

**Titel:**

**Teilweise Kostentragung von Beklagtem und Beigeladenem trotz Klagerücknahme**

**Normenketten:**

VwGO § 92 Abs. 3, § 154 Abs. 2, § 155 Abs. 2, Abs. 4

BayVwVfG Art. 39 Abs. 1, Art. 45 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2

EEG § 2 S. 1

LuftVG § 14 Abs. 1

**Leitsätze:**

**Zur teilweisen Auferlegung von Kosten nach § 155 Abs. 4 VwGO aufgrund unzureichender Begründung eines Ablehnungsbescheids.**

**1. Die Kostenregelung zulasten eines Beteiligten wegen Verschuldens nach § 155 Abs. 4 VwGO geht als Spezialregelung allen übrigen Kostenbestimmungen vor. (Rn. 6) (redaktioneller Leitsatz)**

**2. Die Regelung des § 155 Abs. 4 VwGO kann nicht nur die ausscheidbaren Mehrkosten für einzelne Prozesshandlungen erfassen, sondern auch die gesamten Prozesskosten, wenn etwa durch ein schuldhaftes vorprozessuales Verhalten die Erhebung eines an sich vermeidbaren Rechtsschutzbegehrens verursacht wurde. (Rn. 6) (redaktioneller Leitsatz)**

**3. Die an Inhalt und Umfang der Begründung eines Verwaltungsakts nach Art. 39 Abs. 1 S. 1 und 2 BayVwVfG zu stellenden Anforderungen lassen sich nicht allgemeingültig umschreiben; sie richten sich nach den Besonderheiten des Einzelfalles. (Rn. 11) (redaktioneller Leitsatz)**

**Schlagworte:**

Kostentragung des Beklagten und der Beigeladenen wegen Verschuldens, Schuldhaftes vorprozessuales Verhalten von Behörden, Begründungserfordernisse bei komplexen Entscheidungen, unzureichende Begründung eines Verwaltungsakts, Bedeutung von Anlagen zur Gewinnung erneuerbarer Energien, Klagerücknahme, Kostentragung, Kostenteilung, Verschulden des Beklagten, vorwerfbare Veranlassung einer Klageerhebung, verteidigungspolitischer Beurteilungsspielraum, militärische Erfordernisse, luftrechtliche Zustimmung, steckengebliebenes Genehmigungsverfahren

**Fundstelle:**

BeckRS 2024, 36861

**Tenor**

I. Das Verfahren wird eingestellt.

II. Die Kosten des Verfahrens tragen die Klägerin zur Hälfte und der Beklagte sowie die Beigeladene jeweils zu einem Viertel. Die Beigeladene trägt ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

III. Der Streitwert wird auf 5.600.000 Euro festgesetzt.

**Gründe**

I.

1

Die Klägerin beabsichtigt die Errichtung und den Betrieb von 8 Windenergieanlagen im Außenbereich. Ihr Genehmigungsantrag wurde mit Bescheid des Landratsamts T. ... vom 28. Februar 2024 abgelehnt. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, die Regierung von Mittelfranken – Luftamt Nordbayern – habe die Zustimmung nach § 14 LuftVG aufgrund der Stellungnahme des Luftfahrtamts der Bundeswehr verweigert. Nachdem der Klägerbevollmächtigte im Verwaltungsverfahren Einwendungen gegen die Versagung vorgebracht habe, sei eine nochmalige Stellungnahme der militärischen Flugbehörden eingeholt worden. Diese hätte bestätigt, dass die beantragten Anlagen die Kursführungsmindesthöhe (engl. Minimum Vectoring Altitude – MVA) sowie mehrere Instrumentenan- und Abflugverfahren des militärischen Flugplatzes Grafenwöhr beeinträchtigten. Eine Anhebung der MVA sei ebenso wie eine Änderung der

Verfahren abzulehnen, weil sie zu flugbetrieblichen Einschränkungen führten. Eine Anpassung sei ohne nachhaltige Beeinträchtigung des Flugbetriebs nicht möglich. Mit Schriftsatz vom 3. April 2024 hat die Klägerin Klage erhoben und einen Verpflichtungsantrag auf Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung sowie hilfsweise einen Antrag auf erneute Verbescheidung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts angekündigt. Der Beklagte ist dem entgegengetreten.

## 2

Nach Erläuterung der flugbetrieblichen Umstände sowie der anzuwendenden militärischen Vorschriften durch die Vertreter der Beigeladenen in mehreren Schriftsätzen sowie in der mündlichen Verhandlung am 6. Dezember 2024 nahm die Klägerin ihren Antrag auf Erteilung der Genehmigung vom 3. Februar 2022 samt Ergänzungsanträgen vom 3. März und 3. Juli 2023 sowie ihre Klage in der mündlichen Verhandlung vor der förmlichen Stellung der Klageanträge zurück.

## 3

Ergänzend wird auf die Gerichts- und die vorgelegten Behördenakten sowie auf das Protokoll der mündlichen Verhandlung verwiesen.

## II.

## 4

1. Die Klägerin hat in der mündlichen Verhandlung vom 6. Dezember 2024 nicht nur den Antrag auf Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, sondern auch die Klage zurückgenommen. Das Verfahren ist daher nach § 92 Abs. 3 VwGO einzustellen.

## 5

2. Abweichend von der regelmäßigen, sich bei der Rücknahme einer Klage aus § 155 Abs. 2 VwGO ergebenden Kostenfolge hat die Klägerin die Kosten des Verfahrens nicht vollumfänglich, sondern nur zur Hälfte zu tragen. Zwar trifft bei der Rücknahme einer Klage die Kostenlast grundsätzlich den Kläger. Die Kosten des Verfahrens, die durch das Verschulden eines Beteiligten entstanden sind, können jedoch gemäß § 155 Abs. 4 VwGO diesem auferlegt werden. Da diese Voraussetzung in Bezug auf den Beklagten und die Beigeladene hier vorliegt, sind ihnen die Kosten des Verfahrens zu je einem Viertel aufzuerlegen.

## 6

Die Kostenregelung zulasten eines Beteiligten wegen Verschuldens nach § 155 Abs. 4 VwGO geht als Spezialregelung allen übrigen Kostenbestimmungen vor. Dies gilt sowohl für die Kostentragung bei Klagerücknahme gemäß § 155 Abs. 2 VwGO (BayVGH, B.v. 17.9.2021 – 22 AS 21.40015 – juris Rn. 8; vgl. auch BayVGH, B.v. 26.9.2016 – 15 CE 16.1333 – juris Rn. 18, jew. m.w.N.) als auch für § 154 Abs. 3 VwGO, was in dessen Halbs. 2 klargestellt wird; einem Beigeladenen können daher ebenfalls Kosten auferlegt werden, selbst wenn er keinen Antrag gestellt hat (vgl. OVG NW, B.v. 20.11.2001 – 13 B 1116/01 – juris Rn. 6; Neumann/Schaks in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 155 Rn. 77). Die Regelung des § 155 Abs. 4 VwGO kann nicht nur die ausscheidbaren Mehrkosten für einzelne Prozesshandlungen erfassen, sondern auch die gesamten Prozesskosten, wenn etwa durch ein schuldhaftes vorprozessuales Verhalten die Erhebung eines an sich vermeidbaren Rechtsschutzbegehrens verursacht wurde (BayVGH, B.v. 26.9.2016 – 15 CE 16.1333 – a.a.O.; B.v. 17.9.2021 – 22 AS 21.40015 – a.a.O. Rn. 9 m.w.N.). Sie eröffnet dem Gericht bei der Kostenentscheidung die Möglichkeit, einzelfallbezogen das Verhalten der Beteiligten zu berücksichtigen und die typisierenden Regelungen der §§ 154 ff. VwGO nicht oder modifiziert zur Anwendung kommen zu lassen. Zwar hat das Gericht – anders als im Fall des § 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO – keine Billigkeitsentscheidung zu treffen, ihm wird jedoch nach dem eindeutigen Wortlaut Ermessen eingeräumt (OVG RhPf, B.v. 2.9.2015 – 2 B 10765/15 – juris Rn. 97; Neumann/Schaks a.a.O., § 155 Rn. 79 m.w.N.), wobei die Regelung aufgrund ihres Charakters als Ausnahmenvorschrift nicht extensiv angewandt werden darf (Olbertz in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand Januar 2024, § 155 VwGO Rn. 24).

## 7

Ein Verschulden eines Beteiligten i.S.d. § 155 Abs. 4 VwGO liegt vor, wenn dieser unter Außerachtlassung der erforderlichen und ihm zumutbaren Sorgfalt durch sein Verhalten einen anderen Beteiligten oder das Gericht zu Prozesshandlungen oder Entscheidungen veranlasst hat, die nicht erforderliche Kosten verursacht haben (vgl. BayVGH, B.v. 26.9.2016 – 15 CE 16.1333 – a.a.O.; B.v. 17.9.2021 – 22 AS 21.40015 – juris Rn. 10 m.w.N.). Der Begriff des Verschuldens entspricht dabei dem des § 60 VwGO, so dass bereits leichte Fahrlässigkeit ausreicht (BayVGH, B.v. 17.9.2021 – 22 AS 21.40015 – a.a.O. m.w.N.).

Das schuldhafte Verhalten des Beteiligten muss aber ursächlich für das Entstehen bestimmter Kosten gewesen sein (Neumann/Schaks a.a.O., § 155 Rn. 80; Olbertz a.a.O., § 155 VwGO Rn. 25 f.). War das schuldhafte Verhalten mehrerer Beteiligten kausal für die vermeidbaren Kosten, kommt auch eine Teilung der Verfahrenskosten in Betracht (vgl. OVG NW, B.v. 20.11.2001 – 13 B 1116/01 – juris Rn. 17; Olbertz a.a.O., § 155 VwGO Rn. 24).

## 8

Behördliches Verschulden kann insbesondere dann vorliegen, wenn die Klageerhebung vorwerfbar veranlasst wurde (OVG NW, B.v. 23.6.2014 – 2 A 104/12 – juris Rn. 112). Dabei kann der Umstand, dass sich ein Kläger aufgrund einer erkennbar unzureichenden Begründung zur Klageerhebung veranlasst sehen konnte, es rechtfertigen, einem anderen Beteiligten jedenfalls einen Teil der Kostenlast aufzuerlegen (BVerwG, B.v. 22.2.2007 – 9 A 13.06 – juris Rn. 3; LSG Berlin-Bbg, B.v. 16.10.2012 – L 7 KA 68/11 – juris Rn. 4; Neumann/Schaks a.a.O., § 155 Rn. 99). Die Pflicht, einen Verwaltungsakt zu begründen (Art. 39 BayVwVfG), besteht auch rechtsschutzbezogen (Wöckel in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 155 Rn. 13 m.w.N.). Das Nichtbeachten dieses Formerfordernisses durch eine Behörde ist zumindest fahrlässig, das behördliche Verschulden muss aber kausal für die Klageerhebung und damit für die Kostenverursachung sein (Olbertz a.a.O., § 155 VwGO Rn. 26).

## 9

In Fällen, in denen die erforderliche Begründung im gerichtlichen Verfahren nachgeholt wird (Art. 45 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2 BayVwVfG), kann § 155 Abs. 4 VwGO in Ausnahmefällen eine Handhabe dafür bieten, der Behörde im Prozess die Kosten aufzuerlegen, wenn die Klage daraufhin zurückgenommen wird (vgl. Pünder in Ehlers/Pünder, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2022, 3. Heilung im Widerspruchs- und im gerichtlichen Verfahren, Rn. 84 f. m.w.N.; vgl. auch BVerwG, U.v. 26.6.1980 – 2 C 8.78 – BVerwGE 60, 245/252; Olbertz a.a.O., § 155 VwGO Rn. 26). Zwar ist es nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung regelmäßig Sache eines Klägers, vor Klageerhebung seine Erfolgsaussichten einzuschätzen, wobei er auch einkalkulieren muss, dass Verfahrensfehler noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nach Maßgabe von Art. 45 Abs. 1 und 2 BayVwVfG geheilt werden bzw. nach Art. 46 BayVwVfG unbeachtlich bleiben können und seine Klage deshalb unter Umständen nicht erfolgreich sein wird (vgl. BVerwG, B.v. 30.4.2010 – 9 B 42.10 – juris Rn. 7). Kann er aber gerade wegen der unzulänglichen Begründung des Verwaltungsaktes seine Erfolgsaussichten in der Sache nicht richtig einschätzen, bleibt ihm nur der Klageweg, um die Rechtslage zu klären. Nimmt der Kläger dann die Klage aufgrund der Erläuterung der Sachlage durch die Behörde in der mündlichen Verhandlung zurück, die ihm eigentlich schon die Behörde in der Begründung ihres Verwaltungsakts hätte geben müssen, spricht dies regelmäßig dafür, dass die Klage durch die unzulängliche Begründung veranlasst war (Neumann/Schaks a.a.O., § 155 VwGO Rn. 99). Darüber hinaus kann § 155 Abs. 4 VwGO auch als Ausgleich für eine Nachermittlungspflicht des Gerichts angesehen werden (Olbertz a.a.O., § 155 VwGO Rn. 26).

## 10

Gemessen daran trifft Beigeladene und Beklagten hier ein Verschulden daran, dass die Klägerin Klage erhoben hat. Das Landratsamt hat den Antrag mit Bescheid vom 28. Februar 2024 mit der Begründung abgelehnt, die erforderliche luftverkehrsrechtliche Zustimmung nach § 14 Abs. 1 LuftVG sei durch die Regierung von Mittelfranken – Luftamt Nordbayern – als zuständige Luftfahrtbehörde mit Schreiben vom 16. August 2023 und vom 19. Dezember 2023 versagt worden. Diese Versagung wurde wiederum im Ergebnis allein auf die Stellungnahme der Beigeladenen gestützt, wonach die Windenergieanlagen die Kursführungsmindesthöhe (MVA) sowie mehrere Instrumentenan- und Abflugverfahren des militärischen Flugplatzes Grafenwöhr beeinträchtigten. Es bestünden daher flugbetriebliche Gründe, die entgegenstünden. Eine Anhebung der MVA sowie eine Anpassung der Instrumentenflugverfahren sei geprüft worden. Beides hätte jedoch flugbetriebliche Einschränkungen zur Folge und werde daher abgelehnt. Auf die Einwendungen des Klägerbevollmächtigten habe die Beigeladene erklärt, dass eine Anhebung unterschiedliche Einschränkungen zur Folge hätte. In fast allen Fällen verlängerten sich die Flugwege, teilweise gingen IFR-Level verloren (d.h. es könnten weniger Flugzeuge vertikal gestaffelt werden), in manchen Fällen sei das Führen von Flügen nach Instrumentenflugregeln nicht mehr möglich, weil etwa der vertikale Abstand zum darüber liegenden Luftraum unterschritten werde. Der Luftraum der Bundeswehr sei begrenzt und die MVA könne im militärischen Bereich nicht beliebig angehoben werden. Eine Anhebung habe negative Auswirkungen auf den Flugbetrieb am Flugplatz Grafenwöhr, weil mit längeren Flugwegen zu rechnen sei, was zum einen unwirtschaftlich sei und zum anderen dafür Sorge, dass

die Luftfahrzeuge länger unterwegs seien, was wiederum zu Verzögerungen im Flugbetrieb führe. Zusätzlich sei fast jedes Instrumentenflugverfahren des Flugplatzes Grafenwöhr betroffen. Vor allem bei den Fehlflugverfahren der betroffenen Instrumentenanflugverfahren sei eine Anpassung nicht umsetzbar, ohne den Flugbetrieb nachhaltig zu beeinträchtigen. Höhere Steiggradienten, als von der ICAO im Fehlflug empfohlen, seien abzulehnen. Auch seien Verschiebungen der Flugwege nicht ohne Weiteres möglich, weil die existierende Hinderniskulisse und unter Umständen ausgewiesene Vorrangflächen zu Konflikten führten.

## 11

Diese Begründung wird den gesetzlichen Anforderungen nicht gerecht und führt dazu, dass die Klägerin, die bereits im Verwaltungsverfahren Einwendungen erhoben und eine Plausibilisierung der Ablehnungsgründe eingefordert hatte, nach Erlass des Ablehnungsbescheides die Erfolgsaussichten einer Klage nicht hinreichend beurteilen konnte. Nach Art. 39 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG ist ein schriftlicher Verwaltungsakt mit einer Begründung zu versehen, in der die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen sind, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben (Art. 39 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG). Die an Inhalt und Umfang der Begründung zu stellenden Anforderungen lassen sich nicht allgemeingültig umschreiben. Sie richten sich nach den Besonderheiten des Einzelfalles, namentlich nach Art und Bedeutung des Verwaltungsakts, den Besonderheiten des jeweiligen Rechtsgebiets und der in Frage kommenden Rechtsvorschriften sowie nach den für die Entscheidung im konkreten Fall maßgeblichen tatsächlichen und rechtlichen Gründen. Erforderlich ist eine Darlegung der von der Behörde zugrunde gelegten Sach- und Rechtslage, die den Adressaten in die Lage versetzt, die Richtigkeit der sachlichen Grundlagen der Entscheidung und die Stimmigkeit der rechtlichen Folgerungen überprüfen zu können. Im Hinblick auf die tatsächlichen Grundlagen ist das erforderliche Ausmaß der Begründung eines Verwaltungsakts dabei vor allem von der Komplexität des von der Behörde geprüften Sachverhalts abhängig. Je einfacher und nachvollziehbarer sich dieser – einschließlich der ihn bestimmenden Ursachenzusammenhänge – darstellt, desto geringer sind die Begründungsanforderungen. Umgekehrt gilt, dass bei komplexen Sachverhalten, die durch eine Vielzahl relevanter Umstände und komplizierte Kausalitätsbeziehungen gekennzeichnet sind, die Behörde verpflichtet ist, im Einzelnen mitzuteilen, aus welchen Erwägungen heraus sie eine bestimmte Sachlage ihrer Entscheidung zu Grunde gelegt hat (vgl. HessVGh, B.v. 28.6.2006 – 7 UZ 2930/05 – juris Rn. 44; Schuler-Harms in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, § 39 VwVfG Rn. 59; Holger Weiß in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 39 Rn. 29 f.). Erforderlich ist dabei allerdings nicht, schriftliche Verwaltungsakte generell in allen Einzelheiten zu begründen, so dass anhand der Begründung die vollständige Überprüfung der Rechtmäßigkeit in jeder tatsächlichen und rechtlichen Hinsicht möglich ist; die Begründungspflicht richtet sich insofern nach den Besonderheiten des jeweiligen Rechtsgebietes und nach den Umständen des Einzelfalles (vgl. BVerwG, U.v. 27.11.2014 – 4 C 31.13 – juris Rn. 8 zur Festsetzung eines sanierungsrechtlichen Ausgleichsbeitrages; BayVGh, B.v. 26.3.2020 – 3 ZB 18.713 – juris Rn. 10 zum Besoldungsrecht; OVG NW, B.v. 19.10.2018 – 19 B 1353/18 – juris Rn. 10 ff. für einen schulrechtlichen Bescheid; NdsOVG, U.v. 9.2.2022 – 13 B 322/21 – juris Rn. 26 f. für die Inanspruchnahme aus einer Verpflichtungserklärung). Soweit Tatsachen während des Verfahrens streitig waren, ist hierauf in der Begründung einzugehen. In diesen Fällen ist grundsätzlich nicht nur der Sachverhalt als solcher, sondern auch die Bewertung (ggf. auch die Beweiswürdigung) durch die Behörde mitzuteilen (Schuler-Harms a.a.O.; vgl. auch Holger Weiß a.a.O., Rn. 30). Bei Beurteilungsspielräumen gehört zu den darzustellenden rechtlichen Gründen i.S.d. Art. 39 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG regelmäßig auch die Begründung der zu treffenden wertenden Entscheidungen. Für den Betroffenen muss erkennbar sein, dass eine Bewertung stattgefunden hat, welche Faktoren für die Bewertung maßgebend waren und welche Bedeutung den einzelnen Faktoren beigemessen worden ist (U. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 39 Rn. 52, u.V.a. BVerwG, B.v. 8.3.2012 – 6 B 36.11 – juris Rn. 9); dies gilt vor allem dann, wenn er bereits im Verwaltungsverfahren eine Plausibilisierung eingefordert hat. In derartigen Fällen kann der Begründung vor dem Hintergrund der Garantie des effektiven Rechtsschutzes eine besondere Bedeutung zukommen (vgl. VGh BW, U.v. 27.2.2006 – 6 S 1508/04 – juris Rn. 37; HessVGh, U.v. 22.9.1993 – 1 UE 498/86 – juris Rn. 29).

## 12

Im Hinblick auf die Bedeutung des Vorhabens, das nach § 2 Satz 1 EEG im überragenden öffentlichen Interesse lag und der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit diene (gegenüber Belangen der Bündnisverteidigung findet nach § 2 Satz 3 EEG lediglich Satz 2 keine Anwendung) und der Komplexität der

sich stellenden tatsächlichen und rechtlichen Fragen waren sowohl die von der Beigeladenen mitgeteilten Begründungen als auch die vom Landratsamt als Behörde des Beklagten in den Bescheid aufgenommenen Gründe, die im Wesentlichen auf diese Bezug nehmen, unzureichend.

### 13

Der Ablehnung des Antrags auf Genehmigung der Windenergieanlagen liegt eine komplexe luftrechtliche Rechtslage zugrunde. Im Rahmen der Klage auf Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung ist die Versagung der Zustimmung gemäß § 14 Abs. 1 LuftVG (als andere öffentlich-rechtliche Vorschrift i.S.d. § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG) inzident auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen (OVG SH, U.v. 19.1.2017 – 1 LB 18.15 – juris Rn. 55; VGH BW, U.v. 24.5.2023 – 14 S 1705.22 – juris Rn. 32; ThürOVG, U.v. 30.9.2009 – 1 KO 89.07 – juris Rn. 44, in Bezug auf § 12 LuftVG; ebenso Wysk in Grabherr/Reidt/Wysk, LuftVG, Stand Mai 2024, § 12 Rn. 78). Ein antragsgemäßes Urteil ersetzt die Zustimmung der Luftfahrtbehörde (so VGH BW, U.v. 24.5.2023 – 10 S 1705.22 – juris Rn. 32). Bei der Beurteilung, ob die Zustimmung zu erteilen war, kommt es nicht nur darauf an, ob eine konkrete Gefahr für die Sicherheit des Luftverkehrs zu besorgen ist (OVG NW, U.v. 16.2.2024 – 22 D 150/22.AK – juris Rn. 148 m.w.N.; VGH BW, U.v. 4.4.2023 – 10 S 1560.22 – juris Rn. 35; U.v. 24.5.2023 – 14 S 1705.22 – juris Rn. 34). Selbst wenn eine solche vorliegt, können nach der obergerichtlichen Rechtsprechung auch Fragen der Verhältnismäßigkeit eine Rolle spielen, wenn etwa der Gefahr für die Sicherheit des Luftverkehrs durch Neuberechnung der MVA oder durch Änderung von Flugverfahren ohne Weiteres begegnet werden kann, d.h. wenn dies zu keinen Nachteilen für die Luftsicherheit und zu keinen rechtserheblichen Auswirkungen auf andere Interessen, insbesondere den militärischen Flugverkehr, führt (vgl. VGH BW, U.v. 24.5.2023 – 14 S 1705/22 – juris Rn. 54 ff. m.w.N.). Ungeachtet der Tatsache, dass der Zustimmungsvorbehalt ausschließlich der Vorbeugung von konkreten Gefahren für die Sicherheit des Luftverkehrs dient, so dass keine Abwägung mit entgegenstehenden Belangen stattfindet, und es grundsätzlich auch nicht darauf ankommt, ob und inwieweit den Teilnehmern am Luftverkehr im Einzelfall zuzumuten sein könnte, ihrerseits ihr Verhalten zu ändern oder an dem zur Genehmigung gestellten Vorhaben auszurichten (vgl. VGH BW, U.v. 4.4.2023 – 10 S 1560/22 – juris Rn. 38 m.w.N.; U.v. 24.5.2023 – 14 S 1705/22 – juris Rn. 33 ff.; NdsOVG, U.v. 14.2.2023 – 12 LB 128/19 – juris Rn. 68), wird in der obergerichtlichen Rechtsprechung eine solche Prüfungspflicht grundsätzlich bejaht; dabei wird den militärischen Behörden allerdings ein verteidigungspolitischer Beurteilungsspielraum eingeräumt (vgl. VGH BW, U.v. 4.4.2023 – 10 S 1560/22 – juris Rn. 51 ff. m.w.N.; U.v. 24.5.2023 – 14 S 1705/22 – juris Rn. 53 ff.; OVG NW, U.v. 16.2.2024 – 22 D 150/22.AK – juris Rn. 154 ff.). Auf diese Fragen wurde im Ablehnungsbescheid nicht eingegangen.

### 14

Die im Ablehnungsbescheid enthaltenen Angaben waren auch nicht ausreichend, um vor diesem Hintergrund die Richtigkeit der sachlichen Grundlagen der Entscheidung und die Stimmigkeit der daraus zu ziehenden luftrechtlichen Folgerungen überprüfen zu können. Es liegt ein komplexer Sachverhalt vor, bei dem sich die Frage nach dem Vorliegen einer konkreten Gefahr nach luftrechtlichen Regelungen beurteilt, die sich dem Betroffenen nicht ohne Weiteres erschließen. Hier war zum Zeitpunkt des Bescheiderlasses für die Klägerin schon nicht nachvollziehbar, in welchem Ausmaß die geplanten Windenergieanlagen in die jeweiligen MVA-Sektoren hineingeragt hätten. Die Beigeladene hat erst mit Schriftsatz vom 30. Oktober 2024 und erst auf gerichtliche Aufforderung hin eine entsprechende tabellarische Aufstellung sowie eine Karte mit den MVA-Sektoren vorgelegt, die allerdings keinen Maßstab enthielt und einen räumlichen Bereich umfasste, der u.a. die Städte Gotha, Chemnitz, Pocking und Augsburg abdeckte. Erst durch die von der Klägerin kurz vor der mündlichen Verhandlung vorgelegte kartographische Darstellung der maßgeblichen Umgebung der Anlagenstandorte und des Militärflugplatzes mit einem für eine Plausibilisierung brauchbaren Maßstab (1 : 175.000) konnte der Senat – anhand weiterer eigener Recherchen unter Heranziehung des Geoportals BayernAtlas – abschätzen, in welchem räumlichen Umfang die MVA, die nach den maßgeblichen Regelungen Hindernisfreiheit in einem Radius von 8 km und einer Höhe von 1000 ft gewährleisten müssen, bei Errichtung der Anlagen hätte angehoben werden müssen. Die maßgeblichen Vorgaben für die Bestimmung der MVA wurden im Übrigen erst im Schriftsatz der Beigeladenen vom 15. Oktober 2024 (teilweise) erwähnt (Verweis auf das Luftfahrthandbuch Deutschland ENR 1.8-21) bzw. mit Schreiben vom 30. Oktober 2024 vorgelegt (Allgemeine Regelung der Beigeladenen (AR) C2-272/2-2000-9 „An- und Abflugverfahren für Flugplätze“, die auf die Anwendung der Regelungen der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation verweist). Die im Routinebetrieb eingesetzten Flugzeugmuster wurden mit ihren militärischen Bezeichnungen ebenfalls erst mit letztgenanntem Schriftsatz mitgeteilt. Eine Erläuterung dazu, vor allem zum Flugzeugtyp Lockheed C-130 Hercules, der nach Angaben

der Beigeladenenvertreter die schlechtesten Leistungsparameter aufweist, wurde erst in der mündlichen Verhandlung gegeben. Ebenso haben die Vertreter der Beigeladenen dort erstmals die Größenordnung der Flugbewegungen mitgeteilt. Konkrete und nachvollziehbare Angaben zu den zu beeinträchtigten Flugverfahren sowie zu Fragen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes wurden ebenfalls erst – nach Aufforderung durch den Senat – mit Schriftsatz vom 26. November 2024 sowie in erster Linie in der mündlichen Verhandlung gemacht.

## 15

Die unzureichende Begründung hat letztlich dazu geführt, dass die Klägerin – ebenso wie der entscheidende Senat – die Erfolgsaussichten der Klage erst im Laufe des gerichtlichen Verfahrens abschätzen konnte. Es obliegt aber den Behörden des Beklagten, den Ablehnungsbescheid gemäß Art. 39 Abs. 1 Satz 1 und 2 BayVwVfG ordnungsgemäß zu begründen. Er verfügt mit dem Luftamt Nordbayern auch über eine Fachbehörde, deren gutachterlichen Bewertungen als Behörde der Flugsicherungsorganisation auch im gerichtlichen Verfahren besondere Bedeutung zukommt (vgl. VG Regensburg, U.v. 13.1.2014 – RO 7 K 12.647 – juris Rn. 29 u.V.a. Meyer/Wysk in Reidt/Wysk, LuftVG, § 18a LuftVG Rn. 53 und BVerwG, U.v. 7.4.2016 – 4 C 1.15 – BVerwGE 154, 377 Rn. 23 f.). Warum eine nähere fachliche Erläuterung der Zusammenhänge – trotz der Einwendungen des Klägerbevollmächtigten im Verwaltungsverfahren – nicht möglich gewesen sein soll, erschließt sich nicht. Auch wenn das Luftamt keine näheren Kenntnisse vom militärischen Flugbetrieb gehabt haben sollte, wäre eine eigenständige Erläuterung, etwa welche Bedeutung der MVA für die Luftsicherheit generell zukommt bzw. wie diese geregelt sind und in welchem Umfang (Radius von 8 km) eine Beeinträchtigung konkret zu erwarten war, möglich gewesen. Zudem hätte die Möglichkeit bestanden, die Beigeladene erneut um eine vertiefte Erläuterung zu ersuchen. Die Beigeladene hat ihre im Rahmen des verteidigungspolitischen Beurteilungsspielraums getroffene Entscheidung – trotz nochmaliger Nachfrage – gegenüber dem Luftamt nicht nachvollziehbar erläutert und trägt daher ein erhebliches Mitverschulden hinsichtlich der unzureichenden Begründung des Ablehnungsbescheids und damit der Klageerhebung seitens der Klägerin. Hierfür hätte es nicht unbedingt detaillierter Ausführungen bedurft, wie sie in der mündlichen Verhandlung gemacht wurden. Eine nähere Plausibilisierung der in ihrer Sphäre liegenden Umstände, insbesondere unter Verweis auf die Zahl der Flugbewegungen, die grob umrissenen militärischen Erfordernisse und die zu befürchtenden Beeinträchtigungen, wäre aber ohne Weiteres möglich gewesen und erscheint zumutbar. Ebenso hätte erläutert werden können, dass sich im Westen des Flugplatzes die Flugbeschränkungszone ED-R 136 A befindet, deren kartographische Darstellung durch den Senat ermittelt und in die Verhandlung eingeführt werden musste. Vor allem wäre es möglich gewesen, bereits im Rahmen der im Verwaltungsverfahren übermittelten Stellungnahme und nicht erst in der mündlichen Verhandlung plausibel darzulegen, dass eine Prüfung des konkreten Vorhabens unter Berücksichtigung des § 2 Satz 1 EEG stattgefunden hat und zu welchem Ergebnis diese kam. Dabei handelt es sich um Umstände, die dem Luftamt des Beklagten nicht ohne Weiteres bekannt sein konnten. Schließlich hätte im Zusammenhang mit der Verhältnismäßigkeitsprüfung auch darauf hingewiesen werden können, dass die „Arbeitsgemeinschaft Windenergie und Bundeswehr“ laut Monitoringbericht der Bundesregierung zum Ausbau der erneuerbaren Energien vom 22. Februar 2024 (BT-Drs. 20/10478 S. 46 f.) seit Frühjahr 2022 bereits eine generelle Prüfung der „besseren Vereinbarkeit des Ausbaus von Windenergieanlagen und militärischen Belangen“ durchgeführt hat (was zum Abbau von Hemmnissen für die Errichtung von Windenergieanlagen auf Flächen von etwa 8.400 Quadratkilometern führte, vgl. BT-Drs. 20/10478 S. 46). Dass die Klägerin die Ablehnung der Zustimmung nicht widerspruchlos hingenommen hat, war im Übrigen nicht zuletzt aufgrund der nochmaligen Anfrage für die Beigeladene erkennbar.

## 16

Die Kausalität ist ebenfalls zu bejahen. Aufgrund der unzureichenden Begründung konnte die Klägerin die Erfolgsaussichten nicht in ausreichendem Maß abschätzen. Die Klägerin hat nach Kenntnis der maßgeblichen Umstände die Klage in der mündlichen Verhandlung noch vor Stellung der Anträge zurückgenommen. Es ist daher davon auszugehen, dass bei hinreichender Kenntnis keine Klage erhoben worden wäre.

## 17

Maßgebend dafür, die Kosten des erstinstanzlichen Verfahrens auch der Klägerin zur Hälfte aufzuerlegen, ist, dass diese mit ihrer Klage ursprünglich das Ziel verfolgt hat, den Beklagten zu verpflichten, die immissionsschutzrechtliche Genehmigung zu erteilen. Klageziel war damit nicht nur eine

Neuverbescheidung hinsichtlich der Verweigerung der Zustimmung nach § 14 Abs. 1 LuftVG. Der Beklagte hat insofern zu Recht darauf hingewiesen, dass es sich um einen Fall eines Genehmigungsverfahrens mit komplexen technischen Sachverhalten handelt, die im Verwaltungsverfahren noch nicht geprüft wurden und zum Teil – nicht zuletzt aufgrund fehlender Mitwirkung der Klägerin – noch nicht geprüft werden konnten. Nach den Grundsätzen des steckengebliebenen Genehmigungsverfahrens (vgl. BVerwG, B.v. 25.11.1997 – 4 B 179.97 – NVwZ-RR 1999, 74; B.v. 26.3.2014 – 4 B 3.14 – juris Rn. 16), hätte sich der Senat auf die Prüfung beschränken dürfen und müssen, ob der von der Behörde herangezogene Versagungsgrund – die Verweigerung der luftrechtlichen Zustimmung – die Ablehnung des Antrags trägt. Insofern beruhte die Rücknahme der Klage, die nicht nur im Hauptantrag, sondern nach vorläufiger Einschätzung des Senats auch im Hilfsantrag keine Aussicht auf Erfolg gehabt hätte, nicht allein auf dem Begründungsmangel. Dies rechtfertigt bei Ausübung pflichtgemäßen Ermessens nach § 155 Abs. 4 VwGO eine Kostenbeteiligung der Klägerin.

#### **18**

Die Vertreter der Beigeladenen haben zwar in der mündlichen Verhandlung entscheidende Beiträge zur Aufklärung des Sachverhalts geleistet (vgl. zur Förderung des Verfahrens als Beurteilungskriterium Schübel-Pfister in Eyermann, VwGO, § 162 Rn. 41 m.w.N.). Es entspricht aber der Billigkeit, dass diese ihre außergerichtlichen Kosten selbst trägt (§ 162 Abs. 3 VwGO). Hätten ihre militärischen Behörden nämlich eine ausführlichere Begründung abgegeben, was ihnen nicht zuletzt vor dem Hintergrund der erforderlichen Zusammenarbeit zwischen den Luftfahrtbehörden gegenüber dem Luftamt oblag, auf die sich dann das Luftamt hätte beziehen können, hätte die Klägerin die Erfolgsaussichten bereits vor Klageerhebung in hinreichender Weise einschätzen können (vgl. oben).

#### **19**

3. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nr. 19.1.2 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013. Die geschätzten Herstellungskosten belaufen sich pro Windenergieanlage auf 7 Mio. Euro, insgesamt also 56 Mio. Euro. Nach Ziff. 9.1.2.5 des Streitwertkatalogs liegt der Streitwert bei 10% dieser Herstellungskosten, mithin bei 5,6 Mio. Euro.

#### **20**

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 92 Abs. 3 Satz 2, § 152 Abs. 1 VwGO; § 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).