

2-5-3-RPVG-Welterbestätte-VG-Koblenz-20-10-2015-2-S

Leitsatz

Kein Anspruch einer Gemeinde auf Änderung des Umgriffs einer Welterbestätte, auch wenn dadurch die Errichtung von Windkraftanlagen ausgeschlossen wird

Verwaltungsgericht Koblenz
Urteil vom 20.10.2015 – 1 K 23/15.KO –
Rechtskräftig
Veröffentlicht in Juris, EzD mit Anm. Spennemann

Zum Sachverhalt

Die Kl., eine in der Kern- und Pufferzone des Welterbegebiets Oberes Mittelrheintal gelegene Gemeinde, begehrt von dem bekl. Land, auf eine Grenzänderung des Welterbegebiets hinzuwirken, damit ihr die Errichtung von Windenergieanlagen ermöglicht wird. Nach dem Landesentwicklungsprogramm i. d. F. vom Mai 2013 (LEP IV) ist die Errichtung von Windenergieanlagen in der Kernzone des UNESCO-Welterbegebiets Oberes Mittelrheintal auszuschließen. Der Rahmenbereich (Pufferzone) des Welterbegebiets steht einer Ausweisung von Windenergiestandorten entgegen, wenn diese mit dem Status des UNESCO-Welterbes nicht vereinbar sind. In den Erläuterungen zu diesem Ziel der Raumordnung ist ausgeführt, eine Ausweisung von Flächen für Windenergieanlagen im Rahmenbereich erfordere eine gesonderte Prüfung, die auf der Grundlage einer mit der UNESCO abgestimmten Untersuchung zur Auswirkung von Windenergieanlagen auf Sichtachsen erfolge. Nach dieser Sichtachsenstudie existieren innerhalb des Rahmenbereichs des Welterbegebiets auf dem Gebiet der Kl. keine Flächen, auf denen Windenergieanlagen errichtet werden können, die nicht in der Kernzone zu sehen wären. Die Landesregierung ist der Aufforderung der Kl., an die UNESCO einen Antrag auf Verkleinerung des Welterbegebiets zu stellen, nicht nachgekommen. Die Kl. verfolgte ihr Ziel mit verschiedenen Anträgen gerichtlich weiter. Sie hat neben der Verpflichtung zur Verkleinerung des Welterbegebiets u. a. beantragt, den Bekl. zur Prüfung der Genehmigungsfähigkeit von Windkraftanlagen im Einzelnen zu verpflichten, ferner, beabsichtigten Flächennutzungsplanänderungen nicht die Unverträglichkeit mit dem Welterbe entgegen zu halten sowie festzustellen, dass die Festlegung des Welterbegebiets gegenüber der Kl. rechtswidrig ist. Die Klage hatte mit allen Anträgen keinen Erfolg.

Aus den Gründen

Die Klage bleibt sowohl hinsichtlich der Haupt- wie auch der Hilfsanträge ohne Erfolg.

A. Die Kl. kann mit ihren Hauptanträgen nicht durchdringen.

1. Für den unter Ziffer 1) gestellten Antrag fehlt der Kl. bereits die Klagebefugnis, § 42 Absatz 2 VwGO. Der Sache nach soll der Bekl. „verpflichtet“ werden, den Vorstellungen der Kl. entsprechend auf eine Grenzänderung des Welterbegebietes bei der UNESCO als einer internationalen Organisation hinzuwirken. Für einen solchen Anspruch auf Vornahme bestimmter Handlungen im zwischenstaatlichen Bereich ist eine subjektiv-öffentliche Rechtsposition der Kl. aber nicht ersichtlich. Die Möglichkeit einer Rechtsverletzung durch die Ablehnung ihres Antrags ist daher ausgeschlossen. Ein Anspruch der Kl. lässt sich insbesondere nicht auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie, Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 49 Abs. 3 der Verfassung für Rheinland-Pfalz, stützen. Die genannten Verfassungsbestimmungen garantieren den Kommunen das Recht der Selbstverwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten. Zum Bereich der eigenverantwortlich zu erledigenden Aufgaben zählt auch die Planungshoheit im Sinne der Befugnis, Art und Weise der Bodennutzung in der Gemeinde zu bestimmen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7.10.1980, BVerfGE 56, 298; Beschluss vom 23.6.1987, BVerfGE 76, 107). Dabei ist die kommunale Planungshoheit wie das Recht der Selbstverwaltung insgesamt jedoch nur im Rahmen der Gesetze gewährleistet (vgl. nur BVerwG, Urteil vom 15.5.2003 – 4 CN 9.01 – juris, Rn. 13). Die Selbstverwaltungsgarantie, die räumlich auf „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“, vgl. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, beschränkt ist, vermittelt aber keinen Anspruch auf Einflussnahme in die Außen- und Kulturpolitik der zuständigen Landes- oder Bundesorgane (vgl. auch VG Köln, Urteil vom 14.7.2011 – 26 K 3869/10 – juris, Rn. 53 ff., 68 ff., zur fehlenden Klagebefugnis des Einzelnen bei Maßnahmen des Bundes im Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik). Die zuständigen Regierungsstellen sind nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung dazu berufen, im Rahmen des völkerrechtlich Zulässigen nach (pflichtgemäßem) politischem Ermessen eine Entscheidung darüber zu treffen, welche Regierungsakte geeignet und erfolgversprechend sind (vgl. auch BVerwG; Urteil vom 24.2.1981 – 7 C 60.79 – juris, Ls. 2 und Rn. 37; Schenke, Verwaltungsprozessrecht, 14. Aufl., 2014, Rn. 93). Ein gerichtlich durchsetzbarer Anspruch Einzelner auf die Vornahme bestimmter (völkerrechtlich bedeutsamer) Maßnahmen oder die Abgabe entsprechender Erklärungen besteht mithin nicht.

Sonstige Rechte oder Anspruchsgrundlagen, aus denen die Kl. ein Tätigwerden des Bekl. in ihrem Sinne fordern könnte, sind weder vorgetragen noch ersichtlich.

2. Der mit Schriftsatz vom 12.9.2015 gestellte Hauptantrag zu 2) richtet sich gegen den falschen Bekl., vgl. § 78 VwGO. Die Kl. begehrt die Verpflichtung des bekl. Landes, die Genehmigungsfähigkeit der von ihr geplanten Standorte für Windenergieanlagen im Einzelfall zu prüfen. Für die Genehmigung von Windenergieanlagen sind nach Nr. 1.1.1.4 der Anlage zu § 1 der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Immissionsschutzes (ImSchZuVO) vom 14.6.2002 (GVBl. 2002, 280) in Verbindung mit Nr. 1.6 des Anhangs 1 zu § 1 der Vierten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (4. BImSchV, BGBl. I 2013, 973) grundsätzlich die Kreisverwaltungen zuständig. Werden Ansprüche geltend gemacht, die die Behandlung bzw. den Prüfungsumfang eines Antrags durch die Genehmigungsbehörde betreffen, ist die Klage gegen den Rechtsträger der Behörde zu richten, die für den (begehrten) Verwaltungsakt zuständig ist, § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO. Für ein Klagebegehren betreffend das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren, das in Rheinland-Pfalz

von den Kommunen als Auftragsangelegenheit wahrgenommen wird (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 ImSchZuVO), ist richtiger Bekl. mithin nicht das Land, sondern der jeweils zuständige Landkreis.

B. Auch die von der Kl. gestellten Hilfsanträge haben keinen Erfolg.

1. Der Hilfsantrag zu 1) richtet sich ebenfalls gegen den falschen Bekl. Die Kl. begehrt die Verpflichtung des bekl. Landes, die Ausweisung von Flächen zur Errichtung von Windenergieanlagen nicht unter Hinweis auf die Grenzziehung der Pufferzone des Welterbegebietes mit dem Argument abzulehnen bzw. zu verhindern, der Grenzverlauf des Welterbegebietes und die landesplanerischen Vorgaben stünden der gemeindlichen Flächennutzungs- und Bebauungsplanung entgegen. Eine solche Verpflichtung kann gegenüber dem Bekl. aber nicht begehrt werden. Nach § 6 Abs. 1 und 2 sowie § 10 Abs. 2 BauGB bedürfen Bauleitpläne – soweit überhaupt erforderlich, vgl. § 10 Abs. 2 Satz 1 BauGB – der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde. Die Aufgaben der höheren Verwaltungsbehörde nach den vorgenannten Bestimmungen sind in Rheinland-Pfalz nach § 1 der Landesverordnung über Zuständigkeiten nach dem Baugesetzbuch vom 21.12.2007 (GVBl. 2008, 22) der Kreisverwaltung übertragen, die diese Aufgaben als Auftragsangelegenheit wahrnimmt, vgl. § 4 der Verordnung. Das Begehren der Kl. wäre folglich nicht gegen das Land, sondern gegen den Rhein-Lahn-Kreis als Rechtsträger der Kreisverwaltung zu richten.

2. ...

3. ...

4. Mit dem unter Ziffer 4) gestellten Hilfsantrag will die Kl. klären lassen, ob bei der künftigen Ausweisung von Flächen für Windenergieanlagen die Vorgaben des Landesplanungsrechts bzw. die Grenzziehung des Welterbegebietes zu berücksichtigen sind. Für ein solches Feststellungsbegehren fehlt ihr indes das notwendige Rechtsschutzbedürfnis. Die Kl. begehrt die Beantwortung von Rechtsfragen, die von der höheren Verwaltungsbehörde bei der Genehmigung von Bauleitplänen gem. § 6 Abs. 1 und 2, § 10 Absatz 2 Satz 1 BauGB zu berücksichtigen sind. Die beantragte Feststellung hätte damit eine zeitliche Vorverlagerung von Fragen des Genehmigungsverfahrens im Sinne der §§ 6, 10 BauGB zur Folge. Der an dem vorliegenden Verfahren nicht einmal beteiligten höheren Verwaltungsbehörde soll damit durch die gerichtliche Feststellung schon gegenwärtig faktisch untersagt werden, eine Genehmigung aus bestimmten Gründen zu verweigern. Mit diesem Antrag strebt die Kl. vorbeugenden Rechtsschutz an, der – ungeachtet des auch insoweit falschen Bekl. und der daraus resultierenden fehlenden Bindungswirkung der gerichtlichen Entscheidung gegenüber dem Landkreis als höherer Verwaltungsbehörde im Sinne der §§ 6, 10 BauGB – das Vorhandensein eines qualifizierten Rechtsschutzinteresses voraussetzt. Ein solches besonderes Rechtsschutzinteresse besteht aber nur dann, wenn ein Betroffener ohne die beantragte Feststellung Folgen hinnehmen müsste, die ihm nicht zumutbar wären (vgl. BVerwG, Urteil vom 7.5.1987 – 3 C 53.85 – juris, Rn. 25; Urteil vom 23.5.1986 8 C 5.85, juris, Rn. 27 f.; VG Koblenz, Urteil vom 10.4.2012 – 1 K 148/12.KO – juris, Rn. 42).

Für einen solchen vorbeugenden Rechtsschutz ist vorliegend kein Raum, da es der Kl. zuzumuten ist, zunächst selbst (durch die Aufstellung eines Bebauungsplans) oder über die Verbandsgemeinde (durch Hinwirken auf eine Änderung des Flächennutzungsplans) bauleitplanerisch tätig zu werden und sodann in einem sich ggfs. anschließenden Genehmigungsverfahren die Entscheidung der höheren Verwaltungsbehörde abzuwarten. Gegen diese Entscheidung ist nachträglicher Rechtsschutz ebenso gegeben wie gegen die von der Kl. in Bezug genommenen Vorgaben des LEP IV, vgl. Art. 130 Abs. 1 Satz 2 Verf. Rh.-Pf., bzw. – nach dessen Neuaufstellung – des Regionalen Raumordnungsplans Mittelrhein-Westerwald, vgl. § 47 VwGO.

5. Die vorstehenden Ausführungen kommen auch in Bezug auf den unter Ziffer 5) gestellten Hilfsantrag zum Tragen. Auch die begehrte Feststellung, dass die Grenzziehung des Welterbegebietes – jedenfalls für das Gemeindegebiet der Kl. – rechtswidrig und unwirksam ist, kann nicht im Wege des vorbeugenden Rechtsschutzes erlangt werden. Zwar weist die Kl. zutreffend darauf hin, dass das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (Welterbekonvention) vom 21.11.1972 (BGBl. 1977 II, 213) nicht wirksam in die nationale Rechtsordnung inkorporiert worden ist und damit Entscheidungen des Welterbekomitees keine innerstaatliche Bindungswirkung entfalten dürften (vgl. OVG SAC, Beschluss vom 9.3.2007 EzD 1.2 Nr. 4). Das Landesplanungsrecht nimmt jedoch auf die Grenzziehung des Welterbegebietes Bezug und trifft für Kern- und Pufferzone besondere Aussagen über die (planungsrechtliche) Zulässigkeit von Windenergieanlagen. Diese landesplanerischen Aussagen beanspruchen Verbindlichkeit sowohl für die Bauleitplanung wie für vorhabenbezogene Genehmigungsverfahren. Im Rahmen dieser Verfahren ist sodann im Wege einer Inzidentprüfung zu klären, ob die Vorgaben des Landesplanungsrechts bereits aufgestellten Bauleitplänen oder beantragten Vorhaben entgegenstehen. Es ist weder vorgetragen noch sonst ersichtlich, dass der Kl. durch den Verweis auf nachträglichen Rechtsschutz schwere und unzumutbare Nachteile entstünden oder vollendete Tatsachen geschaffen würden. ...