anhand der abstrakten Umsetzbarkeit des Plans.

5. Wahrung des Denkmalschutzrechts

Das Recht des Denkmalschutzes als sonstige Rechtsvorschrift i. S. d. § 6 Abs. 2 BauGB wird gewahrt. Eine Verletzung wäre im Rahmen der vorliegenden Planung eines Teilflächennutzungsplans nur dann relevant, wenn schon in diesem Stadium abzusehen wäre, dass die Windenergieanlagen aufgrund des Verstoßes gegen Denkmalrecht auf keiner der vorgesehenen Flächen realisierbar und die Planung damit schlichtweg nicht umsetzbar wäre

(vgl. OVG NRW, Urteil vom 17.02.2011, 2 D 36/09.NE, Rn. 133 juris).

Es ist insbesondere zulässig, in Ausnahmen und Befreiungen auf der Vollzugsebene „hineinzuplanen“

(Brügelmann/*Gierke/Lenz*, § 6 BauGB Rn. 93 m. w. N.).

Die zuständige immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbehörde würde vorliegend zu dem Ergebnis kommen, dass die Erteilung einer denkmalschutzrechtlichen Erlaubnis gem. § 9 Abs. 2 i. V. m. § 37 Abs. 1 DSchG NRW für alle in Betracht kommenden Standorte der Windenergieanlagen nicht erforderlich und ungeachtet dessen auch zu erteilen wäre.

a) Eine denkmalrechtliche Erlaubnis ist für die gegenständlichen Flächen auf der Genehmigungsebene entfernungsbedingt nicht erforderlich.

Das nordrhein-westfälische Denkmalschutzgesetz nimmt eine Kategorisierung von Denkmälern nicht vor

(vgl. LT-Drs. 17/16518, S. 83).

Dementsprechend richtet sich die Erteilung einer denkmalschutzrechtlichen Erlaubnis auch hinsichtlich von UNESCO-Welterben alleine nach § 9 Abs. 1 DSchG NRW. Der Umstand, dass es sich um ein Welterbe handelt, ist sodann in der Abwägung der widerstreitenden Interessen entsprechend zu gewichten.

Vorliegend ist aber bereits keine Erlaubnis i. S. d. § 9 Abs. 2 DSchG erforderlich.

Einer Erlaubnis bedarf gem. § 9 Abs. 2 DSchG NRW derjenige, der in der engeren Umgebung eines Baudenkmals Anlagen errichtet, verändert oder beseitigen will, wenn sich dies auf die Denkmalwertesubstanz oder das Erscheinungsbild des Baudenkmals auswirken kann.

Grundsätzlich ist die engere Umgebung eines Denkmals somit nicht generell um ihrer selbst willen geschützt, sondern nur in den Ausnahmefällen, in denen sie für das Erscheinungsbild des Denkmals von Bedeutung ist

> (Davydov/Hönes/Otten/Ringbeck, Kommentar zum DSchG NRW, § 9 Rn. 22).

Als Erscheinungsbild eines Denkmals ist der von außen sichtbare Teil des Denkmals geschützt, an dem jedenfalls der sachkundige Betrachter den Denkmalwert, der dem Denkmal innewohnt, abzulesen vermag

> (OVG NRW, Urteil vom 16.05.2023, 7 D 423/21.AK, Rn. 97 juris).

Relevant kann dann aber nur die engere Umgebung sein, die entsprechende Wechselbeziehungen zu dem Denkmal aufweist.

Hierbei ist darauf abzustellen, ob die Umgebung eines Kulturdenkmals maßgeblich für dessen Erscheinungsbild ist. Dies ist dann der Fall, wenn die Ausstrahlungskraft des Kulturdenkmals wesentlich von der Gestaltung seiner Umgebung abhängt

> (OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 21.08.2012, 8 A 10229/12, Rn. 30 juris).

Zu der engeren Umgebung zählen damit nur die Objekte, die von einem Standort, von dem aus wesentliche Teile des Denkmals wahrnehmbar sind, <u>zusammen</u> mit dem Denkmal in den Blick kommen

> (VG Köln, Urteil vom 9.05.2019, 4 K 3147/18, Rn. 60, juris; VG Darmstadt, Beschluss vom 23.03.2020, 7 L 2050/19.DA, Rn. 24 juris; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 18.04.2013, 5 K 3268/11, Rn. 28 juris).

Bei der Eingrenzung der schützenswerten engeren Umgebung des Denkmals darf es somit, entgegen der Meinung der Bezirksregierung Köln, nicht auf solche Anlagen ankommen, die ausschließlich aus oder von dem Denkmal aus wahrnehmbar sind

> (OVG NRW, Beschluss vom 12.02.2013, 8 A 96/12, Rn. 29 juris).

Die gegenständlichen Flächen für die Windenergie liegen bereits nach der Definition der engeren Umgebung in der bestehenden denkmalrechtlichen Unterschutzstellung der Schlösser Augustusburg und Falkenlust weit außerhalb des relevanten Bereiches. So wird in der Fortschreibung der Denkmalliste der Stadt Brühl (lfd. Nrn. 1 und 2) vom 04.02.2020 wörtlich ausgeführt:

> *"Die sich unmittelbar um die Schlösser zwischen Rheinstraße und Bonnstraße nach Südosten erstreckende landwirtschaftliche Fläche lässt die vielfältigen Bezüge der Gesamtanlage zu dem topografischen Ort noch anschaulich nachvollziehen: strukturell (bezogen auf die Siedlungsentwicklung in der Ebene zwischen Ville und Rhein), funktional (im Hinblick auf die Bewirtschaftung des umgebenden Landes und die Versorgung der Schlösser durch die Höfe), visuell (mit der Wahrnehmung der Schlösser in der Rheinebene) und assoziativ (mit der Herrschaft des Kurfürsten über das Land und der Nähe der großen Höfe und Burgen zum kurfürstlichen Hof). Die Fläche zwischen Rheinstraße, Bonnstraße, Falkenburg und Autobahn ist mit dem Falkenburger und dem Palmersdorfer Hof die unmittelbare Umgebung, durch die die Schlossanlagen in den Waldinseln erlebbar sind. Die Raumtiefe entspricht annähernd der Darstellung von Falkenlust um 1760.Diese Fläche sollte erhalten bleiben, sie erfüllt die Kriterien eines Denkmalbereiches gemäß DSchG NW.*

Unabhängig davon ist die gleichzeitige Sichtbarkeit der Schlösser und der Windenergieanlagen aus den Perspektiven in der Nähe der Schlösser, aber auch aufgrund der Entfernung der für die Windenergieanlagen vorgesehenen Fläche nicht gegeben.

Denn je größer die Entfernung zwischen dem zu prüfenden Objekt und dem Denkmal ist und die damit von dem jeweiligen Betrachtungspunkt wahrnehmbare Größe des Denkmals abnimmt, umso weniger kann eine optische Beeinträchtigung ins Gewicht fallen

> (OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 08.04.2021, 1 B 10081/21, Rn. 27 juris).

Ebenso sprechen die geringe Zahl von Sichtachsen, auf denen geplante Windenergieanlagen zusammen mit einem Denkmal zu sehen sind, und die geringe Aufenthaltsqualität der Betrachtungspunkte gegen die erhebliche Beeinträchtigung eines Denkmals

> (OVG NRW, Beschluss vom 04.11.2021, 7 B 918/21, Rn. 10 juris).

Für Fälle, in denen eine gleichzeitige Sichtbarkeit von UNESCO-Welterbe und Windenergieanlagen aufgrund einer Entfernung von rd. 5 km nicht bzw. nur in einigen wenigen relevanten Betrachtungspunkten gegeben ist, hat die obergerichtliche Rechtsprechung bereits entschieden, dass diese nicht mehr dem denkmalschutzrechtlich geschützten Bereich zuzurechnen sind

> (OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 06.06.2019, 1 A 11532/18,
> Rn. 119 juris).

Die gegenständlichen Flächen sind somit entfernungsbedingt nicht der engeren Umgebung zuzurechnen.

Dies deckt sich im vorliegenden Fall auch mit dem Umstand, dass die Bezirksregierung Köln als für das UNESCO-Welterbe zuständige Denkmalbehörde bisher keine weitergehende Pufferzone gem. § 37 Abs. 4 Satz 1 DSchG NRW ausgewiesen hat. Da diese in allen Fällen, in denen es für den angemessenen Schutz der Welterbestätte erforderlich ist, ausgewiesen werden soll, ist im Umkehrschluss davon auszugehen, dass die Bezirksregierung selbst eine weitergehende Pufferzone hinsichtlich der Schlösser nicht für erforderlich hält.

Zuletzt deckt sich die hier vorgenommene Abgrenzung der näheren Umgebung des Denkmals auch mit dem Vorschlag des Landschaftsverbands Rheinland aus November 2007 bzgl. einer Pufferzone beider Schlösser, die ausschließlich bis zur Bundesautobahn A553 reichen sollte. Dies deckt sich weiter mit einem Besprechungsvermerk der Stadt Bornheim bezüglich einer Besprechung am 15.05.2007 zu dem Versuch der Festlegung einer Pufferzone. Teilnehmer waren unter anderem das Landesministerium, die Bezirksregierung Köln, das Landesamt für Denkmalpflege, die Stadt Brühl und die Stadt Bornheim. In der Besprechung wurde vonseiten der Landesregierung betont, dass als Pufferzone allenfalls der Bereich eingestuft werden solle, der auch nach dem Denkmalschutzgesetz unter den schützenswerten Umgebungsbereich fällt. Dies beinhalte lediglich eine kleine Fläche direkt um das Schloss Augustusburg einschließlich Schloss Falkenlust und den Gartenbereich. Dadurch seien lediglich Freiflächen in Brühl bis zur Autobahn A553 betroffen. Auch von den beteiligten Kommunen wurde eine weitergehende Pufferzone abgelehnt. Das Ergebnis dieser Besprechung war insoweit zutreffend, da eine weitergehende Pufferzone einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Recht der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG darstellen würde.

Unabhängig der Entfernung sind sowohl beide Schlösser als auch der Schlosspark durch die umfassende Umwaldung optisch aus der Perspektive der Fläche für die Windenergie als auch diese Fläche aus der Perspektive der Schlösser abgeschirmt. Die

Stadt Bornheim hat insoweit nochmals mittels einer ergänzenden Visualisierung aus November 2023 nachgewiesen, dass auch aus dem zweiten Obergeschoss des Schlosses Augustusburg keine Sichtbeziehung zu den Anlagen gegeben ist. Insoweit ist nochmals darauf hinzuweisen, dass eine Sichtbeziehung von dem Denkmal auf die Windenergieanlage nach nordrhein-westfälischer Rechtsprechung für die denkmalschutzrechtliche Betroffenheitsprüfung unerheblich ist.

Die optische Abschirmung durch den Wald wird auch zukünftig Bestand haben. Der gegenständliche Wald unterfällt der gesetzlichen Definition des § 2 Abs. 2 Bundeswaldgesetz (BWaldG) und unterliegt dementsprechend dem gesetzlichen Schutz der §§ 9 ff. BWaldG. Daneben ist die gesamte umliegende Fläche der Schlösser mitsamt dem Schlosspark im Flächennutzungsplan als Wald dargestellt. Eine Rodung des Waldes ist somit ausgeschlossen.

Eine denkmalschutzrechtliche Erlaubnis ist somit auf der Genehmigungsebene der Zulassung einzelner Windenergieanlagen in Bezug auf die Schlösser Augustusburg und Falkenlust samt Schlosspark nicht erforderlich.

b) Die Voraussetzungen für eine denkmalschutzrechtliche Erlaubnis lägen zuletzt ungeachtet dessen auf der Genehmigungsebene vor.

Gemäß § 9 Abs. 3 DSchG NRW ist die Erlaubnis zu erteilen, wenn Belange des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen oder ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme verlangt. Nach Satz 2 sind bei der Entscheidung insbesondere auch die Belange des Einsatzes erneuerbarer Energien zu berücksichtigen.

Die Belange des Denkmalschutzes sind beeinträchtigt und stehen damit entgegen, wenn eine mehr als geringfügige Beeinträchtigung des Baudenkmals und seines Erscheinungsbildes gegeben ist, wobei eine Abwägung zwischen den widerstreitenden Belangen stattzufinden hat

(OVG NRW, Urteil vom 22.01.1998, 11 A 688/97, Rn. 5 juris).

Dies ist vorliegend bereits aufgrund der obigen Feststellungen zu der enormen Entfernung und optischen Abschirmung auszuschließen.

Daneben streitet aber auch ein überwiegendes öffentliches Interesse für die Erteilung einer Erlaubnis. Ein überwiegendes öffentliches Interesse liegt vor, wenn für die Maßnahme öffentliche Interessen sprechen, die gewichtiger sind als die öffentlichen Belange des Denkmalschutzes

(VG Köln, Urteil vom 09.05.2019, 4 K 3147/18, Rn. 96 juris; OVG NRW, Urteil vom 18.05.1984, 11 A 1776/84, NJW 1986, 1890 (1891)).

Dem Belang der Windenergie ist in den einzelnen Schutzgüterabwägungen gem. § 2 des Gesetzes für den Ausbau erneuerbarer Energien (EEG 2023) ein Vorrang einzuräumen, da die Errichtung von Anlagen der erneuerbaren Energien und deren Nebenanlagen im überragenden öffentlichen Interesse liegen und der öffentlichen Sicherheit dienen.

Der Gesetzgeber hat in der Begründung explizit klargestellt, dass dieser Vorrang insbesondere auch gegenüber dem Schutzgut Denkmalschutz gilt und nur in Ausnahmefällen überwunden werden soll

(vgl. BT-Drs. 20/1630, S. 159).

Nach jüngster obergerichtlicher Rechtsprechung ist die Regelung als sog. Sollbestimmung dahin gehend 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 können, die fachlich anhand der besonderen Umstände der jeweiligen Situation zu begründen wären

(OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 07.02.2023, 5 K 171/22, Rn. 160 juris).

Zwar mag ein UNESCO-Welterbe aufgrund der in § 37 Abs. 1 DSchG NRW betonten besonderen Bedeutung einen atypischen Sonderfall darstellen, wenn eine Windenergieanlage in der unmittelbaren Nähe des Welterbes errichtet werden soll. Aufgrund der Entfernung von über 5 km zu dem Welterbe und der optischen Abschirmung hätte der atypische Sonderfall vorliegend aber schon nicht die Kraft, um das überragende öffentliche Interesse an erneuerbaren Energien zu überwinden.

6. Keine Welterbeverträglichkeitsprüfung erforderlich

Eine Welterbeverträglichkeitsprüfung nach der Denkmalverordnung Nordrhein-Westfalen (DenkmalVO NRW) ist nicht erforderlich.

Nach § 12 der DenkmalVO NRW soll eine Welterbeverträglichkeitsprüfung (Heritage Impact Assessment) durchgeführt werden, wenn bei Planungen oder Maßnahmen i. S. d. § 37 Abs. 1 des Denkmalschutzgesetzes NRW schädliche Auswirkungen auf die

Erhaltung des außergewöhnlichen universellen Wertes der Welterbestätte nicht ausgeschlossen werden können.

Ausweislich des klaren Wortlauts der DenkmalVO NRW, der bewusst in dieser Form von dem Verordnungsgeber unter Kenntnis des Denkmalschutzgesetztes gewählt wurde, wird für die Voraussetzung zur Durchführung einer Welterbeverträglichkeitsprüfung ein anderer Maßstab gewählt. Voraussetzung für eine Welterbeverträglichkeitsprüfung ist die Möglichkeit von schädlichen Auswirkungen auf die Welterbestätte. Die Voraussetzung ist damit restriktiver formuliert als die Erlaubnispflicht aus § 9 Abs. 2 DSchG NRW, die bereits bei der Möglichkeit einer bloßen Auswirkung auf die Denkmalwertesubstanz oder das Erscheinungsbild des Denkmals erforderlich wird.

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen zu § 9 DSchG NRW kann somit die Möglichkeit von schädlichen Auswirkungen entfernungsbedingt ausgeschlossen werden. Eine Welterbeverträglichkeitsprüfung ist somit nicht erforderlich.

Nach alledem wäre die Genehmigung des Teilflächennutzungsplans Windenergie nicht aus denkmalschutzrechtlichen Gründen zu versagen gewesen.