

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 C 1.04
OVG 8 A 10814/03

Verkündet
am 18. November 2004
Oertel
Justizhauptsekretärin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 18. November 2004
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. P a e t o w ,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht H a l a m a , Prof. Dr. R o j a h n ,
Dr. J a n n a s c h und die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. P h i l i p p

für Recht erkannt:

Die Revision der Kläger gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 26. November 2003 wird zurückgewiesen.

Die Kläger tragen die Kosten des Revisionsverfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen zu 2. Die anderen Beigeladenen tragen ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

G r ü n d e :

I.

Die Kläger begehren jeweils die Erteilung eines Bauvorbescheides für die Errichtung einer Windenergieanlage.

Mit Schreiben vom 23. November 2000 stellte die Klägerin zu 1 Bauvoranfragen für die Errichtung von drei Windenergieanlagen mit einer Nabenhöhe von 65 m und einem Rotordurchmesser von 70 m auf den Flurstücken Nrn. 1735, 1768 und 1794 der Gemarkung A.; die Gesamthöhe der jeweiligen Anlage sollte 100 m nicht überschreiten. Die Baugrundstücke liegen ca. 300 m östlich der Start- und Landebahn des Segelflugplatzes Q. Berg, den der Beigeladene zu 2 seit 1963 aufgrund luftverkehrsrechtlicher Genehmigung betreibt.

Die Beklagte lehnte die Bauvoranfragen ab, unter anderem weil der Beigeladene zu 3 geltend gemacht hatte, dass die Windkraftanlagen den Flugbetrieb am Segelfluggelände gefährden würden. Widerspruch und Klage blieben ohne Erfolg.

Im Berufungsverfahren teilte die Klägerin zu 1 mit, dass die Bauvoranfrage für das Flurstück Nr. 1794 nun vom Kläger zu 2 als neuem Bauherrn beantragt und die Bauvoranfrage für das Flurstück Nr. 1735 nicht weiter verfolgt werde.

Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung der Kläger zurückgewiesen. Zur Begründung hat es ausgeführt:

Die Errichtung der Windenergieanlagen sei unzulässig. Das Vorhaben verletze im Hinblick auf den Segelflugplatz Q. Berg das in § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB verankerte Gebot der Rücksichtnahme. Dieses Gebot werde nicht durch vorrangige Regelungen des Luftverkehrsgesetzes verdrängt. Das LuftVG sehe in seinen §§ 12 ff. für verschiedene Fallgestaltungen, die hier nicht vorlägen, Zustimmungsvorbehalte vor. Diese Vorschriften stellten zusätzliche, über das allgemeine Baurecht hinausgehende Regeln auf. Zum allgemeinen, gewissermaßen vor die Klammer des Luftverkehrsgesetzes gezogenen Baurecht gehöre auch das Gebot der Rücksichtnahme.

Dieses Gebot sei hier verletzt. An den vorgesehenen Standorten gerieten die Windkraftanlagen in Konflikt mit der Nutzung des Segelflugplatzes. Bei dem Flugplatz handele es sich um ein nach § 6 LuftVG genehmigtes Vorhaben, das dem Fachplanungsprivileg des § 38 BauGB unterfalle. Die Windkraftanlagen würden den Flugplatzbetrieb erheblich und nachhaltig beeinträchtigen. Sie sollten im Bereich der östlichen Platzrunde errichtet werden und würden für im Sinkflug befindliche Flugzeuge sowie bei Startabbrüchen ein besonders gefährliches Hindernis darstellen. Der Betrieb des Segelfluggeländes könne nicht in einer Weise geändert werden, die unter Aufrechterhaltung der wesentlichen Nutzungsmöglichkeiten die Sicherheitsrisiken vermeide. Bleibe nur die Alternative, dass entweder die eine oder die andere Nutzung weiche, so gebe der Gesichtspunkt der Priorität letztlich den Ausschlag dafür, dass nicht die Belange des seit immerhin 40 Jahren bestehenden Flugplatzes, sondern die der Windenergienutzung hier zurückzustehen hätten.

Zur Begründung ihrer vom Oberverwaltungsgericht zugelassenen Revision tragen die Kläger vor: Das allgemeine Baurecht in der Gestalt des Rücksichtnahmegebots werde durch die §§ 12 ff. LuftVG verdrängt. Das LuftVG enthalte - jedenfalls für das Baurecht in der unmittelbaren Umgebung von Landeplätzen - eine abschließende fachgesetzliche Sonderregelung in Bezug auf die Belange des Luftverkehrs. Im Übrigen sei das Gebot der Rücksichtnahme hier nicht verletzt. Dass der Betrieb des Segelflugplatzes nach Errichtung der Windenergieanlagen insgesamt eingestellt werden müsse, ergebe sich aus den Feststellungen des Berufungsgerichts nicht.

Die Beklagte und die Beigeladenen verteidigen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts.

II.

Die zulässige Revision ist nicht begründet. Das Oberverwaltungsgericht hat zu Recht entschieden, dass die Errichtung der Windenergieanlagen an den vorgesehenen Standorten unzulässig ist, weil sie nicht die gebotene Rücksicht auf den luftverkehrsrechtlich genehmigten Betrieb des Segelflugplatzes Q. Berg nimmt.

1. Gemäß § 35 Abs. 1 BauGB sind im Außenbereich auch privilegierte Vorhaben nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Vorhaben im Außenbereich können auch deshalb genehmigungsunfähig sein, weil sie auf die Interessen anderer nicht genügend Rücksicht nehmen (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Februar 1977 - BVerwG 4 C 22.75 - BVerwGE 52, 122 <125>; stRspr). Das Gebot, auf schutzwürdige Individualinteressen Rücksicht zu nehmen, wird zwar in § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB nicht ausdrücklich aufgeführt; seine Qualität als öffentlicher Belang ist aber in der Rechtsprechung des Senats schon früh erkannt worden (vgl. BVerwG, Urteile vom 6. Dezember 1967 - BVerwG 4 C 94.66 - BVerwGE 28, 268 <274 f.>, vom 25. Februar 1977, a.a.O. <125> und vom 28. Oktober 1993 - BVerwG 4 C 5.93 - Buchholz 406.19 Nachbarschutz Nr. 120 <S. 109>). Eine besondere gesetzliche Ausformung hat das Rücksichtnahmegebot in § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BauGB gefunden. Es betrifft jedoch auch Fälle, in denen nicht schädliche Umwelteinwirkungen, sondern sonstige nachteilige Wirkungen in Rede stehen (vgl. BVerwG, Urteile vom 13. März 1981 - BVerwG 4 C 1.78 - BRS 38 Nr. 186 und vom 21. Januar 1983 - BVerwG 4 C 59.79 - BRS 40 Nr. 199). Rücksicht zu nehmen ist nur auf solche Individualinteressen, die wehrfähig sind, weil sie nach der gesetzgeberischen Wertung, die im materiellen Recht ihren Niederschlag gefunden hat, schützenswert sind. Fehlt es hieran, ist für Rücksichtnahmeerwägungen von vornherein kein Raum (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Oktober 1993, a.a.O. <S. 110>; Beschluss vom 3. April 1995 - BVerwG 4 B 47.95 - BRS 57 Nr. 224).

Das Interesse des Beigeladenen zu 2, den luftverkehrsrechtlich genehmigten Betrieb des Segelflugplatzes Q. Berg ungehindert fortsetzen zu können, ist ein schutzwürdiges Individualinteresse. Segelfluggelände dürfen gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 LuftVG nur mit Genehmigung angelegt oder betrieben werden. Der Beigeladene zu 2 hat aufgrund der ihm erteilten luftverkehrsrechtlichen Genehmigung das Recht, auf dem Gelände "Q. Berg" einen Segelflugplatz unter den in der Genehmigung genannten Bedingungen zu betreiben.

2. Das baurechtliche Gebot, mit Vorhaben im Außenbereich auf den luftverkehrsrechtlich genehmigten Betrieb eines Segelflugplatzes Rücksicht zu nehmen, wird nicht durch vorrangige Regelungen des Luftverkehrsgesetzes verdrängt.

2.1 Das Luftverkehrsgesetz stellt in seinen §§ 12 ff. die Umgebung von Flughäfen und - in beschränktem Umfang - auch die von Landeplätzen und Segelfluggeländen aus Gründen der Sicherheit und Leichtigkeit des Luftverkehrs unter ein besonderes Baurecht (vgl. Giemulla, in: Giemulla/Schmid, Luftverkehrsgesetz, § 12 Rn. 1). Gemäß § 12 Abs. 1 LuftVG muss bei der Genehmigung eines Flughafens ein Plan festgelegt werden, aus dem sich der so genannte Bauschutzbereich ergibt; gemäß § 12 Abs. 2 Satz 1 LuftVG darf die Baugenehmigungsbehörde die Errichtung von Bauwerken innerhalb des Bauschutzbereichs nur mit Zustimmung der Luftfahrtbehörden genehmigen. § 12 Abs. 2 LuftVG enthält materielles Baurecht (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Juli 1965 - BVerwG 4 C 30.65 - BVerwGE 21, 354 <356>). Die Vorschrift schränkt die Befugnisse des Bauherrn von Grundstücken, die in der Sicherheitsfläche von Flughäfen belegen sind, über die sich aus dem allgemeinen Baurecht ergebenden Beschränkungen hinaus weiter ein, soweit die Interessen des Luftverkehrs dies erfordern. Einziges Anliegen der gesetzlichen Regelung in § 12 LuftVG ist, den Luftverkehr zu fördern und dabei zu sichern. Dieses Interesse gilt insbesondere der Anlage flächenmäßig genügender und im Betrieb - auch im An- und Abflug - gesicherter Flugplätze (vgl. Urteil vom 16. Juli 1965, a.a.O. <357>).

Bei der Genehmigung von Landeplätzen und Segelfluggeländen kann ein Bauschutzbereich nicht festgelegt werden; § 12 LuftVG gilt nur für Flughäfen (vgl. Hofmann/Grabherr, Luftverkehrsgesetz, § 12 Rn. 3). Gemäß § 17 Satz 1 LuftVG können die Luftfahrtbehörden bei der Genehmigung von Landeplätzen und Segelfluggeländen allerdings bestimmen, dass die zur Erteilung einer Baugenehmigung zuständige Behörde die Errichtung von Bauwerken im Umkreis von 1,5 km Halbmesser um den dem Flughafenbezugspunkt entsprechenden Punkt nur mit Zustimmung der Luftfahrtbehörden genehmigen darf (beschränkter Bauschutzbereich).

Entstehen dem Eigentümer oder einem anderen Berechtigten durch Maßnahmen aufgrund der §§ 12 und 17 LuftVG Vermögensnachteile, so ist ihm hierfür gemäß § 19 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 Satz 1 LuftVG eine angemessene, vom Flugplatzunternehmer zu zahlende Entschädigung zu leisten.

2.2 Die Anwendung des baurechtlichen Gebots der Rücksichtnahme zugunsten eines Segelfluggeländes ohne beschränkten Bauschutzbereich widerspricht den §§ 12 ff. LuftVG und den diesen Vorschriften zugrunde liegenden Wertungen nicht.

2.2.1 Das Luftverkehrsgesetz soll den Luftverkehr fördern (vgl. Urteil vom 16. Juli 1965, a.a.O. <357>). Zu diesem Zweck verstärkt es in den Bauschutzbereichen die Rechtsstellung der Flugplatzunternehmer. Flugplätze ohne beschränkten Bauschutzbereich genießen zwar keinen über das allgemeine Baurecht hinausgehenden Schutz; sie sollen durch das Luftverkehrsgesetz jedoch nicht schlechter stehen, als sie stünden, wenn es das Gesetz nicht gäbe. Eine solche Schlechterstellung würde die vom Gesetz bezweckte Förderung des Luftverkehrs in ihr Gegenteil verkehren.

Segelfluggeländen ohne beschränkten Bauschutzbereich wird durch die Anwendung des Gebots der Rücksichtnahme auch kein "höherer materieller Schutzstatus" als Flughäfen zugewiesen. Zur baurechtlichen Rücksichtnahme sind Bauherren auch gegenüber Flughäfen verpflichtet. Von Vorhaben im Bauschutzbereich eines Flughafens verlangt das baurechtliche Rücksichtnahmegebot allerdings nicht mehr an Rücksichtnahme auf den Luftverkehr, als es das Luftverkehrsgesetz gebietet (vgl. BVerwG, Urteil vom 30. September 1983 - BVerwG 4 C 74.78 - BVerwGE 68, 58 <60> zum Verhältnis Rücksichtnahmegebot - BImSchG). Welche Anforderungen zur Wahrung der Sicherheit der Luftfahrt und zum Schutz der Allgemeinheit (vgl. § 12 Abs. 4 LuftVG) einzuhalten sind, bestimmen die Luftfahrtbehörden für Vorhaben im Bauschutzbereich mit Wirkung auch für das allgemeine Baurecht. Wenn ein Vorhaben den Betrieb eines Flughafens gefährdet, obwohl es keinem luftverkehrsrechtlichen Zustimmungs- oder Genehmigungsvorbehalt unterliegt, kann das baurechtliche Gebot der Rücksichtnahme jedoch auch zugunsten von Flughäfen eine eigenständige Bedeutung entfalten.

2.2.2 Durch die Anwendung der allgemeinen baurechtlichen Vorschriften und hier speziell des Gebots zur Rücksichtnahme zugunsten eines Segelfluggeländes ohne beschränkten Bauschutzbereich wird nicht die im Luftverkehrsgesetz vorgesehene Entschädigungspflicht umgangen. Im Gegenteil bestätigt die Entschädigungsregelung die Erkenntnis, dass das allgemeine Baurecht nicht verdrängt wird. Nach § 19 Abs. 1 Satz 1 LuftVG ist nur für Vermögensnachteile zu entschädigen, die der Betrof-

fene erleidet, weil zur Sicherung der Luftfahrt in seine verfassungsrechtlich geschützte Eigentümerstellung eingegriffen wird (vgl. BGH, Urteil vom 18. Juni 1973 - III ZR 122/71 - BRS 26 Nr. 130). Erst wenn und soweit der Eigentümer aus Gründen der Sicherheit der Luftfahrt daran gehindert wird, sein Grundstück in einer bestimmten, den Vorschriften des allgemeinen materiellen Baurechts nicht widersprechenden Weise zu nutzen oder sonst zu verwerten, aktualisieren sich für ihn die im Schutzbereich bestehenden Beschränkungsmöglichkeiten (vgl. BGH, Urteil vom 20. September 1971 - III ZR 18/70 - BGHZ 57, 278, 282; Giemulla, a.a.O., § 19 Rn. 1). Die Versagung einer Baugenehmigung für eine Windenergieanlage im Außenbereich wegen fehlender Rücksichtnahme auf einen Flugplatz greift nicht in eine durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Rechtsposition des Bauherrn ein. § 35 Abs. 1 BauGB gewährt dem Bauherrn nicht das Recht, im Außenbereich eine Windenergieanlage zu errichten, ohne auf den luftverkehrsrechtlich genehmigten Betrieb eines in der Nähe befindlichen Flugplatzes Rücksicht zu nehmen. Windenergieanlagen sind im Außenbereich zwar gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB privilegiert zulässig. Trotz der ihnen damit bescheinigten grundsätzlichen Außenbereichsadäquanz sind sie jedoch nicht an jedem beliebigen Standort im Außenbereich zulässig. Sie dürfen nur dort zugelassen werden, wo ihnen das Ergebnis einer Bilanzierung öffentlicher Belange nicht entgegensteht (vgl. BVerwG, Urteile vom 20. Januar 1984 - BVerwG 4 C 43.81 - BVerwGE 68, 311 <315> und vom 17. Dezember 2002 - BVerwG 4 C 15.01 - BVerwGE 117, 287 <304>). Wird die Baugenehmigung versagt, weil das Vorhaben nicht die gebotene Rücksicht auf den Flugplatz nimmt, wird lediglich eine der Eigentumsposition des Bauherrn von vornherein innewohnende Beschränkung aktualisiert. Zu entschädigen wäre der Bauherr hierfür auch dann nicht, wenn das Baugrundstück im Bauschutzbereich eines Flughafens belegen wäre.

3. Nach den tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts erweisen sich die Windenergieanlagen an den vorgesehenen Standorten als rücksichtslos.

Welche Anforderungen das Gebot der Rücksichtnahme begründet, hängt nach der Rechtsprechung des Senats wesentlich von den jeweiligen Umständen ab. Je empfindlicher und schutzwürdiger die Stellung desjenigen ist, dem die Rücksichtnahme im gegebenen Zusammenhang zugute kommt, um so mehr kann er an Rücksichtnahme verlangen. Je verständlicher und unabweisbarer die mit dem Vorhaben ver-

folgten Interessen sind, um so weniger braucht derjenige, der das Vorhaben verwirklichen will, Rücksicht zu nehmen. Bei diesem Ansatz kommt es für die sachgerechte Beurteilung des Einzelfalles wesentlich auf eine Abwägung zwischen dem an, was einerseits dem Rücksichtnahmebegünstigten und andererseits dem Rücksichtnahmeverpflichteten nach Lage der Dinge zuzumuten ist (vgl. BVerwG, Urteile vom 25. Februar 1977, a.a.O. <126>, vom 28. Oktober 1993, a.a.O. <S. 110> und vom 23. September 1999 - BVerwG 4 C 6.98 - BVerwGE 109, 314 <318>, stRspr).

Nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts würden die Windenergieanlagen 300 m östlich der Start- und Landebahn des Segelflugplatzes ein besonders gefährliches Hindernis für den Flugbetrieb darstellen. Der Betrieb des Segelflugplatzes könnte auch nicht in einer Weise geändert werden, die unter Aufrechterhaltung der wesentlichen Nutzungsmöglichkeiten die Sicherheitsrisiken vermeidet. An diese tatsächlichen Feststellungen ist der erkennende Senat gebunden (§ 137 Abs. 2 VwGO). Kann mithin der Segelflugplatz nur weiter betrieben werden, wenn die Windenergieanlagen nicht errichtet werden, so ist es den Klägern zuzumuten, zugunsten des luftverkehrsrechtlich genehmigten und seit mehr als 40 Jahren ausgeübten Betriebs des Segelfluggeländes auf ihr im Außenbereich zwar privilegiert zulässiges, an den vorgesehenen Standorten mit dem vorhandenen Segelflugplatz jedoch unvereinbares Vorhaben zu verzichten. Zutreffend hat das Oberverwaltungsgericht diesem Gesichtspunkt der Priorität maßgebende Bedeutung beigemessen. Aus diesem Grund kommt es für die Abwägung nicht mehr entscheidend darauf an, ob das in erster Linie privaten Freizeitinteressen dienende Segelfluggelände, wenn über seine Zulassung neu zu entscheiden wäre, gemäß § 38 Satz 1 BauGB von der strikten Anwendung der §§ 29 bis 37 BauGB freigestellt oder jedenfalls gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB seinerseits privilegiert zulässig wäre.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 159 Satz 1 VwGO i.V.m. § 100 Abs. 1 ZPO, § 162 Abs. 3 VwGO.

Dr. Paetow

Halama

Prof. Dr. Rojahn

Dr. Jannasch

Dr. Philipp

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 74 800 € festgesetzt.

Dr. Paetow

Halama

Prof. Dr. Rojahn

Dr. Jannasch

Dr. Philipp

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Bauplanungsrecht
Luftverkehrsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

BauGB § 35 Abs. 1 Nr. 6, Abs. 3
LuftVG §§ 12, 17, 19 Abs. 1 und 5

Stichworte:

Gebot der Rücksichtnahme; Windenergieanlage; Segelfluggelände; luftverkehrsrechtliche Genehmigung; Bauschutzbereich; Entschädigung; Priorität.

Leitsatz:

Die allgemeinen baurechtlichen Vorschriften, zu denen auch das Gebot gehört, mit Vorhaben im Außenbereich auf den luftverkehrsrechtlich genehmigten Betrieb eines Segelfluggeländes Rücksicht zu nehmen, werden nicht durch vorrangige Regelungen des Luftverkehrsgesetzes verdrängt.

Urteil des 4. Senats vom 18. November 2004 - BVerwG 4 C 1.04

I. VG Neustadt vom 13.11.2002 - Az.: VG 4 K 682/02.NW -
II. OVG Koblenz vom 26.11.2003 - Az.: OVG 8 A 10814/03 -