



Genehmigungsverfahren, Abstandsregelung im Landesentwicklungsprogramm,
drittschützende Wirkung eines Ziels der Raumordnung

VG Koblenz, Urteil vom 3. Juli 2020 – 4 K 907/17.KO

1. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage bei der Drittanfechtung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung ist der Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung und, falls über den Drittwiderspruch noch nicht entschieden worden ist, der Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung vor Gericht.

**2. Die Abstandsregelungen in Ziel Z 163 h des Landesentwicklungsprogramms IV in der Fassung der Dritten Teilfortschreibung vermitteln Drittschutz in der Weise, dass sich die Bewohner der in diesem Ziel genannten Gebiete auf die Einhaltung der Abstände in Bezug auf ihr Wohnhaus berufen können.
(amtliche Leitsätze)**

Hintergrund der Entscheidung

Im vorliegenden Fall wandte sich der Kläger gegen eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung für die Errichtung und den Betrieb von drei Windenergieanlagen. Die beklagte Behörde hatte der Beigeladenen im Dezember 2016 eine entsprechende Genehmigung erteilt. Gegen die Genehmigung erhob der Kläger im Januar 2017 Widerspruch und im August 2017 Klage. Über den Widerspruch hat die Beklagte bislang nicht entschieden.

Der Kläger machte insbesondere geltend, dass die Genehmigung gegen das Ziel Z 163 h des Landesentwicklungsprogramms IV in der Fassung der dritten Teilfortschreibung (LEP IV) verstoße. Z 163 h gibt vor, dass „ein Mindestabstand dieser Anlagen von mindestens 1000 Metern zu reinen, allgemeinen und besonderen Wohngebieten, zu Dorf-, Misch- und Kerngebieten einzuhalten (ist).“

Das LEP IV trat im Juli 2017 und damit erst nach Erteilung der Genehmigung in Kraft. Bereits mit Schreiben vom 29. September 2016 hatte der Staatssekretär im Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten den Kreisverwaltungen mitgeteilt, dass aus Gründen des Vertrauensschutzes das Ziel Z 163 h nicht auf Genehmigungen, die bis zum 30. April 2017 erreichbar wären, angewendet werden sollte.

Inhalt der Entscheidung

Das VG Koblenz gab der Klage statt und erklärte die immissionsschutzrechtliche Genehmigung für rechtswidrig. Im Mittelpunkt der Entscheidung stand dabei die Auslegung des Ziels Z 163 h LEP IV sowie die Frage nach dem maßgeblichen Zeitpunkt für die Bewertung der Sach- und Rechtslage.

Eine Landesplanung sei erst dann materiell fehlerhaft, wenn sie auch unter Berücksichtigung des ihr vom Gesetzgeber eingeräumten Gestaltungsspielraums nicht mehr begründbar sei, so das VG Koblenz. Die in Ziel Z 163 h festgehaltene Abstandsregelung würde aber den Anforderungen an Ermittlungstiefe und Begründung gerecht. Dem Plangeber sei es gestattet, zur Abwehr von Immissionen bestimmte Abstände vorzugeben. Insbesondere sei es ihm nicht verwehrt, unter Vorsorgegesichtspunkten einen größeren Abstand, als durch das Immissionsschutzrecht zwingend vorgegeben, festzulegen. (Rn. 30) Auch stelle die Abstandsregelung keine unzulässige Verhinderungsplanung dar. Dagegen spreche bereits, dass trotz der Abstandsregelung nach wie vor 2 % der Landesfläche für die Windenergieplanung zur Verfügung gestellt werden sollten. (Rn. 36)

Die Abstandsregelung sei zudem unmittelbar auf Zulassungsebene zu berücksichtigen. Dies ergebe sich bereits aus dem Wortlaut, dem keine Begrenzung der Geltung des Ziels allein für die Regional- oder Bauleitplanungsebene zu entnehmen sei. Auch spreche die Entstehungsgeschichte des Ziels Z 163 h für dieses Verständnis. (Rn. 43 f., 61)

Weiter urteilt das VG Koblenz, dass sich der Kläger auch auf das Ziel der Raumordnung berufen könne. Zwar komme Zielen der Raumordnung nicht grundsätzlich eine drittschützende Wirkung zu; diese könne aber im Wege der Auslegung ermittelt werden. Da das Ziel Z 163 h ausweislich seiner Begründung „eine bessere Vorsorge für die in der räumlichen Nähe der Windenergieanlagen lebenden Menschen“ gewährleisten wolle, sei vorliegend eine drittschützende Wirkung gegeben. (Rn. 64 - 78)

Das Ziel Z 163 h sei trotz seines Inkrafttretens nach Erlass der Genehmigung zu beachten, da maßgeblicher Zeitpunkt für die Bewertung der Sach- und Rechtslage der Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung sei. Zwar sei bei der Anfechtung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung durch einen Dritten grundsätzlich auf den Zeitpunkt des Erlasses des Widerspruchsbescheids abzustellen. Im Falle eines noch unbeschiedenen Widerspruchs sei jedoch die mündliche Verhandlung maßgeblich. (Rn. 51) Einen Rückgriff auf den Zeitpunkt des Genehmigungserlasses entsprechend der Rechtsprechung zum Baurecht lehnt das Gericht ab. (Rn. 52) An dieser Bewertung ändere auch der Ministerratsbeschluss vom 29. September 2016, der eine Geltung des Ziels lediglich für nach dem 30. April 2017 ergangene Genehmigungen vorsehe, nichts. Die Übergangsregelung binde lediglich die Verwaltungsbehörden, entfalte aber weder gegenüber dem Gericht noch gegenüber Dritten eine Bindungswirkung, da sie nicht in das LEP IV mit aufgenommen worden sei.

Fazit

Mittlerweile finden sich in vielen Landesentwicklungsplänen feste Abstandsvorgaben, die bei der Errichtung von Windenergieanlagen in der Nähe von Wohngebäuden zu berücksichtigen sind. Die Wirkung solcher Ziele lässt sich allerdings nicht pauschal beurteilen, sondern hängt maßgeblich von deren konkreter Formulierung und Entstehungsgeschichte ab.

Der VGH Kassel hat bereits im Jahr 2015 geurteilt, dass die hessische Abstandsvorgabe von 1000 m zwischen Windenergieanlagen und Wohnbebauung insbesondere deshalb nicht zu beanstanden sei, da der Windenergie auch unter Beachtung dieses Abstandes noch substantiell Raum verschafft werden könne.¹ Daran knüpft auch die Argumentation des VG Koblenz an.²

In einem zweiten Urteil befasste sich der VGH Kassel ausführlich mit der Bindungswirkung der landesplanerischen Abstandsregelung auf die nachgeordneten Ebenen.³ Der VGH Kassel verwies darauf, dass ein „Durchschlagen“ des Ziels der Raumordnung auf die Zulassungsebene mit dem Regelungszweck der Privilegierung der Windenergie in § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB einerseits und dem Planvorbehalt in § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB andererseits nicht vereinbar sei. Die Steuerung der Windenergienutzung erfordere neben einer Ausschlusswirkung stets eine positive Standortzuweisung. Käme dem Ziel eine Bindungswirkung auch für die nachgeordneten Ebenen zu, folgte daraus lediglich ein Ausschluss von Anlagen ohne eine gleichzeitige positive Ausweisung.⁴ Dieser Argumentationsstrang könnte genauso auf das Ziel Z 163 h angewendet werden – mit ihm hat sich das VG Koblenz allerdings nicht auseinandergesetzt.

Ob die Ausführungen des VG Koblenz zur drittschützenden Wirkung der Abstandsregelungen von der ober- und bundesgerichtlichen Rechtsprechung übernommen werden, bleibt abzuwarten, bleibt abzuwarten. Zwar wird in der juristischen Literatur vertreten, dass Ziele der Raumordnung nicht per se ausschließlich dem öffentlichen Interesse dienen und daher auch drittschützend sein könnten.⁵ In der oberverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung – unter anderem auch vom OVG Koblenz – wird jedoch im Hinblick auf die drittschützende Wirkung von Zielen der Raumordnung ein eher zurückhaltender Ansatz vertreten.⁶

Die Rechtsprechung zum maßgeblichen Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit eines angefochtenen Verwaltungsakts ist mittlerweile stark ausdifferenziert. Bei Anfechtungsklagen ist im Zweifel der Zeitpunkt der letzten Verwaltungsentscheidung maßgeblich. Im Fall von Drittwiderspruchsklagen

¹ VGH Kassel, Urt. v. 23.9.2015 – 4 C 358/14.N, [Rn. 37](#) (in Rundbrief [2/2016](#) besprochen).

² Das VG Koblenz bezieht sich dabei auf das VG Neustadt a.d.W., Urt. v. 26.11.2018 – 3 K 11/17.NW.

³ VGH Kassel, Urt. v. 26.8.2019 – 4 A 2426/17 (in Rundbrief [1/2020](#) besprochen).

⁴ VGH Kassel, Urt. v. 26.8.2019 – 4 A 2426/17, [A.II.3](#), (in Rundbrief [1/2020](#) besprochen).

⁵ Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 138. EL Mai 2020, § 1 Rn. 99

⁶ OVG Koblenz, Urt. v. 15.2.2017 – 8 A 10717/16, [Rn. 45](#); OVG Schwerin, Urt. v. 10.4.2018 – 3 LB 133/08, [Rn. 111](#).

gegen Baugenehmigungen soll hingegen bei Änderungen zulasten des Antragstellers der Zeitpunkt der Genehmigungserteilung entscheidend sein.⁷ Während Stimmen in der Literatur diese Maßstäbe auch auf das Immissionsschutzrecht übertragen wollen,⁸ spricht sich die Rechtsprechung aufgrund der stärkeren Schutzwirkung des Immissionsschutzrechts tendenziell dagegen aus⁹

Nachvollziehbar ist die Entscheidung des VG Koblenz, der Übergangsregelung in Form eines Rundschreibens die Bindungswirkung vor Gericht und gegenüber Dritten abzusprechen. Bei Erlassen oder Hinweisen handelt es sich grundsätzlich um verwaltungsinterne Instrumente, die lediglich die nachgeordnete Verwaltung, nicht aber die Gerichte binden.

Der Volltext der Entscheidung kann kostenfrei im Internet abgerufen werden unter:

<http://www.landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/7qe/page/bsrlpprod.psml?pid=Dokumentanzeige&show-doccase=1&doc.id=MWRE200002960&doc.part=L>

⁷ Schübel-Pfister, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 113 Rn. 63.

⁸ Schübel-Pfister, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 113 Rn. 70.

⁹ VGH Mannheim, Urt. v. 14.5.2012 – 10 S 2693/09, [Rn. 62](#).