VGH München, Beschluss v. 24.10.2023 – 22 A 21.40041

Titel:

Antrag auf Beiladung einer Gemeinde im Immissionsschutzrecht

Normenketten:

VwGO § 65
BauGB § 5
LuftVG § 14

Leitsätze:

1. Die Voraussetzung für eine notwendige Beiladung ist dann erfüllt, wenn die vom Kläger begehrte Sachentscheidung gleichzeitig unmittelbar und zwangsläufig Rechte des beizuladenden Dritten gestaltet, bestätigt, feststellt, verändert oder aufhebt. (Rn. 14) (redaktioneller Leitsatz)
2. Eine einfache Beiladung setzt voraus, dass rechtliche Interessen des beizuladenden Dritten durch die Entscheidung des Rechtsstreits berührt werden. Es genügt nicht, dass wirtschaftliche oder sonstige tatsächliche Interessen berührt sind. (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Antrag auf Beiladung einer Standortgemeinde im Verfahren, das auf die Verpflichtung der Behörde auf Erteilung eines immissionsschutzrechtlichen Vorbescheids gerichtet ist (abgelehnt), Flächennutzungsplan, Verweigerung der Zustimmung der Luftfahrtbehörde, Antrag auf Beiladung, notwendige Beiladung, einfache Beiladung

Tenor

Der Antrag auf Beiladung wird abgelehnt.

Gründe

I.

1
Die Antragstellerin, die Stadt Garching b. München, begehrt die Beiladung zum vorliegenden Rechtsstreit, in welchem die Klägerin die Erteilung eines immissionsschutzrechtlichen Vorbescheids zur Errichtung und zum Betrieb einer Windenergieanlage auf dem Gebiet der Antragstellerin erstrebt.

2
Der Vorhabenstandort befindet sich in einem im Flächennutzungsplan der Antragstellerin, bekannt gemacht am 30. April 2020, ausgewiesenen „Sondergebiet Windkraft“. Der Standort liegt ca. 10 km südwestlich des Flughafens München und ca. 7 km nordöstlich des Hubschraubersonderlandeplatzes Oberschleißheim der Bundespolizei.

3
Mit ihrem beim Landratsamt München gestellten Antrag vom 29. März 2021 auf Erteilung des Vorbescheids wollte die Klägerin folgende Feststellungen erreichen:

4
„1. Es wird festgestellt, dass die im Vorbescheidsantrag dargestellte Windenergieanlage aus luftverkehrsrechtlicher Sicht – inklusive Belangen der Flugsicherung – zulässig ist.

5
2. Es wird festgestellt, dass die im Vorbescheidsantrag dargestellte Windenergieanlage Belange der Bundeswehr nicht berührt.“

6
Die Klägerin führte im Antrag weiter aus, darüber hinaus gehende Rechtsmaterien seien ausdrücklich nicht Gegenstand des Vorbescheidsantrages. Dies gelte insbesondere für immissionsschutzrechtliche Materien (Schall, Schatten etc.), sämtliche bauordnungsrechtlichen und bauplanungsrechtlichen Fragen, die Frage

der gesicherten Erschließung, sämtliche artenschutz- und naturschutzrechtlichen Fragen und die Beeinträchtigung der öffentlichen Belange nach § 35 Abs. 3 BauGB sowie alle sonstigen in der Aufzählung nicht enthaltenen Belange. Dem Antrag waren ein Lageplan der Planung, die Standortkoordinaten, Höhen und Außenabmessungen sowie eine Übersichtszeichnung der Windenergieanlage beigefügt.

7
Die Regierung von Oberbayern – Luftamt Südbayern – verweigerte gegenüber dem Landratsamt München mit Schreiben vom 14. Mai 2021 auf der Grundlage einer Stellungnahme der D. F. GmbH die Zustimmung nach § 14 LuftVG zur Errichtung der Windenergieanlage.

8
Mit Bescheid vom 10. November 2021 lehnte das Landratsamt München den Vorbescheidsantrag ab. Voraussetzung für die Erteilung des Vorbescheides sei, dass die Auswirkungen der geplanten Anlage ausreichend beurteilt werden könnten. Die Erwartung, dass die endgültige Genehmigung erteilt werde, müsse auf eine vorläufige positive Gesamtbeurteilung gründen. Dafür benötige die Behörde ausreichende Unterlagen und Nachweise ähnlich wie bei einem Vollgenehmigungsantrag. Anhand der eingereichten Antragsunterlagen könnten die Auswirkungen des geplanten Vorhabens nicht ausreichend beurteilt werden. Die Klägerin habe selbst erklärt, dass Fragen des Arten- und Naturschutzes nicht Gegenstand des Antrags seien. Hilfsweise werde darauf hingewiesen, dass die Regierung von Oberbayern – Luftamt Südbayern – die Zustimmung nach § 14 LuftVG zur Errichtung der Windenergieanlage verweigert habe.

9
Unter dem 13. Dezember 2021 erhob die Klägerin Klage zum Verwaltungsgerichtshof, die nunmehr auf Verpflichtung des Beklagten gerichtet ist, den beantragten Vorbescheid zu erteilen.

10
Unter dem 19. Oktober 2023 beantragte die Antragstellerin die Beiladung zum Verfahren. Durch den anhängigen Rechtsstreit würden ihre rechtlichen Interessen berührt, da sie durch eine negative Entscheidung in der ihr zustehenden kommunalen Planungshoheit gem. Art. 28 Abs. 2 GG eingeschränkt werden würde. Die Fläche, auf der sich der vorgesehene Standort der Windenergieanlage befinde, habe sich im Rahmen der Bauleitplanung als einziger möglicher Standort für Windkraftanlagen herausgestellt. Unter Geltung des WindBG komme der Ausweisung von Windenergiegebieten nochmals gesteigerte Beachtung zu. Das ausgewiesene Sondergebiet Windkraft könne hierzu einen Beitrag leisten. Darüber hinaus werde die Antragstellerin durch die Entscheidung in ihren Aufgaben gemäß § 13 KSG negativ betroffen. Es sei geplant, den aus der Windkraftanlage erzeugten Strom zum Betrieb eines Geothermieheizwerkes eines Unternehmens zu verwenden, an dem die Antragstellerin zu 50% beteiligt sei. Zur Erreichung des zukünftig aufgrund des Wärmeplanungsgesetzes verpflichtenden Anteils erneuerbarer Energien an der Wärmeversorgung habe die Antragstellerin bereits am 13. September 2023 eine Wärmeplanung beschlossen, die den Ausbau und Betrieb des Geothermieheizwerkes durch regenerative Energien vorsehe. Auch diese Planung würde durch die Entscheidung negativ betroffen werden, da die Windkraft gegenüber anderen regenerativen Energien deutlich leistungsfähiger sei.

11
Die Beteiligten erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme; die Klägerin hat mit Schriftsatz vom 23. Oktober 2023 den Antrag der Antragstellerin unterstützt.

12
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und die vorgelegten Behördenakten verwiesen.

II.

13
1. Die Antragstellerin hat keinen Anspruch auf eine notwendige Beiladung gemäß § 65 Abs. 2 VwGO.

14
Nach dieser Vorschrift sind Dritte beizuladen, wenn sie an dem streitigen Rechtsverhältnis derart beteiligt sind, dass die Entscheidung auch ihnen gegenüber nur einheitlich ergehen kann. Diese Voraussetzung ist dann erfüllt, wenn die vom Kläger begehrte Sachentscheidung gleichzeitig unmittelbar und zwangsläufig Rechte des Dritten (Beizuladenden) gestaltet, bestätigt, feststellt, verändert oder aufhebt (vgl. BVerwG, U.v. 22.4.1994 – 8 C 29.92 – juris Rn. 33; Hoppe in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 65 Rn. 14). Dies ist

regelmäßig bei Anfechtungsklagen gegen Verwaltungsakte mit Doppelwirkung der Fall, in denen das rechtsgestaltende Urteil unmittelbar für den Dritten wirkt (vgl. Hoppe in Eyermann, VwGO, § 65 Rn. 15). Bei Verpflichtungsklagen ist ein Dritter notwendig beizuladen, wenn er Adressat des Verwaltungsaktes ist, zu dessen Erlass die Behörde mit der Klage verpflichtet werden soll (vgl. BVerwG, B.v. 18.6.2013 – 6 C 21.12 – juris Rn. 11). Gleiches gilt bei mehrstufigen Verwaltungsakten, die sich dadurch auszeichnen, dass sie kraft Gesetzes nur mit Zustimmung oder im Einvernehmen mit einem anderen Rechtsträger oder einer anderen Behörde ergehen dürfen. Da in diesem Fall die Zustimmung im Fall ihrer Verweigerung durch das verwaltungsgerichtliche Urteil ersetzt wird, ist der betroffene Rechtsträger notwendig beizuladen (vgl. BVerwG, B.v. 18.6.2013 – 6 C 21.12 – juris Rn. 12; U.v. 16.2.1973 – IV C 61.70 – juris Rn. 8; Hoppe in Eyermann, VwGO, § 65 Rn. 16), so etwa bei einer Klage auf Erteilung einer Baugenehmigung, zu der die Gemeinde ihr Einvernehmen nach § 36 BauGB verweigert hat (BVerwG, U.v. 16.2.1973 – IV C 61.70 – juris Rn. 9).

15
Keine der genannten Fallkonstellationen liegt hier mit Blick auf die Rechte der Antragstellerin vor. Zwar handelt es sich angesichts des Erfordernisses der Zustimmung nach § 14 LuftVG bei dem begehrten immissionsschutzrechtlichen Vorbescheid, mit dem gerade eine verbindliche Klärung der Vereinbarkeit der geplanten Windenergieanlage mit Belangen der Luftsicherheit erreicht werden soll, um einen mehrstufigen Verwaltungsakt, doch geht es insoweit nicht um Rechte, die die Antragstellerin geltend machen könnte. Der Rechtsträger der für die Erteilung der Zustimmung zuständigen Luftfahrtbehörde, der Regierung von Oberbayern/Luftamt Südbayern (Art. 26 Abs. 1 Satz 1 Nr. 9, Satz 2 ZustVVerk) – der Freistaat Bayern – ist ohnehin am Verfahren als Beklagter beteiligt.

16
Auch kann die Antragstellerin sich vorliegend nicht auf einen Anspruch auf notwendige Beiladung aus § 36 BauGB berufen. Zwar ist im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nach § 36 Abs. 1 Satz 2 Hs. 1 BauGB das Einvernehmen der Gemeinde erforderlich, wenn über die Zulässigkeit von Vorhaben nach §§ 31, 33 bis 35 BauGB entschieden wird (vgl. BVerwG, U.v. 26.3.2015 – 4 C 1.14 – juris Rn. 9). Dies dürfte ebenfalls für das Verfahren auf Erteilung eines immissionsschutzrechtlichen Vorbescheids gelten, wenn der Antrag auf die verbindliche Klärung bauplanungsrechtlicher Fragen gerichtet ist (in diesem Sinne zum baurechtlichen Vorbescheid Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Mai 2023, § 36 Rn. 13; zum immissionsschutzrechtlichen Vorbescheid VG Minden, U.v. 8.6.2011 – 11 K 744.11 – juris Rn. 36 ff.). Dies war hier jedoch nicht der Fall; die beantragte Feststellung, auf die sich die Bindungswirkung eines Vorbescheids unmittelbar beziehen würde, hat keine bauplanungsrechtlichen Fragestellungen zum Gegenstand. Da die Klägerin im Verwaltungsverfahren außer den Angaben zum Standort der Anlage zudem keinerlei Unterlagen zu bauplanungsrechtlichen Fragen vorgelegt hat (vgl. zu den vorzulegenden Unterlagen § 23 Abs. 4 i.V.m. § 22 Abs. 1 Satz 2 der 9. BImSchV), bestand für das Landratsamt im Rahmen der nach § 9 Abs. 1 BImSchG erforderlichen Prüfung, ob die Auswirkungen der geplanten Anlage ausreichend beurteilt werden können, darüber hinaus kein Anlass, die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit zu prüfen und ggf. das Einvernehmen der Antragstellerin einzuholen. Demzufolge kann auch unter diesem Aspekt im gerichtlichen Verfahren kein Anspruch auf Beiladung bestehen. Hinzu kommt, dass sich die Antragstellerin gar nicht darauf beruft, dass sie nach § 36 BauGB hätte beteiligt werden müssen und das Einvernehmen hätte verweigern wollen. Sie unterstützt vielmehr nach ihrem Vortrag die Errichtung der Windenergieanlage.

17
2. Der Senat sieht darüber hinaus von einer einfachen Beiladung nach § 65 Abs. 1 VwGO ab. Eine einfache Beiladung setzt voraus, dass rechtliche Interessen des beizuladenden Dritten durch die Entscheidung des Rechtsstreits berührt werden. Es genügt nicht, dass wirtschaftliche oder sonstige tatsächliche Interessen berührt sind (vgl. Bier/Steinbeiß-Winkelmann in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand März 2023, § 65 VwGO Rn. 13; Hoppe in Eyermann, VwGO, § 65 Rn. 9).

18
Rechtliche Interessen der Antragstellerin werden durch die Entscheidung nicht berührt.

19
2.1 Soweit die Antragstellerin sich auf die Betroffenheit ihrer Bauleitplanung beruft, besteht diese im vorliegenden Verfahren nicht. Zwar wäre es wohl ermessensgerecht, die Antragstellerin einfach beizuladen,

wenn es im vorliegenden Verfahren zu einer inzidenten Überprüfung ihres Flächennutzungsplans käme (vgl. BVerwG, U.v. 11.2.1993 – 4 C 25.91 – juris Rn. 14). Dies ist jedoch nicht der Fall.

20
Die in Streit stehende Frage der Rechtmäßigkeit der Verweigerung der Zustimmung nach § 14 LuftVG, die sich allein an Aspekten der Sicherheit des Luftverkehrs orientiert, ist von der Wirksamkeit des Flächennutzungsplans der Antragstellerin gänzlich unabhängig und veranlasst nicht zu dessen Überprüfung.

21
Ebenso wenig ergibt sich die Notwendigkeit einer inzidenten Überprüfung der Wirksamkeit des Flächennutzungsplans, soweit es um die Prüfung der Frage geht, ob im Sinne von § 9 Abs. 1 BImSchG die Auswirkungen der geplanten Anlage ausreichend beurteilt werden konnten. Nachdem die Klägerin im Verwaltungsverfahren zu den über die Belange der Luftsicherheit hinausgehenden Auswirkungen der geplanten Anlage und den entsprechenden Genehmigungsvoraussetzungen keinerlei Angaben gemacht hat, bestand für den Beklagten insoweit kein Anlass zu einer näheren Prüfung. Trotz der grundsätzlichen Verpflichtung des Gerichts zur Herstellung von Spruchreife nach § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO bei gebundenen Entscheidungen (vgl. hierzu etwa BVerwG, U.v. 22.9.2016 – 4 C 6.15 – juris Rn. 47; B.v. 17.6.2003 – 4 B 14.03 – juris Rn. 6) könnte auch seitens des Gerichts diesbezüglich keine Prüfung vorgenommen werden. Nach den Grundsätzen des „steckengebliebenen“ Genehmigungsverfahrens, in dem die Verwaltungsbehörde die Prüfung einer oder mehrerer Genehmigungsvoraussetzungen aus bestimmten Gründen nicht vorgenommen oder abgebrochen hat, entfällt diese Verpflichtung, wenn ansonsten im Verwaltungsverfahren noch nicht behandelte komplexe technische Fragen erstmals im gerichtlichen Verfahren erschöpfend geprüft werden müssten (vgl. BVerwG, U.v. 14.4.1989 – 4 C 52.87 – juris Rn. 18; B.v. 17.6.2003 – 4 B 14.03 – juris Rn. 6; BayVGH, U.v. 16.10.2017 – 22 B 17.156 – juris Rn. 21 m.w.N.; VGH BW, U.v. 30.6.2022 – 10 S 848.21 – juris Rn. 110 f.; OVG BB, U.v. 14.6.2023 – OVG 3a A 30.23 – juris Rn. 43).

22
2.2 Soweit die Antragstellerin sich darüber hinaus auf ihre in Art. 28 Abs. 2 GG verankerte kommunale Planungshoheit beruft, die sie darin betroffen sieht, dass die Realisierung einer von ihr gewünschten Planung auf einer dafür von ihr im Flächennutzungsplan ausgewiesenen Fläche in Frage steht, besteht aus Sicht des Senats ebenfalls kein Anlass für eine einfache Beiladung. Falls vorliegend aus dem Blickwinkel der Sicherheit des Luftverkehrs folgen sollte, dass sich die von der Antragstellerin erwünschte Planung an einem bestimmten Standort (möglicherweise) nicht oder nicht so, wie die Klägerin es beabsichtigt, verwirklichen lässt, wäre dies ohne Bedeutung. Denn die Planungshoheit einer Gemeinde (der Antragstellerin) umfasst nur das Recht, unter Beachtung der Vorgaben des Baugesetzbuchs bestimmte Flächen für eine bestimmte Nutzung auszuweisen. Ein Anspruch darauf, dass auf diesen Flächen die erwünschte Nutzung auch tatsächlich durch die zuständige Genehmigungsbehörde genehmigt wird, besteht jedoch nicht; die Ausweisung eines Sondergebietes Windkraft entbindet insbesondere nicht von der Notwendigkeit der Prüfung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen im nachfolgenden Genehmigungsverfahren. Dem entspricht es, dass die Bauaufsichts- bzw. Immissionsschutzbehörde auch bei Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens nicht daran gehindert ist, die beantragte Bau- oder immissionsschutzrechtliche Genehmigung zu versagen; die Gemeinde kann in einem solchen Fall nicht in ihren Rechten verletzt sein (vgl. zum Baurecht BVerwG, B.v. 25.8.2014 – 4 B 20.14 – juris Rn. 4).

23
2.3 Eine Beiladung der Antragstellerin ist auch unter dem Gesichtspunkt der von der Klägerin behaupteten drohenden Funktionslosigkeit des Flächennutzungsplans nicht geboten. Unabhängig von der Frage, ob eine planaufstellende Gemeinde ein Recht darauf haben kann, den Eintritt der Funktionslosigkeit einzelner Darstellungen des Flächennutzungsplans zu verhindern, ist nicht ersichtlich, dass im Fall der Abweisung der Verpflichtungsklage auf Erteilung des Vorbescheides die Darstellung des betroffenen Sondergebiets Windkraft im Flächennutzungsplan der Antragstellerin funktionslos würde. Dies ergibt sich schon daraus, dass in diesem Verfahren lediglich über den von der Klägerin beantragten Standort für eine Windenergieanlage in der von der Klägerin beantragten Höhe, nicht jedoch über das gesamte Sondergebiet und jede Art von Windenergieanlagen entschieden wird; nach Aussage der Deutschen Flugsicherung würde

im Übrigen einer niedrigeren Windenergieanlage am von der Klägerin beantragten Standort luftsicherheitlich nichts entgegenstehen.

24
2.4 Auch soweit die Antragstellerin sich darauf beruft, den aus der geplanten Windenergieanlage gewonnenen Strom zum Betrieb des Geothermieheizwerkes eines Unternehmens, an dem sie zu 50% beteiligt ist, verwenden und damit einen Beitrag zum Klimaschutz leisten zu wollen (§ 13 KSG) sowie eine kommunale Wärmeplanung beschlossen zu haben, resultiert daraus keine rechtliche Betroffenheit der Antragstellerin, die eine Beiladung als veranlasst erscheinen lassen würde. Zwar haben nach § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG die Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck des Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen. Dieses Berücksichtigungsgebot ist Ausfluss und Konkretisierung der aus Art. 20a GG folgenden staatlichen Verpflichtung zum Klimaschutz einschließlich des Ziels der Herstellung von Klimaneutralität. Es soll nach dem Willen des Gesetzgebers bei allen Planungen und Entscheidungen der Exekutive zum Tragen kommen, soweit im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften Entscheidungsspielräume bestehen. § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG begründet selbst aber keine neuen Handlungs- und Entscheidungsspielräume, sondern setzt das Bestehen derartiger Spielräume aufgrund gesetzlicher Regelungen voraus (vgl. BVerwG, U.v. 4.5.2022 – 9 A 7.21 – juris Rn. 61 f.; U.v. 22.6.2023 – 7 A 9.22 – juris Rn. 43). Insoweit erweitert § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG auch nicht die kommunale Planungshoheit in der Weise, dass eine Gemeinde gegenüber der zuständigen Genehmigungsbehörde durchsetzen könnte, dass von ihr unter dem Gesichtspunkt des Klimaschutzes unterstützte und geförderte Vorhaben genehmigt werden müssten. Die Berücksichtigungspflicht kann insbesondere die Genehmigungsbehörde nicht von der Einhaltung der gesetzlich vorgesehenen Genehmigungsvoraussetzungen wie etwa des § 14 LuftVG entbinden.

25
Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).