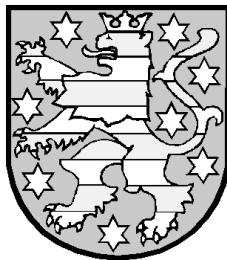

THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



- 1. Senat -

1 KO 89/07

Verwaltungsgericht Weimar

- 6. Kammer -

6 K 3085/03 We

Im Namen des Volkes

Urteil

In dem Verwaltungsstreitverfahren

der e_____ GmbH,
vertreten durch die Geschäftsführer,
S_____, _____ P_____

Klägerin und Berufungsbeklagte

bevollmächtigt:
Rechtsanwälte Dr. Bolz und Tanneberger,
Fritz-Büchner-Straße 1/2, 99086 Erfurt

gegen

die Stadt Erfurt,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Fischmarkt 1, 99084 Erfurt

Beklagter und Berufungskläger

wegen

Immissionsschutzrechts,
hier: Berufung

hat der 1. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Dr. Schwan und die Richter am Oberverwaltungsgericht Schneider und Dr. Hinkel aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 30. September 2009 **für Recht erkannt:**

Die Berufung der Beklagten wird mit der Maßgabe zurückgewiesen, dass unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Weimar vom 14.06.2006 - 6 K 3085/03 - die Beklagte unter Aufhebung des Bescheids des Thüringer Landesverwaltungsamts vom 10. März 2003 und dessen Widerspruchsbescheids vom 2. Oktober 2003 verpflichtet wird, der Klägerin die am 15. März 2002 beantragte immissionsschutzrechtliche Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb von acht Windenergieanlagen in E_____ mit der Auflage zu erteilen, unverzüglich nach Vollziehbarkeit einer Genehmigung der Erweiterung des Flughafens Erfurt mit einer Start- und Landebahn in Nord-Süd-Ausrichtung die Windkraftanlagen zu beseitigen und diese Verpflichtung durch eine Sicherheitsleistung (selbstschuldnerische Bankbürgschaft unter Verzicht auf die Einrede der Vorausklage) abzusichern hat, und die Klage im Übrigen abgewiesen wird.

Die Klägerin hat 1/3 und die Beklagte 2/3 der Kosten des gesamten Verfahrens zu tragen. Die Hinzuziehung des Bevollmächtigten im Vorverfahren wird für notwendig erklärt.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kostenschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung nach Maßgabe der Kostenfestsetzung abwenden, wenn nicht der Kostengläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

1. Der ursprünglich beklagte Freistaat Thüringen hat sich mit seiner Berufung gegen eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts Weimar gewandt, durch die er verpflichtet wurde, der Klägerin immissionsschutzrechtlich zu genehmigen, acht Windenergieanlagen in E_____ zu errichten und zu betreiben. Nach einem gesetzlichen Parteiwechsel führt die Stadt Erfurt das Berufungsverfahren fort.

Bereits im Jahr 1999 hatten mit der Klägerin wirtschaftlich verbundene Firmen gemeinsam Anträge gestellt, ihnen insgesamt bis zu 17 Windkraftanlagen mit einer Maximalhöhe von 130 m auf dem auch hier vorgesehenen Gelände zu genehmigen. Im Zuge dieses Verfahrens wurden Stellungnahmen der Deutschen Flugsicherung (DSF) eingeholt. Die DSF erklärte, aus Flugsicherheitsgründen bestünden keine Bedenken gegen die Errichtung der Windkraftanlagen, wenn bestimmte Auflagen, insbesondere Tages- und Nachtkennzeichnungen anzubringen, eingehalten würden. Für eines dieser Vorhaben wurde ein Raumordnungsverfahren durchgeführt, das mit der zustimmenden landesplanerischen Beurteilung vom 06.12.2001 endete.

Die Klägerin beantragte im März 2002 beim Landesverwaltungsamt, ihr eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung für die Errichtung von acht Windenergieanlagen mit einer Leistung von je 2,0 MW, einer Nabenhöhe von 60 m, einem Rotordurchmesser von 76 m und einer Gesamthöhe von 98 m auf von ihr gepachteten Flurstücken der Flur 6 der Gemarkung F_____ zu erteilen. Die Höhe des Geländes im Planungsbereich variiert zwischen 298 m Höhe ü. NN und 310 m Höhe ü. NN. Das Vorhabengebiet liegt innerhalb eines im Regionalen Raumordnungsplan Mittelthüringen (RROP) ausgewiesenen Vorbehaltsgebiets zur Nutzung der Windenergie. Außerdem werden die Anlagen vom Bauschutzbereich des Flughafens Erfurt erfasst, die sie um 12,69 bis 49 m, d.h. mit durchschnittlich 29 m, durchstoßen.

Am 30.09.2002 wurde das Vorhaben öffentlich bekannt gemacht und die Antragsunterlagen öffentlich ausgelegt. Einwendungen wurden nicht erhoben. Lediglich das Flurneuordnungsamt Gotha stimmte dem Vorhaben nicht zu, weil die Verbindung vom öffentlichen Straßenverkehrsnetz nicht geklärt sei.

Das Thüringer Landesverwaltungsamt verweigerte als Luftfahrtbehörde mit Schreiben vom 21.11.2002 die erforderliche Zustimmung wegen der Lage der Anlagen im

Bauschutzbereich. Es führte aus, die geplanten Windkraftanlagen stellten insbesondere für den Flugbetrieb nach Sichtflugregeln eine Gefährdung dar, weil sie sich mit ihrer Höhe von 98 m über Grund in unmittelbarer Nähe des Einflugpunktes „Sierra“ befänden. Auch bei schlechten Sichtverhältnissen und beim Fliegen in der Warteschleife müsse ein ausreichender Höhenabstand zu Hindernissen bestehen, wobei die Flugzeuge eine maximale Höhe von 2000 Fuß (600 m ü. NN) nicht überschreiten dürften. In diesen Fällen seien die Piloten gezwungen, in der Sicherheitsmindesthöhe von 150 m über Grund anzufliegen oder diese sogar zu unterschreiten. Im Extremfall betrage dann der Abstand zu den Windkraftanlagen nur noch 50 m. Ein Ausweichen der Piloten sei hierbei wegen der flächenmäßigen Ausdehnung des Windparks nur schwer oder gar nicht möglich. Der Windpark befinde sich außerdem in der unmittelbaren Nähe der südlichen Warteschleife des Flughafens. Nach einer Genehmigung wäre überdies ein Ausbau des Flughafens Erfurt bzw. eine Verlegung der Start- und Landebahn aus Sicherheits- oder Lärmschutzgründen dauerhaft ausgeschlossen. Als Erweiterungsgelände für den Flughafen stehe nur das Gelände westlich bzw. südwestlich des Flughafens zur Verfügung. Der bedarfsgerechte Ausbau des Flughafens sei Bestandteil des Luftverkehrskonzepts für Mitteldeutschland und des RROP Mittelthüringen. Außerdem sehe der Planfeststellungsbeschluss zur Errichtung des Flughafens Erfurt vom 22.12.1995 den Ausbau des Flughafens für einen Verkehr bis 1 Mio. Fluggäste pro Jahr vor. Auch wenn noch keine konkreten Vorgaben oder Planungen - auch in zeitlicher Hinsicht - vorlägen, müsse sichergestellt werden, dass die Entwicklung des Flughafens nicht verhindert werde. Es sei auch nicht auszuschließen, dass die Nutzung zukünftiger Navigationsanlagen durch den Windpark eingeschränkt werde.

2. Mit Bescheid vom 10.03.2003 lehnte das Thüringer Landesverwaltungsamt die beantragte Genehmigung ab. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus, der Luftverkehr sei gefährdet und der Ausbau des Flughafens Erfurt stehe entgegen.

Den dagegen von der Klägerin am 04.04.2003 eingelegten Widerspruch begründete sie im Wesentlichen damit, dem Vorhaben stünden keine öffentlich-rechtlichen, insbesondere keine luftverkehrsrechtlichen Vorschriften entgegen. Das Vorhaben liege außerhalb der Anflugsektoren des Flughafens. Die Durchdringungshöhen bezüglich des Bauschutzbereichs seien geringfügig. Zur Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit wäre von der Luftfahrtbehörde vor Versagung der Zustimmung zu

prüfen gewesen, ob den Erfordernissen der Flugsicherung nicht durch Auflagen zur Genehmigung hätte Rechnung getragen werden können. Dass die Errichtung der Anlagen unproblematisch sei, zeige die Zustimmung der Luftverkehrsbehörde im Februar 2000 zu dem nicht realisierten früheren Projekt. Die Planung des Ausbaus des Flughafens Erfurt sei irrelevant. Das ausgewiesene Vorbehaltsgebiet für Windkraftanlagen sei bei sämtlichen späteren Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen. Den Belangen der Windenergiegewinnung sei daher ein besonderes Gewicht bei der Abwägung mit anderen Nutzungsansprüchen beizumessen.

Mit Bescheid vom 02.10.2003 wies das Thüringer Landesverwaltungsamt den Widerspruch zurück. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus, in den Bau-schutzbereichen nach dem Luftverkehrsgesetz bestehe ein grundsätzliches Bauverbot mit Erlaubnisvorbehalt. Die durchgeführte Einzelfallprüfung anhand der tatsächlichen Gegebenheiten beim Flughafen Erfurt führe zu dem Ergebnis, dass die Erlaubnis nicht erteilt werden könne. Entscheidend hierfür seien insbesondere die Lage des Vorhabens in der Nähe zum Einflugpunkt Sierra, die maximal zulässige Flughöhe bei Sichtanflug und der Platzrunde nach Sichtflugregeln (VFR-Platzrunde) von 600 m ü NN sowie die höhenmäßige Staffelung der VFR-Flieger in der VFR-Warteschleife bei mehreren Anflügen. Dieses Ergebnis werde auch nicht durch eine positive gutachtliche Stellungnahme der DFS in Frage gestellt, da diese nur die Belange von Instrumentenflugverfahren (IFR) berücksichtige. Die Durchdringung der Hindernisfreigrenze sei mit durchschnittlich 29 Meter, einem Drittel der Anlagenhöhe, nicht unerheblich. Das Vorbehaltsgebiet sei im regionalen Raumordnungsplan Mittelthüringen erst ausgewiesen worden, nachdem die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange beendet gewesen sei. Erst im später durchgeführten Raumordnungsverfahren habe sie ablehnend Stellung nehmen können. Damit sei auch ihre Zustimmung vom Februar 2000 hinfällig geworden. Den aufgezeigten Einwendungen könnten auch nicht mit Auflagen als milderes Mittel zur Ablehnung der Zustimmung Rechnung getragen werden, weil dann die Anlagen nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden könnten. Der Bescheid ging dem Bevollmächtigten der Klägerin am 07.10.2003 zu.

3. Am 06.11.2003 hat die Klägerin bei dem Verwaltungsgericht Weimar Klage erhoben. Sie hat im Wesentlichen ihr Vorbringen aus dem Verwaltungsverfahren wiederholt und vorgetragen, ihr Vorhaben stehe nicht im Widerspruch zu Zielen der Raum-

ordnung. Es lägen keine konkreten Planungen zu einem Ausbau des Flughafens Erfurt vor. Der Umstand, dass die regionale Planungsversammlung die Einleitung des Verfahrens zur Änderung des RROP am 18.12.2001 beschlossen habe, stehe dem nicht entgegen. Dort sei nur von einer möglichen Erweiterung des Flughafens die Rede ohne zeitlichen Realisierungsrahmen und im Dezember 2003 seien insoweit die Änderungsabsichten aufgegeben worden. Eine Gefährdung des Luftverkehrs stehe dem Vorhaben nicht entgegen. Nach der Luftverkehrsordnung dürfe der hier allein problematische Sichtflugbetrieb nur bei ausreichend gutem Wetter stattfinden. Der Beklagte habe die vermeintliche Gefährdung auch nicht hinreichend substantiiert; ihr stünden im Übrigen die Stellungnahmen der DSF und die Möglichkeit, diesen Verkehr zu steuern, entgegen. Der Einflugpunkt „Sierra“ könne auch verlegt werden.

Die Klägerin hat beantragt,

den Beklagten unter Aufhebung des Bescheides vom 10.03.2003 und des Widerspruchsbescheides vom 02.10.2003 zu verpflichten, ihr die am 15.03.2002 beantragte immissionsschutzrechtliche Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb von acht Windenergieanlagen in E_____ - _____ zu erteilen.

Der damals beklagte Freistaat Thüringen hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er hat vorgetragen, nach der Fortschreibung des RROP sei im Bereich F_____ nicht mehr mit der Ausweisung einer Vorbehaltsfläche zur Nutzung der Windenergie zu rechnen. Sicherheitstechnisch sei zu bedenken, dass sich das Wetter nach einem genehmigten Sichtflug unerwartet verschlechtern könne. Eine Verlegung der Warteschleife und des Einflugpunktes „Sierra“ sei nicht ohne weiteres möglich. Die Stellungnahme der DSF sei berücksichtigt worden.

Das Verwaltungsgericht Weimar hat zur Frage der Gefährdung des Luftverkehrs durch die geplanten Anlagen Beweis erhoben und ein Sachverständigengutachten eingeholt. Auf das Gutachten des Sachverständigen M____ vom 30.03.2006 wird Bezug genommen.

Durch Urteil aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 14.06.2006 - 6 K 3085/03 We - hat das Verwaltungsgericht Weimar den angefochtenen Bescheid

des Beklagten aufgehoben und den Beklagten verpflichtet, der Klägerin die beantragte immissionsschutzrechtliche Genehmigung zu erteilen. Es hat zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt, dem Vorhaben stünden keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegen. Das geplante Vorhaben stehe im Einklang mit planungsrechtlichen Vorschriften. Der erneuten Durchführung eines Raumordnungsverfahrens bedürfe es nicht, weil das Vorhaben der Klägerin Zielen der Raumordnung bzw. den Darstellungen eines den Zielen der Raumordnung angepassten Flächennutzungsplanes entspreche. Das Landesentwicklungsprogramm aus dem Jahre 1993 bzw. 1998 habe keine konkreten Aussagen zur künftigen Entwicklung des Flughafens Erfurt enthalten. Eine Flughafenerweiterung westlich von Erfurt sei bisher nicht Gegenstand des RROP Mittelthüringen; vielmehr sei das Gebiet als Vorbehaltsgebiet zur Nutzung der Windenergie ausgewiesen. Der Flächennutzungsplan der Stadt Erfurt weise das Vorhabengebiet als Konzentrationszone für die Errichtung von Windenergieanlagen aus. Der Umstand, dass der im Oktober 2004 in Kraft getretene Landesentwicklungsplan vorsehe, die Möglichkeit der Erweiterung des Flughafens Erfurt sei zu sichern, habe nicht die Unzulässigkeit des Vorhabens zur Folge. Bei den Festlegungen im Landesentwicklungsplan handele es sich um zeitlich unbestimmte Planungen, die noch keine Konkretisierung im RROP Mittelthüringen gefunden hätten. Das Vorhaben sei im Außenbereich zulässig, weil das Vorhabengebiet als Vorbehaltsgebiet zur Nutzung der Windenergie ausgewiesen sei. Dem Ziel, die Erweiterung des Flughafens langfristig offen zu halten, könne durch eine Rückbauverpflichtung im Wege der Auflage getragen werden. Die Luftverkehrsbehörde habe ihre notwendige Zustimmung zu Unrecht verweigert. Dem geplanten Vorhaben stünden auch unter Berücksichtigung des eingeholten Sachverständigengutachtens keine luftverkehrsrechtlichen Belange entgegen. Es weise eine Entfernung von ca. 4 km zum Einflugpunkt „Sierra“ auf, so dass ein direktes Überfliegen der Windenergieanlagen nach Passieren des Einflugpunktes nicht zu erwarten sei. Gegen eine nennenswerte Gefahrenerhöhung spreche auch, dass sich die geplanten Anlagen im kontrollierten Luftraum befänden, in dem die Piloten bei An- und Abflug durch den Tower geführt würden. Eine Gefährdung eines Sichtfliegers bei ungünstigen Witterungsverhältnissen sei ohnehin sehr unwahrscheinlich, da Sichtflieger nur dann eine Starterlaubnis erhielten, wenn bestimmte Mindestwetterbedingungen gegeben seien. Probleme im Sichtflugbetrieb im Zusammenhang mit der Warteschleife seien ebenfalls nicht zu erkennen. Ein Überfliegen der Anlagen sei jedenfalls nicht notwendig. Besondere Gefährdungen seien auch im Zusammenhang mit der Platzrunde nicht ersichtlich, da

diese im Sichtflugbetrieb vom Tower gesteuert werde und Luftfahrzeuge im Sichtflugbetrieb verhältnismäßig enge Kurvenradien fliegen könnten. Auch wenn ein grundsätzlich im Instrumentenflug geführtes Flugzeug etwa wegen eines technischen Defekts ausnahmsweise den Flughafen im Sichtflug anfliegen müsse, bestehe keine die Verweigerung der beantragten Genehmigung rechtfertigende Gefahr. Es müsse davon ausgegangen werden, dass einem Flugzeug mit einem Defekt Vorrang beim Anflug auf die Landebahn gewährt werde. Die Zustimmung der Luftverkehrsbehörde könne schließlich nicht darauf gestützt werden, das Vorhaben behindere den geplanten Ausbau des Flughafens Erfurt. Die Planungen dafür seien noch nicht hinreichend konkret.

4. Der Senat hat auf den Antrag des Beklagten mit Beschluss vom 06.02.2007 - 1 ZKO 760/06 -, dem Beklagten am 21.02.2007 zugestellt, die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts zugelassen.

Im Berufungsverfahren hat der - ursprünglich beklagte - Freistaat mit am 14.03.2007 beim Thüringer Obergerverwaltungsgericht eingegangenen Schriftsatz vorgetragen, die Luftverkehrsbehörde habe zu Recht ihre Zustimmung zu der beantragten Genehmigung versagt. Der Prüfungsmaßstab der Luftfahrtbehörde sei weiter gefasst als die von der DFS zu berücksichtigenden Belange. Die Luftverkehrsbehörde müsse insbesondere die weitere Entwicklung des Luftverkehrs im Auge behalten. Ein zu berücksichtigender Belang sei deshalb der Erhalt von Erweiterungsflächen für den Flughafen Erfurt. Diese stünden nur im Bereich des Vorhabengebietes zu Verfügung. Entsprechende Vorplanungen seien erstellt. Auch im Luftverkehrskonzept für Mitteldeutschland sei die Erweiterung des Flughafens Erfurt berücksichtigt. Der in erster Instanz unterbreitete Vorschlag, die Windenergieanlagen wegen der Langfristigkeit der Ausbauplanung befristet zuzulassen, garantiere keine wirtschaftlich vertretbare Standzeit für die Windenergieanlagen. Es hänge von unterschiedlichen Faktoren ab, zu welchem Zeitpunkt eine Erweiterung des Flughafens erforderlich werde. Dazu zähle auch der Lärmschutz. Insoweit sei zu beachten, dass der An- und Abflug derzeit direkt über das Gebiet der Innenstadt Erfurts geführt werde. Die Errichtung des geplanten Windparks bedeute für den derzeitigen Flugverkehr ein erhöhtes Sicherheitsrisiko. Wenn Flugzeuge im Sichtflug zur Start- und Landebahn geleitet würden, bestehe die Gefahr, dass sie in den Bereich des Windparks gelangten. Eine Änderung der Abläufe, wie von der Klägerin vorgeschlagen, sei nicht ohne weiteres mög-

lich. Die vom Gericht vorgenommene Differenzierung zwischen Instrumenten- und Sichtflugverkehr entbehre jeder rechtlichen Grundlage. Das Verwaltungsgericht lasse unerwähnt, dass der Gutachter auf eine Einschränkung des zur Verfügung stehenden Luftraums durch die geplanten Anlagen und eine Zusammenstoßgefahr hingewiesen habe. Nicht zutreffend sei, dass Sichtflieger im kontrollierten Luftraum ausschließlich und vollständig durch den Tower geführt würden. Der Luftraum D, innerhalb dessen der Pilot seinen Flugweg frei wählen dürfe, erlaube einen Start bei einer Mindestflugsicht von nur 5 km. Dies sei eine relativ geringe Sichtweite, bei der die Windenergieanlagen erst spät erkannt werden könnten. Es sei auch nicht besonders unwahrscheinlich, dass ein Sichtflieger in ungünstige Wetterverhältnisse gerate. Soweit das Verwaltungsgericht Ausführungen zur „Platzrunde“ mache, verkenne es, dass es am Flughafen Erfurt keine festgelegte Platzrunde für den Sichtflugbetrieb gebe.

Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Weimar vom 14.06.2006
- 6 K 3085/03 We - abzuändern und die Klage abzuweisen.

Die Klägerin beantragt,

die Berufung zurückzuweisen,

hilfsweise, die Berufung mit der Maßgabe zurückzuweisen, den Beklagten unter Aufhebung des Bescheides vom 10.03.2003 und des Widerspruchsbescheides vom 02.10.2003 zu verpflichten, ihr die am 15.03.2002 beantragte immissionsschutzrechtliche Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb von acht Windenergieanlagen in E_____ mit der Auflage zu erteilen, unverzüglich nach Vollziehbarkeit einer Genehmigung der Erweiterung des Flughafens Erfurt mit einer Start- und Landebahn in Nord-Süd-Ausrichtung, insbesondere eines entsprechenden Planfeststellungsbeschlusses, die Windkraftanlagen unter Verzicht auf Rechtsmittel gegen diese Genehmigung und gegen andere diesen Ausbau vorbereitenden oder umsetzenden Maßnahmen zu beseitigen und diese Verpflichtung durch eine Sicherheitsleistung (selbstschuldnerische Bankbürgschaft unter Verzicht auf die Einrede der Vorausklage) abzusichern.

Sie wiederholt ihr früheres Vorbringen und trägt ergänzend vor, aus dem Vorbringen der Beklagten ergebe sich, dass die Luftverkehrsbehörde ihre Zustimmung primär wegen des Erhalts von Erweiterungsflächen für den Flughafen Erfurt verweigert habe. Auf weite Sicht auszurichtende Überlegungen und Planungen stellten indes keine beachtlichen luftverkehrsrechtlichen Belange dar. Das Verwaltungsgericht habe zutreffend festgestellt, dass der RROP Mittelthüringen bislang nicht fortgeschrieben sei. Die Vorstellungen des Beklagten zum Ausbau des Flughafens Erfurt seien daher weder hinreichend sachlich noch räumlich konkret. Hier helfe auch der Bezug auf das Luftverkehrskonzept für Mitteleuropa nicht weiter. Auch spräche die Entwicklung gegen eine Erweiterung des Flughafens. Nach Presseveröffentlichungen habe eine große Fluggesellschaft ihr Engagement in Erfurt Anfang 2005 beendet. Der für 1,3 Mio. Passagiere ausgelegte Flughafen sei im vergangenen Jahr durch weniger als halb so viele Passagiere in Anspruch genommen worden. Hinzu komme, dass durch die Erweiterung und den Ausbau des Flughafens Leipzig-Halle der Flughafen Erfurt perspektivisch nur als reiner Passagierflughafen erhalten bleibe. Relevante Überlegungen im Hinblick auf die Errichtung einer zusätzlichen Landebahn aus Lärmschutzgründen im Westbereich des Flughafens lägen nicht vor. Soweit der Senat dennoch ein Sachverständigengutachten zu der Frage eingeholt habe, ob die Windkraftanlagen dem Flughafen Erfurt im künftigen Ausbauzustand entgegenstünden, sei das Gutachten nicht verwertbar. Diese Planung sei ebenso fiktiv wie die vom Gutachter auf Veranlassung des Senats angenommenen Bezugspunkte. Die Ausführungen des Beklagten über ein angeblich erhöhtes Sicherheitsrisiko seien unsubstantiiert und rechtsfehlerhaft. Der Beklagte verkenne, dass die Versagung der Zustimmung bislang stets auf § 12 LuftVG gestützt worden sei, der auf den Sichtflug nicht anzuwenden sei. Diese Vorschrift betreffe den Instrumentenflug; die Regelung sei restriktiver als die Vorgaben, die sich ausschließlich auf den Sichtflug bezögen. Bei Vorhandensein einer Flugverkehrskontrolle - wie in Erfurt - sei es wichtig, dass der Lotse die Platzrunde zwar festlegen könne, dass sie aber nach Sichtflugregeln fliegbar sei. Im Instrumentenflugverkehr habe das Flugzeug eine Sicherheitsmindesthöhe einzuhalten.

Der Senat hat aufgrund der mündlichen Verhandlung am 29.10.2008 beschlossen, zur Klärung der Frage, ob der Flugverkehr am Flughafen Erfurt durch die Errichtung und den Betrieb der acht Windenergieanlagen im gegenwärtigen Ausbauzustand bzw. bei Errichtung einer weiteren Start- und Landebahn nach Variante 1b unter Be-

rücksichtigung eines nach § 12 LuftVG zu beachtenden Bauschutzbereichs um einen gedachten Flughafenbezugspunkt gefährdet wäre und ob bei einer Gefährdung in diesem Sinne durch äußere Gestaltung der Anlagen oder sonstige Maßnahmen Vorsorge getroffen werden kann, dass die Errichtung und der Betrieb der genannten Anlagen verantwortet werden kann, ein Sachverständigengutachten durch Prof. Dr.-Ing. _____ V_____ einzuholen. Auf das am 16.06.2009 dem Senat vorgelegte Gutachten vom 11.06.2009 wird Bezug genommen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichtsakte (4 Bände), der Behördenvorgänge (2 Ordner und 1 Hefter) sowie die Sachverständigengutachten vom 30. März 2006 und vom 11.06.2009.

Entscheidungsgründe

Die Berufung der Beklagten, die im Wege des gesetzlichen Parteiwechsels in das Verfahren eingetreten ist (vgl. Bl. 530 ff. der Gerichtsakte), ist nur teilweise begründet. Die Klage der Klägerin ist nämlich im zulässigerweise im Berufungsverfahren gestellten Hilfsantrag (vgl. § 173 VwGO in Verbindung mit § 264 Nr. 2 ZPO) begründet.

Die Klägerin hat einen Anspruch darauf, dass ihr die versagte immissionsschutzrechtliche Genehmigung unter Auflagen erteilt wird (vgl. § 113 Abs. 5 VwGO). Die genehmigungsbedürftigen Anlagen (I.) sind mit Nebenbestimmungen genehmigungsfähig (II. und III.).

I. Die immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbedürftigkeit der Anlagen ergibt sich aus § 4 Abs. 1 Satz 1 und 3 BImSchG in Verbindung mit § 1 Satz 1 der Vierten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen - 4. BImSchV):

Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 BImSchG bedarf die Errichtung und der Betrieb von Anlagen, die auf Grund ihrer Beschaffenheit oder ihres Betriebs in besonderem Maße geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen oder in anderer Weise die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft zu gefährden, erheblich zu benachteiligen oder erheblich zu belästigen, einer Genehmigung. Die Bundesregierung bestimmt nach

§ 4 Abs. 1 Satz 3 BImSchG durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Anlagen, die einer Genehmigung bedürfen. Nach § 1 Satz 1 4. BImSchV bedürfen die Errichtung und der Betrieb der im Anhang zu der Verordnung genannten Anlagen einer Genehmigung, soweit den Umständen nach zu erwarten ist, dass sie länger als während der zwölf Monate, die auf die Inbetriebnahme folgen, an demselben Ort betrieben werden. Gemäß Nr. 1.6 Spalte 2 des Anhangs zur 4. BImSchV in der seit dem 01.07.2005 geltenden und für die vorliegende Verpflichtungsklage maßgeblichen Fassung - zuvor ergab sich die Genehmigungspflicht des konkreten Vorhabens aus Nr. 1.6 Spalte 1 des Anhangs zur 4. BImSchV a.F. (Windfarmen mit 6 oder mehr Windkraftanlagen) - bedürfen Windkraftanlagen mit einer Gesamthöhe von mehr als 50 Metern der Genehmigung. Diese Gesamthöhe wird bei den vorliegenden Windkraftanlagen deutlich überschritten.

II. Dem Anspruch steht formell-rechtlich nicht entgegen, dass kein Raumordnungsverfahren durchgeführt wurde.

Zwar lässt sich ein Verzicht auf dieses Verfahren nicht im Hinblick auf das für das in Anzahl und Gesamthöhe wesentlich umfangreichere Vorgängerprojekt durchgeführte Raumordnungsverfahren, das in die positive landesplanerische Beurteilung vom 06.12.2001 mündete, herleiten. Dabei kann offen bleiben, ob die Beurteilung aus dem Jahr 2001 schon wegen der darin enthaltenen Befristung ihrer Wirksamkeit auf die Dauer von 3 Jahren überholt ist, insbesondere ob die Befristung rechtmäßig erfolgt ist. Jedenfalls spricht wegen des 2004 in Kraft getretenen Landesentwicklungsplans viel dafür, dass wegen wesentlicher Änderung der rechtlichen Grundlagen diese landesplanerische Beurteilung nicht mehr maßgeblich ist.

Der Umstand des fehlenden Raumordnungsverfahrens steht einer stattgebenden Entscheidung aber nicht entgegen. Denn bei einer landesplanerischen Beurteilung, die als eine gutachtliche Äußerung einzustufen ist, handelt es sich um ein bloßes Verwaltungsinternum (vgl. Senatsurteil vom 25.02.08 - 1 N 508/07) und nicht um eine materielle Genehmigungsvoraussetzung. Hieraus folgt, dass selbst dann, wenn ein solches Verfahren zu Unrecht nicht durchgeführt wurde, dies keine Auswirkungen auf die vorliegende Verpflichtungsklage hat.

III. Das Vorhaben ist genehmigungsfähig, weil die Genehmigungsvoraussetzungen des § 6 BImSchG - mit der vorgesehenen Auflage - erfüllt bzw. gesichert sind. Nach

dessen Abs. 1 ist die Genehmigung zu erteilen, wenn sichergestellt ist, dass die sich aus § 5 BImSchG und einer auf Grund des § 7 BImSchG erlassenen Rechtsverordnung ergebenden Pflichten erfüllt werden und andere öffentlich-rechtliche Vorschriften und Belange des Arbeitsschutzes der Errichtung und dem Betrieb der Anlage nicht entgegenstehen.

Es sind hier keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass die sich aus § 5 BImSchG und einer auf Grund des § 7 BImSchG erlassenen Rechtsverordnung ergebenden Pflichten nicht erfüllt werden. Es stehen gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG auch keine anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften der Errichtung und dem Betrieb der Anlage entgegen.

Im vorliegenden Fall sind allein luftverkehrsrechtliche (1.) und bauplanungsrechtliche Einwände (2.) erhoben worden und/oder ersichtlich. Sie stehen der Genehmigung des Vorhabens im Ergebnis aber nicht entgegen.

1. Der Genehmigung der Anlagen steht das Luftverkehrsrecht nicht entgegen. Insbesondere hat das Landesverwaltungsamt als zuständige Luftverkehrsbehörde (vgl. § 31 Abs. 2 Nr. 7 LuftVG i.V.m. § 2 Nr. 4 der Thüringer Verordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Luftverkehrswesens) die für die Genehmigungserteilung erforderliche luftverkehrsrechtliche Zustimmung auf der Grundlage des § 12 Abs. 3 Satz 1 lit. b) LuftVG zu Unrecht versagt.

a) Dass die zuletzt genannte Vorschrift hier grundsätzlich Anwendung findet, ist nicht zweifelhaft.

Zwar meint die Klägerin, dass die Bestimmung für die vom Beklagten angeführte Gefährdung des Sichtflugverkehrs nicht einschlägig sei; maßgebend sei insofern § 17 LuftVG mit seinen, was Abstände anbelangt, geringeren Anforderungen. Diese Auffassung ist aber unzutreffend. § 12 LuftVG - und damit auch Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 b) - gilt für Flughäfen ohne eine Festlegung auf Sicht- oder Instrumentenflugverkehr, § 17 LuftVG nur für Landeplätze und Segelfluggelände, die regelmäßig nur im Sichtflugverkehr angeflogen werden. Flughäfen sind nach § 38 LuftVZO Flugplätze, die nach Art und Umfang des vorgesehenen Flugbetriebes einer Sicherung durch einen Bau-schutzbereich nach § 12 LuftVG bedürfen. Sie werden genehmigt als Verkehrsflughäfen oder Sonderflughäfen.

Dies ist bei dem Flughafen Erfurt der Fall. Bei ihm handelt es sich um einen Verkehrsflughafen, für den ein Bauschutzbereich nach § 12 LuftVG erforderlich ist. Für die Anwendung des § 17 LuftVG ist damit kein Raum. Eine andere Frage ist, ob die vom Beklagten angeführte Gefährdung des Sichtflugverkehrs durch das geplante Vorhaben zu erwarten ist. Dafür mag § 17 LuftVG mit seinen Entfernungsangaben ein Indiz sein, mehr aber auch nicht. Letztlich kommt es - wie noch zu zeigen sein wird - aber auf die tatsächliche und hier nicht feststellbare Gefährdung an. Angemerkt sei, dass die von der Klägerin in erster Instanz überreichten Richtlinien des Bundesbauministeriums vom 2. November 2001 ebenfalls nicht einschlägig sind. Sie betreffen nämlich Verkehrslandeplätze nach §§ 49 ff. LuftVZO.

Soweit die Klägerin weiter vorträgt, es müsse als Voraussetzung für die Anwendbarkeit des § 12 Abs. 3 LuftVG ein "Ausbauplan" gemäß § 12 Abs. 1 LuftVG vorliegen, aus dem sich der zukünftige Ausbau des Flughafens Erfurt ergibt, verkennt sie den Regelungssinn dieser Bestimmung. Der Plan für den Ausbau im Sinne dieser Bestimmung legt - wie bei § 12 Abs. 1 Satz 3 LuftVG - nur eine bestimmte zweidimensionale Fläche fest, deren Ausdehnung und Begrenzung sich aus den Start- und Landeflächen, der Größe der Sicherheitsfläche und der Lage des Flughafen- und Startbahnbezugspunkts ergibt (vgl. Hofmann/Grabherr: Luftverkehrsgesetz, § 12 Rdnr. 5). Ein solcher liegt - wie sich aus den dem Senat vorgelegten Karten ergibt (roter Hefter) - vor.

b) Das Vorhaben der Klägerin steht im Ergebnis im Einklang mit den aus § 12 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 lit. b) LuftVG folgenden speziellen luftverkehrsrechtlichen Belangen.

Danach ist in der weiteren Umgebung eines Flughafens die Zustimmung der Luftfahrtbehörden erforderlich, wenn die Bauwerke außerhalb der Anflugsektoren im Umkreis von 4 Kilometer bis 6 Kilometer Halbmesser um den Flughafenbezugspunkt die Verbindungslinie, die von 45 Meter Höhe bis 100 Meter Höhe (Höhen bezogen auf den Flughafenbezugspunkt) ansteigt, überschreiten sollen. Das Vorhaben der Klägerin befindet sich unstreitig im so umrissenen Bauschutzbereich des Flughafens Erfurt.

Die deshalb erforderliche Zustimmung der Luftfahrtbehörde wirkt dabei zwar nicht unmittelbar gegenüber dem Kläger, sondern ist trotz ihrer Bindungswirkung für die Genehmigungsbehörde ein reines Verwaltungsinternum (BVerwG, Urteil vom

16.07.1965 - IV C 30.65 -, NJW 1965, 2266). Sie ist im Rahmen des Rechtsstreits über die Rechtmäßigkeit der Versagung der Genehmigung aber inzident auf ihre Rechtmäßigkeit zu prüfen (vgl. Hofmann/Grabherr: Luftverkehrsgesetz, § 12 Rdnr. 31). Hierfür gelten folgende Grundsätze:

Das Zustimmungserfordernis dient der Wahrung der Sicherheit des Luftverkehrs und zugleich dem Schutz der Allgemeinheit vor den Gefahren des Luftverkehrs. Die Luftverkehrsbehörde hat in diesem Zusammenhang zu prüfen, ob durch das Bauvorhaben eine konkrete (unmittelbar durch den Bau entstehende) Gefahr für die Sicherheit des Luftverkehrs begründet oder eine vorhandene Gefahr konkret (mit unmittelbarer Auswirkung) verstärkt wird. Außerdem muss die Behörde - und insoweit geht der Prüfungsrahmen über den der DSF, anders als die Klägerin meint, hinaus - auch in der Zukunft sich ergebende Gefährdungen der ihr anvertrauten Belange in ihre Entscheidungen einbeziehen (BVerwG, Urteil vom 16.07.1965 - IV C 30.65 - BVerwGE 21, 354). Durch raumordnerische Vorgaben ist der Prüfungsrahmen der Luftverkehrsbehörde regelmäßig nicht begrenzt (zu Vorranggebiet Windkraft im Zusammenhang mit einer luftverkehrsrechtlichen Zustimmung vgl. OVG Koblenz, Beschluss vom 07.03.2005 - 8 A 12244/04 -, UPR 2005, 314). Was den Prüfungsmaßstab betrifft, sind der gesetzlichen Regelung bereits einige Prämissen zu entnehmen: Aus der Regelungssystematik des § 12 Abs. 2 und 3 LuftVG ergibt sich, dass grundsätzlich auch im Bauschutzbereich eine Bebauung über die dort näher definierten Höhenbeschränkungen hinaus möglich und erlaubt ist. Wie ein Vergleich zwischen § 12 LuftVG (Baubeschränkungen im Bauschutzbereich bei [Verkehrs-] Flughäfen) und § 17 LuftVG (Beschränkter Bauschutzbereich bei Landeplätzen und Segelfluggeländen) zeigt, ist der Umgebungsraum, in dem eine Bebauung einer vorherigen Prüfung durch die Luftverkehrsbehörde unterworfen wird, bei Flughäfen, die für den Instrumentenflugbetrieb bestimmt sind, erheblich größer als bei reinen Landeplätzen und Segelfluggeländen, die ausschließlich im Sichtflugbetrieb angefliegen werden. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass es sich bei Flugzeugen im Instrumentenflugbetrieb grundsätzlich um größere Luftfahrzeuge zum Transport einer Vielzahl von Passagieren oder großen Frachtladungen handelt, die aufgrund ihrer Größe und Geschwindigkeit weniger schnell Richtungsänderungen vollziehen können.

Das Thüringer Landesverwaltungsamt verweigerte hier als Luftfahrtbehörde die Zustimmung aus zwei Gründen: Zum einen wegen der möglichen Gefährdung des

Flugverkehrs am Flughafen Erfurt im gegenwärtigen Ausbauzustand (aa) und zum anderen wegen der entgegenstehenden Ausbaupläne für diesen Flughafen (bb). Beide tragen die luftverkehrsrechtliche Versagung letztlich nicht.

aa) Eine Gefährdung des Flugverkehrs am Flughafen Erfurt im gegenwärtigen Ausbauzustand lässt sich nicht feststellen.

Bereits die im früher durchgeführten Genehmigungsverfahren eingeholten Stellungnahmen der DFS schlossen eine gesteigerte Gefährdung des Luftverkehrs - bei Einhaltung bestimmter Auflagen durch den Windkraftanlagenbetreiber - auch für den sensibleren Instrumentenflugbetrieb sogar bei einer Gesamthöhe von 130 m aus. Insoweit kann der Beklagte nicht damit gehört werden, die DFS prüfe im Rahmen ihrer Hinzuziehung nach § 31 Abs. 3 LuftVG lediglich die Gefährdung des Luftverkehrs durch Luftfahrzeuge im Instrumentenflugbetrieb. Diese Ansicht findet im Gesetz und den vorliegenden Stellungnahmen keine Stütze und ergibt sich auch nicht aus dem Inhalt der Stellungnahmen. Zwar hat der Beklagte zu Recht darauf hingewiesen, dass die Luftverkehrsbehörde im Rahmen ihrer Entscheidung nach § 12 Abs. 3 LuftVG nicht an die Stellungnahme der DFS gebunden ist (Hofmann/Grabherr, Luftverkehrsgesetz, Kommentar, Stand: 11. Ergänzungslieferung November 2007, § 31 Rdnr. 20). Allerdings "deckt" sich der Prüfungsmaßstab von Beklagtem und DSF, soweit die Gefährdung des Luftverkehrs im engeren Sinne - also nicht bezogen auf die Ausbauplanung - Gegenstand ist (vgl. § 31b i.V.m. § 27c LuftVG). Diese Stellungnahmen sind auch jetzt noch verwertbar, weshalb die Luftverkehrsbehörde im vorliegenden Verfahren gemäß § 31 Abs. 3 LuftVG keine neue gutachtliche Stellungnahme der DFS hätte einholen müssen. Das Gefährdungspotential durch das Vorgängerprojekt im selben Vorhabengebiet, zu dem sich die DFS geäußert hat, war wegen der größeren Anzahl von beabsichtigten Windkraftanlagen und deren größeren Gesamthöhen nämlich offenkundig höher.

Darüber hinaus wurde nur ein Teil der im Verfahren diskutierten Gefahrenmomente von der Luftverkehrsbehörde plausibel dargelegt bzw. wurde deren Gefährlichkeit schon nach der ersten Begutachtung ausgeräumt. Im Übrigen wurden letzte Restzweifel durch das zweite Sachverständigengutachten behoben:

Nach den insoweit nachvollziehbaren Darlegungen in der Stellungnahme im Gutachten vom 30.03.2006 (Ziffer 2.2.2) sind keine besonderen Gefährdungslagen im Zu-

sammenhang mit der *Platzrunde* ersichtlich, da die Flugbewegungen im Sichtflugbetrieb in diesem Bereich vom Tower gesteuert werden, in der gesamten Kontrollzone ausgeführt werden und die Luftfahrzeuge im Sichtflugbetrieb verhältnismäßig enge Kurvenradien fliegen können (vgl. auch die schematische Darstellung für eine südliche Platzrunde in diesem Gutachten unter Anlage A 2.2.2). Wie der Beklagte in seiner Berufungsbegründung außerdem ausführt, ist die Platzrunde kein Gegenstand der versagten Zustimmung.

Soweit der Beklagte meint, das Vorhaben befinde sich in unmittelbarer Nähe zum *Einflugpunkt „Sierra“*, was zur Folge habe, dass Sichtflieger bei ungünstigen Wetterbedingungen unter Wahrung der Sicherheitsmindesthöhe von 150 m über Grund im Extremfall die Windkraftanlagen mit einem Abstand von nur 50 m überfliegen, gilt Folgendes: Nach den zutreffenden Feststellungen des Verwaltungsgerichts beträgt die Entfernung des Vorhabengebietes zum Einflugpunkt „Sierra“ etwa 4 km, so dass ein direktes Überfliegen der Windkraftanlagen nach dem Passieren des Einflugpunktes Sierra nicht zu erwarten ist. Außerdem liegt das Vorhabengebiet abseits der gedachten und für An- und Abflüge im Sichtflugverkehr grundsätzlich maßgeblichen Linie Einflugpunkt - Flughafen. Der Einflugpunkt Sierra wurde weiter offenkundig bewusst als Punkt oberhalb der Schnittlinie der Autobahn A4 (früher E 63) und einer Eisenbahnverbindung gewählt (vgl. 106. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung vom 2. August 1991, Bundesanzeiger 1991, 5630), weil die herannahenden Sichtflieger diese Schnittlinie einfach wahrnehmen und sich damit gut orientieren können. Da die Windkraftanlagen nach ihrer Genehmigung als Luftfahrthindernis in der Sichten-/abflugkarte für den Verkehrsflughafen Erfurt zu veröffentlichen ist (vgl. die Stellungnahmen der DFS), sind die über den Einflugpunkt Sierra einfliegenden Piloten auch über die Position der Windkraftanlagen informiert. Dies gilt bei entsprechender und hier gesetzlich erforderlicher Beauftragung bezüglich einer Tages- und Nachtkennzeichnung der Anlagen auch für Nachtflüge, für deren Durchführung die Piloten besonders geschult werden. Gegen eine nennenswerte Gefahrerhöhung spricht auch der Umstand, dass sich die geplanten Anlagen im kontrollierten Luftraum befinden, d.h., dass die Piloten bei dem An- und Abflug durch den Tower geführt werden bzw. geführt werden können (vgl. § 28 LuftVO; Stellungnahme LVerwA vom 15.02.2006, 2 f. - roter Hefter). Das von der Beklagten angeführte Szenario eines Sichtfliegers bei ungünstigen Witterungsverhältnissen ist daher sehr unwahrscheinlich, da Sichtflieger nur dann eine Starterlaubnis erhalten, wenn - je nach Luft-

raum - bestimmte Mindestwetterbedingungen (Mindestflugsicht bei Hubschraubern 800 m und 1.500 m bei Flugzeugen und im hier maßgeblichen Luftraum D Mindestflughöhe 150 m) gegeben sind. Mit diesen Regeln hat der Ordnungsgeber die - insbesondere hinsichtlich des vertikalen Mindestabstands - ausreichenden Flugvoraussetzungen definiert. Diese sind im vorliegenden Fall erfüllt. Bei einer Wetteränderung sind Sichtflieger gehalten, umzukehren oder den nächsten Flughafen anzufliegen. Der Beklagte konnte auch keinen Vergleichsfall aus der Praxis für die hier in Rede stehende Gefahrenlage benennen. Auch die Stellungnahme des Sachverständigen vom 30.03.2006 gibt in Ziffer 2.2.1 keine hinreichenden Anhaltspunkte für eine Gefährdung aus der Lage des Vorhabens zum Einflugpunkt. Jedenfalls wurden insoweit letzte Zweifel durch das Gutachten vom 11.06.2009 - auch hinsichtlich des Instrumentenflugverkehrs - ausgeräumt. Es kommt zu dem Ergebnis, dass für den Flughafen im gegenwärtigen Ausbauzustand keine Gefährdung des Sicht- und Instrumentenflugs festgestellt werden kann. Dies wird auf den S. 12 ff und 28 ff. im Einzelnen nachvollziehbar und widerspruchsfrei erläutert, ohne dass dies bestritten wurde.

Damit ist auch die als weiterer Gefährdungspunkt vom Beklagten genannte, unmittelbare Nähe zur *südlichen Warteschleife* des Flughafens, in der eine maximale Höhe von 2000 Fuß (ca. 600 m ü. NN) nicht überschritten werden dürfe, unschädlich. Richtig ist insoweit zwar, dass bei dieser Warteschleife eine Höhenbegrenzung von 600 m ü. NN nicht überschritten werden darf und die höchste der geplanten Windkraftanlagen eine Höhe von 409 m ü. NN aufweist. Ein Überfliegen der Anlagen ist nach den Feststellungen des Gutachters aber nicht notwendig (vgl. Ziffer 2.2.3 des Gutachtens vom 30.03.2006). Auch das Gutachten vom 11.06.2009 geht auf diese Frage ein und kommt zu dem Ergebnis, dass insoweit keine Gefährdung besteht. (S. 14, 28). Die Warteschleifen sind im Übrigen in VFR(Sichtflug)-Anflugkarten eingezeichnet. Die Entfernung zum Vorhabengebiet beträgt im Übrigen nach den vorliegenden Karten ca. 2 km und es besteht damit nach Sichtflugregeln der erforderliche Abstand.

bb) Dem Vorhaben der Klägerin können aus luftverkehrsrechtlicher Sicht im Rahmen einer Entscheidung nach § 12 Abs. 3 LuftVG zwar grundsätzlich die Erweiterungsmöglichkeiten für den Flughafen Erfurt entgegengehalten werden (aaa). Die Erweite-

rungsabsichten hätten aber nicht zur Versagung der Zustimmung führen dürfen (bbb).

aaa) Ausbau- und Erweiterungsmöglichkeiten können einem Vorhaben nach § 12 Abs. 3 LuftVG entgegengehalten werden.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Urteil vom 16. Juli 1965, a. a. O.) erfordern nämlich die der Zustimmungsbehörde anvertrauten Belange auch auf weite Sicht auszurichtende Überlegungen und Planungen, bei denen der Zeitpunkt der endgültigen Verwirklichung von einer Reihe insbesondere wirtschaftlicher Voraussetzungen abhängt. Grundsätzlich hat deshalb die Zustimmungsbehörde auch in der Zukunft sich ergebende Gefährdungen in ihre Entscheidung einzubeziehen. Sie kann und muss in Wahrung der ihr anvertrauten Belange vorausschauend die weitere Entwicklung und Ausgestaltung des Luftverkehrs im Auge behalten. Allerdings sind der Befugnis der Zustimmungsbehörde, auch künftige Planungen in ihre Entscheidung einzubeziehen, Grenzen gesetzt. Wenn das Gesetz in § 12 LuftVG kein grundsätzliches materielles Verbot der Bebauung im Schutzbereich enthält - und aus verfassungsrechtlicher Sicht auch nicht enthalten kann - ergibt sich daraus die Verpflichtung der Behörde, in jedem Einzelfall das Baugesuch darauf zu überprüfen, ob es angesichts der Tatsache, dass sich Planungen im Interesse der Luftfahrt erfahrungsgemäß erst in längeren Zeiträumen verwirklichen lassen, ein Hindernis für die Verwirklichung der Planungen darstellen kann. Dabei ist zu bedenken, dass das Gesetz Möglichkeiten enthält, den berechtigten Belangen der Luftfahrt im Falle ihrer in der Zukunft liegenden Verwirklichung unter Schonung des Bauwilligen Rechnung zu tragen, insbesondere durch Verknüpfung der Genehmigung mit Auflagen (vgl. § 12 Abs. 4 LuftVG).

Nach diesen Maßstäben ist die vollständige Versagung der luftverkehrsrechtlichen Zustimmung nicht rechtmäßig.

Allerdings sind die Planungen und die Überlegungen zur Erweiterung des Flughafens schon so hinreichend konkret, dass sie von der Luftfahrtbehörde als Versagungsgrund in Betracht gezogen werden konnten:

Nach dem Luftverkehrskonzept für Mitteleuropa ist die Möglichkeit zur Sicherstellung von Flächen für ein Erweiterungsgelände zum Bau einer zusätzlichen Landebahn im Westbereich des Flughafens mit einer Länge von 3.300 m langfristig offen

zu halten. Diese soll ggf. ausschließlich aus Lärmschutzgründen errichtet werden. Zudem sollen Erweiterungsflächen für Hochbauten im Nord- und Westbereich des Flughafens sichergestellt werden. Bei steigendem Verkehr sollen auch Parkplätze, Hallen und das Abfertigungsgelände sowie das Vorfeld bedarfsgerecht erweitert werden können. Dieses Konzept darf der Beklagte berücksichtigen, zumal es vom Januar 2006 stammt und damit nicht als überholt betrachtet werden kann. Gleiches gilt erst recht für die im Landesentwicklungsplan vom 06.10.2004 (GVBl. S. 754) enthaltene und unten im Einzelnen beschriebene Aussage ((vgl. 2. b) (3.) (b) (bb)), die Möglichkeit zur Erweiterung des Internationalen Verkehrsflughafens Erfurt sei langfristig offen zu halten und seine Einbindung in das Verkehrsnetz zu sichern. Der Flughafen Erfurt soll nach dem Landesentwicklungsplan 2004 die Kriterien für einen sogenannte Gemeinschaftsnetzpunkt im transeuropäischen Flughafennetz erfüllen, so dass „Maßnahmen für den Standort Erfurt seitens der Europäischen Gemeinschaft unterstützt“ werden könnten. Mit Inkrafttreten des Landesentwicklungsplans am 30.10.2004 wurde der Flughafenausbau - wie unten im Einzelnen noch darzustellen sein wird - unter Ziff. 4.1.11 zudem ausdrücklich als rechtlich beachtliches Ziel der Raumordnung festgelegt. Dies bedeutet, dass auf längere Sicht nicht ausgeschlossen ist, dass der Flughafen Erfurt im Hinblick auf den transeuropäischen Flugverkehr einer Erweiterung bedarf. Der Beklagte hat durch Kartenmaterial belegt, wo das Erweiterungsgelände - insbesondere der Nord-Süd-Korridor für die Lande- und Startbahn - genau liegen soll und dargestellt, in welchem unmittelbaren räumlichen Verhältnis das Vorhaben der Klägerin hierzu steht. Hieraus ergibt sich, dass bei Erweiterung des Flughafens im vorgesehenen Ausmaß, die Anlage in der Ein- und Abflugschneise der neuen Start- und Landebahn liegt. Dass in der Öffentlichkeit diskutiert wird, die Passagierzahlen seien in letzter Zeit rückläufig bzw. entwickelten sich nicht im bisher angenommenen Umfang, lässt nicht den Schluss zu, eine Erweiterung komme auch mittel- oder langfristig nicht in Betracht.

Das Gutachten vom 11.06.2009 kommt auch nachvollziehbar und widerspruchsfrei zu dem Ergebnis (vgl. S. 16 ff., 28 4. Absatz des Gutachtens), dass bei Errichtung der Start- und Landebahn 03/21 in Nord-Süd-Richtung die geplanten Anlagen den Instrumentenflugbetrieb unmittelbarer gefährden und das Vorhaben vollständig diesem Ausbau entgegensteht. Der einzige Einwand der Klägerin hiergegen, das Gutachten stelle nur eine Gefährdung einzelner Anlagen fest, trifft nicht zu (vgl. S. 28 4. Absatz des Gutachtens) und ist überdies nicht durch substantiierten Vortrag dazu

getragen, dass die sachverständige Gefährdungseinschätzung widersprüchlich, fehlerhaft oder sonst unbrauchbar ist. Soweit er von einer "Fantasieplanung" ausgeht, trifft dies - wie dargelegt - nicht zu.

bbb) Angesichts der zeitlichen Ungewissheit, wann genau mit dem Ausbau begonnen wird, war die Versagung der luftverkehrsrechtlichen Zustimmung ohne Auflage nach § 12 Abs. 4 LuftVG unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit rechtswidrig.

Wie oben festgestellt, besteht die Verpflichtung der Behörde bei der Prüfung der luftverkehrsrechtlichen Zustimmung, in jedem Einzelfall das Baugesuch darauf zu überprüfen, ob es angesichts der Tatsache, dass sich Planungen im Interesse der Luftfahrt erfahrungsgemäß erst in längeren Zeiträumen verwirklichen lassen, ein Hindernis für die Verwirklichung der Planungen darstellen kann. Dabei ist die gesetzliche Möglichkeit einzubeziehen, den berechtigten Belangen der Luftfahrt im Falle ihrer in der Zukunft liegenden Verwirklichung unter Schonung des Bauwilligen Rechnung zu tragen, insbesondere durch Verknüpfung der Genehmigung mit Auflagen (vgl. § 12 Abs. 4 LuftVG). Dies ist hier nicht hinreichend geschehen.

Die Klägerin ist - wie der Hilfsantrag zeigt - mit der Erteilung einer Genehmigung unter Auflagen einverstanden; im Übrigen hat sie Umstände vorgetragen, nach denen die Entwicklung des Flugverkehrs am Flughafen Erfurt, die bislang hinter dem prognostizierten Zuwachs an Passagieren zurückgeblieben ist, zur Folge hat, dass nur langfristig mit einer Erweiterung des Flughafens zu rechnen sein wird. Dies legt die Erteilung einer luftverkehrsrechtlichen Zustimmung unter einer Nebenbestimmung besonders nahe.

Da das Luftverkehrsgesetz in § 12 Abs. 4 die Zustimmung nur von "Auflagen" abhängig machen kann, scheiden Bedingungen oder Befristungen oder ein Widerrufsvorbehalt aus. Denkbar ist deshalb nur eine Auflage auf der Grundlage des § 12 Abs. 4 LuftVG, die über § 12 Abs. 1 Satz 1 BImSchG Bestandteil der immissionschutzrechtlichen Genehmigung wird. Auflagen im Sinne des § 12 Abs. 4 LuftVG sind Nebenbestimmungen, durch die dem Begünstigten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben wird (vgl. Legaldefinition in § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG).

Um den berechtigten Belangen der Luftfahrt im Falle ihrer in der Zukunft liegenden Verwirklichung und die Schonung des Bauwilligen Rechnung zu tragen, ist daher der

Klägerin in Anlehnung an den § 35 Abs. 4 Satz 2 BauGB eine Rückbauverpflichtung mit dem Inhalt aufzuerlegen, dass unverzüglich nach Bestandskraft eines die Erweiterung des Flughafens Erfurt feststellenden Planfeststellungsbeschlusses die Windkraftanlagen beseitigt werden und diese Verpflichtung durch eine Sicherheitsleistung (selbstschuldnerische Bankbürgschaft unter Verzicht auf die Einrede der Vorklage) abgesichert wird.

Eine solche Entscheidung liegt nach § 12 Abs. 4 LuftVG zwar im Ermessen der Luftverkehrsbehörde. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebietet nach den Umständen des Falles aber eine solche Auflage als einzig rechtlich richtige Entscheidung. Soweit sich die Luftverkehrsbehörde gegen eine solche Nebenbestimmung stellt, "weil sie dem Projekt die Wirtschaftlichkeit und damit den Sinn nehmen würden", ist diese Aussage für den vorliegenden Fall nicht hinreichend belegt und fällt letztlich in den Verantwortungsbereich der Klägerin, die Genehmigung auszunutzen oder nicht. Zwar scheint die "Amortisierungsdauer" für die Anlagen tatsächlich 16 Jahre zu sein. Da die Klägerin mit ihrem Hilfsantrag aber deutlich gemacht hat, dass auch eine zeitlich "offene" Auflage für sie sinnvoll sein kann und andere Erwägungen einer solchen Auflage nicht entgegenstehen, hat die Luftverkehrsbehörde ermessensfehlerhaft von einer Auflage abgesehen.

2. Auch öffentlich-rechtliche Vorschriften des Bauplanungsrechts stehen dem Vorhaben nicht entgegen.

Die planungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens beurteilt sich aufgrund der allgemeinen bzw. speziellen Übergangsregelung des § 233 bzw. § 244 BauGB bzw. den Regeln des intertemporalen Rechts nach den Vorschriften des BauGB in der durch Artikel 1 des EAG Bau vom 24.06.2004 (BGBl. I S. 1359) geänderten Fassung (zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 21.12.2006 - BGBl. I S. 3316; BauGB zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 22.12.2008, BGBl. I. S. 2986, und Art. 4 des Gesetzes vom 24.12.2008, BGBl. I, S. 3018; zum Überleitungsrecht allgemein: Löhr in Battis/Krautzberger/Löhr: Komm. zum BauGB, § 233 Rdnr. 1).

Bei den geplanten Windkraftanlagen handelt es sich um ein nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB privilegiert im Außenbereich zulässiges Vorhaben, dessen ausreichende Erschließung gesichert ist und dem letztlich keine öffentlichen Belange entgegenstehen.

a) Ob im Sinne des § 35 Abs. 1 BauGB eine ausreichende Erschließung gesichert ist, war bis zur mündlichen Verhandlung am 29.10.2008 zwar fraglich. Das Flurneunordnungsamt hat im Verwaltungsverfahren nämlich mit Schreiben vom 10.10.2002 deutlich gemacht, dass die wegemäßige Erschließung nicht geregelt sei. Vereinbarungen mit der Stadt Erfurt, von denen im Verwaltungsverfahren die Rede ist, lagen zunächst nicht vor. Auch das Schreiben des Flurneunordnungsamtes vom 16.12.2002 zeigte die Absicherung der wegemäßigen Erschließung nicht auf.

Allerdings hat die Beklagte im Berufungsverfahren nunmehr mit Schreiben vom 24.10.2008 die Voraussetzungen umschrieben, unter denen sie zum Abschluss von Nutzungsvereinbarungen für die bestehenden Feldwege bereit ist. Diese hat die Klägerin in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich akzeptiert, so dass davon auszugehen ist, dass die Erschließung gesichert ist.

b) Dem Vorhaben stehen im Sinne des § 35 Abs. 1 BauGB auch keine öffentlichen Belange entgegen.

Ob dies der Fall ist, ist im Wege einer „nachvollziehenden“ Abwägung zu ermitteln. Dabei sind die öffentlichen Belange je nach ihrem Gewicht und dem Grad ihrer nachteiligen Betroffenheit einerseits und das kraft der gesetzlichen Privilegierung gesteigert durchsetzungsfähige Privatinteresse an der Verwirklichung des Vorhabens andererseits einander gegenüberzustellen (vgl. Senatsurteil vom 14. Mai 2007 - 1 KO 1054/03 - m.w.N.). Der Gesetzgeber hat die in § 35 Abs. 1 BauGB aufgezählten Vorhaben zwar in planähnlicher Weise dem Außenbereich zugewiesen und ihnen damit im Vergleich zu sonstigen Vorhaben ein gesteigertes Durchsetzungsvermögen gegenüber den berührten öffentlichen Belangen zuerkannt. Mit der Privilegierung hat er aber noch keine Entscheidung über den konkreten Standort des jeweiligen Vorhabens getroffen. Dies überlässt er vielmehr einer im bauaufsichtlichen oder - wie hier - immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren erfolgenden Prüfung anhand des Maßstabs, ob der Zulassung des Vorhabens öffentliche Belange entgegenstehen. Öffentliche Belange können sich insbesondere aus § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB ergeben; insoweit bestehen jedoch letztlich keine Bedenken.

(1.) Der Flächennutzungsplan der Stadt Erfurt weist diesen Bereich als Fläche für Windkraft aus, so dass das Vorhaben dessen Darstellungen nicht widerspricht (vgl. § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauGB). Dafür dass öffentliche Belange nach § 35 Abs. 3

Satz 1 Nr. 2 BauGB (vgl. den vorliegenden Landschaftsplan), Nr. 3 (Schädliche Umwelteinwirkungen), Nr. 4 (unwirtschaftliche Infrastrukturaufwendungen), Nr. 6 (Agrarstruktur, Wasserwirtschaft, Hochwasser) oder Nr. 7 (Splittersiedlung) entgegenstehen, liegen nach den Stellungnahmen der damit befassten und im Verwaltungsverfahren beteiligten Behörden keine Anhaltspunkte vor. Allerdings werden in den einzelnen Stellungnahmen Anforderungen an die Anlagen gestellt, die durch Nebenbestimmungen sicherzustellen sein werden. Dagegen hat sich die Klägerin auch nicht gewandt.

(2.) Auch eine Verunstaltung des Landschaftsbildes im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB ist nicht feststellbar. Eine solche liegt nur dann vor, wenn das jeweilige Vorhaben dem Landschaftsbild in ästhetischer Hinsicht grob unangemessen ist und auch von einem für ästhetische Eindrücke offenen Betrachter als belastend empfunden wird. Dieser Grundsatz gilt auch gegenüber im Außenbereich privilegiert zulässigen Vorhaben, also etwa Windkraftanlagen. Im Hinblick auf das stärkere Durchsetzungsvermögen privilegierter Vorhaben gegenüber den von ihnen berührten öffentlichen Belangen ist eine Verunstaltung des Landschaftsbildes durch ein privilegiertes Vorhaben allerdings ausnahmsweise nur dann anzunehmen, wenn es sich um eine wegen ihrer Schönheit und Funktion besonders schutzwürdige Umgebung oder um einen besonders groben Eingriff in das Landschaftsbild handelt. Bloße nachteilige Veränderungen oder Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes können dagegen ein privilegiertes Vorhaben nicht unzulässig machen (vgl. Senatsurteil vom 11.05.2005 - 1 KO 1056/03 - unter Bezugnahme auf BVerwG, Beschluss vom 18.03.2003 - 4 B 7.03 - zit. nach Juris, und SächsOVG, Urteil vom 18.05.2000 - 1 B 29.98 -, SächsVBl. 2000, 144 m. w. N.).

Die bei der Akte befindlichen Fotos, Montagen und Stellungnahmen ergeben keine Anhaltspunkte für solche Beeinträchtigungen. Gleiches gilt für die Annahme, dass die Anlagen die natürliche Eigenart der Landschaft und ihren Erholungswert beeinträchtigen (vgl. die alternative Aufzählung in § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB). Dem Vorhaben stehen nach den vorliegenden Gutachten und Stellungnahmen sowie der Zustimmung der oberen Naturschutzbehörde auch keine Belange des Vogelschutzes als Unterfall des Naturschutzes im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB entgegen.

(3.) Die Einhaltung des öffentlichen Belangs, dass das Vorhaben als raumbedeutsames Vorhaben im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB Zielen der Raumordnung nicht widerspricht, kann durch eine Auflage sichergestellt werden.

(a.) Die Anlagen sind raumbedeutsam i. S. d. § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB. Als „raumbedeutsam“ qualifiziert der Gesetzgeber nicht bloß Planungen und Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen werden, sondern auch solche, durch die die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird (vgl. § 3 Nr. 6 Raumordnungsgesetz [ROG]). Wann das Merkmal der Raumbeeinflussung erfüllt ist, ist eine Frage der Würdigung des Einzelfalles (vgl. BVerwG, Beschluss vom 02.08.2002 - 4 B 36.02 - BRS 65 Nr. 96; Senatsurteil vom 28.06.2006 - 1 KO 564/01). Die Raumbedeutsamkeit bereits einer einzelnen Windenergieanlage kann sich insbesondere aus ihren Dimensionen (Höhe, Rotordurchmesser), aus ihrem Standort oder aus ihren Auswirkungen auf bestimmte Ziele der Raumordnung (Schutz von Natur und Landschaft, Erholung und Fremdenverkehr) ergeben (vgl. BVerwG, Urteil vom 13.03.2003 - 4 C 4.02 - BVerwGE 118, 33 = NVwZ 2003, 738).

Die Raumbedeutsamkeit der hier im Streit stehenden Windenergieanlagen ergibt sich aus ihrer Höhe, ihrer Anzahl und dem Standort. Letzterer befindet sich auf ausgedehnten Ackerflächen und ist wegen fehlender Geländehindernisse von weitem einsehbar. Insofern gehen die optischen Wirkungen der geplanten Anlagen, die eine Gesamthöhe von 98 m aufweisen sollen, über den unmittelbaren Nahbereich hinaus (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 12.12.2002 - 2 L 456/00 - zit. nach Juris).

(b.) Die geplanten Windenergieanlagen widersprechen zwar - ohne eine Auflage - Zielen der Raumordnung im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 1 BauGB.

"Ziele der Raumordnung" im Sinne des § 3 Nr. 2 ROG in der seit dem 30.06.2009 geltenden Fassung (vgl. Art. 1 § 29 und Art. 9 des Gesetzes zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften vom 22.12.2008, BGBl. I. S. 2986) sind verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen (§ 7 Abs. 2 ROG) textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums (vgl. Senatsbeschluss vom 16.08.2004 - 1 EN 944/03 - und Senatsurteil vom 20.12.2004 - 1 N 1096/03 - unter Bezugnahme auf BVerwG, Urteil vom 18.9.2003 - 4 CN 20.02 - ,

BVerwGE 119, 54; zu einer vergleichbaren landesplanerischen Regelung ebenso das Urteil vom 17.9.2003 - 4 C 14.01 -, BVerwGE 119, 25). Ob ein Außenbereichsvorhaben einem Raumordnungsziel "widerspricht", ist aufgrund einer die gesetzlichen Vorgaben nachvollziehenden Abwägung zu entscheiden, in der das konkrete Vorhaben den berührten raumordnerischen Zielen gegenüberzustellen ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 19.07.2001 - 4 C 4.00 - BVerwGE 115, 17 zu einer mit § 35 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 1 BauGB n. F. gleich lautenden Vorschrift im BauGB 1987).

(aa) Hier ist zunächst davon auszugehen, dass das geplante Vorhaben den Zielen der Raumordnung entspricht, soweit der RROP Mittelthüringen in seiner derzeit geltenden Fassung bezüglich seiner Festlegungen zur Nutzung der Windkraft betroffen ist. Dabei ist zu beachten, dass das Vorbehaltsgebiet zur Nutzung der Windenergie (vgl. Teil B Nr. 10.2.4.4. Tabelle 10/02 Nr. 7 des RROP Mittelthüringen, Sonderdruck Nr. 2/1999 des Thüringer Staatsanzeigers – Beilage zu Nr. 40/1999), in dem die Vorhabenfläche liegt, kein Ziel der Raumordnung ist. Ein Vorbehaltsgebiet weist lediglich die Qualität eines raumordnerischen Grundsatzes, nicht aber eines Ziels auf, weil die letztendliche Entscheidung einer weiteren Abwägung auf einer nachgeordneten Stufe vorbehalten bleibt (vgl. BVerwG, Urteil vom 13.03.2003 - 4 C 4/02 -, a. a. O.; BayVGh, Urteil vom 08.12.2003 - 20 N 01.2612 - BRS 66 Nr.12). Bezogen auf die Festlegungen zur Windkraft lässt sich aber umgekehrt auch kein Widerspruch zu festgelegten Zielen in diesem Plan erkennen.

(bb) Allerdings steht die Erweiterung des Flughafens Erfurt als Ziel der Raumordnung entgegen mit der Folge, dass an sich ein bauplanungsrechtlicher Verstoß gegen den Belang aus § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB festgestellt werden kann. Dieses Ziel ergibt sich zwar nicht aus dem im Zeitpunkt der Antragstellung geltenden Landesentwicklungsprogramm und den darauf gründenden Regionalen Raumordnungsplan Mittelthüringen, sondern aus dem im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung zu berücksichtigenden Landesentwicklungsplan:

Im Zeitpunkt der Antragstellung am 15.03.2002 galt in Thüringen als raumordnungsrechtliche Vorgabe für den Gesamtraum Thüringen die Thüringer Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm vom 10.11.1993 (GVBl. 1993, 709, zuletzt geändert durch Verordnung vom 27.01.1998, GVBl. 1998, 25). Diese Verordnung wurde auf der Grundlage des am 01.01.2002 in Kraft getretenen, novellierten Thüringer Landesplanungsgesetzes (GVBl. 2001, 489) durch die Thüringer Verordnung über

den Landesentwicklungsplan (GVBl. 2004, 754), die am 30.10.2004 in Kraft getreten ist, abgelöst. Noch auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms wurden die Regionalen Raumordnungspläne, unter anderem der hier maßgebliche RROP Mittelthüringen entwickelt und für verbindlich erklärt. Das Landesentwicklungsprogramm enthielt keine konkreten Aussagen zur künftigen Entwicklung des Flughafens Erfurt, insbesondere nicht zu einem künftigen Ausbau in Gestalt der Herstellung einer weiteren Start- und Landebahn. Vielmehr hieß es dort unter Teil B, 1.3.3 lediglich:

„**Luftverkehr** - Es ist für einen bedarfsgerechten Ausbau des Flugplatzsystems und der Schaffung von angemessenen Flugverbindungen Sorge zu tragen. Dabei sind insbesondere die Erfordernisse der Luftverkehrssicherheit und des Umweltschutzes zu berücksichtigen. Mittelpunkt der thüringischen Luftverkehrsplanung ist der internationale Verkehrsflughafen Erfurt. Der Flughafen soll die Anbindung Thüringens an das nationale, intereuropäische und interkontinentale Luftverkehrsnetz sicherstellen...“.

Auch wenn diese Festlegung unter der Überschrift des Teiles B "Fachliche Ziele" steht, enthielt sie damit keine im oben genannten Sinne räumlich und sachlich bestimmte oder bestimmbar, vom Träger der Landesplanung abschließend abgewogene textliche oder zeichnerische Festlegung zum weiteren Flughafenausbau.

Im derzeit geltenden RROP Mittelthüringen ist vom Ausbau des Flughafens Erfurt zwar die Rede (vgl. Teil B, Kapitel 9.5.3 bis Kapitel 9.5.5, Seite 144). Gemeint sind damit zunächst vornehmlich die unter 9.5.4 genannten Maßnahmen (Infrastrukturmaßnahmen in Gestalt einer optimierten Autobahnanbindung, Straßenanbindung an die Stadt Erfurt und ein verbesserter ÖPNV), was sich auch aus der Begründung zu 9.5 ergibt (a. a. O., Seite 154). In diesen Zusammenhang ist zwar auch Kapitel 9.5.5 zu berücksichtigen. Dort heißt es:

"Durch die Bauleitplanung sollen Bauflächen und Baugebiete im Bereich des Flughafens Erfurt einander so zugeordnet werden, dass der Ausbau des Flughafens ermöglicht und dabei in der Endausbaukapazität die Fluglärmbelastung für die von dieser Bauleitplanung berührte Bevölkerung nicht das zumutbare Maß übersteigt."

Auch insoweit fehlt aber eine räumlich und sachlich bestimmte oder bestimmbar, vom Träger der Regionalplanung abschließend abgewogene textliche oder zeichnerische Festlegung. Vielmehr enthält er allgemeine Vorgaben für die kommunale Bauleitplanung, die auf unterschiedliche Weise realisiert werden können. Hinzu kommt, dass der Regionale Raumordnungsplan selbst die in Rede stehende Erweiterungsfläche für den Flughafen teilweise als Vorranggebiet für den Schutz des Bodens als landwirtschaftliches Produktionsmittel ausgewiesen ist. Westlich von B_____ ist

der Bereich teilweise als Vorrang- bzw. als Vorbehaltsgebiet für Natur und Landschaft sowie Teil des regionalen Grünzugs Nr. 3 gekennzeichnet. Der hier konkret betroffene Bereich wird demgegenüber gerade als Vorbehaltsgebiet für Windkraftanlagen festgelegt. Zutreffend kommt daher auch die landesplanerische Beurteilung vom 06.12.2001 auf diesen Grundlagen (Landesentwicklungsprogramm, Regionalen Raumordnungsplan Mittelthüringen) zu dem Ergebnis, dass eine Flughafenerweiterung westlich von Erfurt bisher nicht hinreichend konkret Gegenstand des Regionalen Raumordnungsplans Mittelthüringen ist (siehe dort, S. 33 f.).

Diese raumordnungsrechtliche Lage hat sich zwischenzeitlich - und auf diese Sach- und Rechtslage ist bei der vorliegenden Verpflichtungsklage abzustellen - durch das Inkrafttreten des Landesentwicklungsplans am 30.10.2004 geändert. Unter Ziff. 4.1.11, die ausdrücklich als "Ziel der Raumordnung" (Z) gekennzeichnet ist (vgl. Präambel GVBl. 2004, 756), heißt es:

„Die Möglichkeit der Erweiterung des Internationalen Verkehrsflughafens Erfurt ist langfristig offen zu halten und seine Einbindung in das Verkehrsnetz zu sichern.“

Zur Begründung dieses Zieles wird ausgeführt:

"Die erwartete Zunahme des Luftverkehrs unter den Bedingungen der Erweiterung der EU erfordert den bedarfsgerechten Ausbau des internationalen Verkehrsflughafens Erfurt. Die Gemeinschaftsnetzpunkte im transeuropäischen Flughafenetz stellen Verbindungen innerhalb der Gemeinschaft sicher. Im transeuropäischen Verkehrsnetz wird der Flughafen noch auf der Datenbasis von 1992 als regionaler Netzpunkt bzw. Zusatzpunkt beschrieben. Inzwischen erreicht der Verkehrsflughafen Erfurt die Kriterien für einen Gemeinschaftsnetzpunkt. Damit können besondere Maßnahmen auch für den Standort Erfurt seitens der Europäischen Gemeinschaft unterstützt werden.

Aufgrund der zukünftig erwarteten Zunahme des Flugbetriebs und der damit verbundenen Umweltbelastung für die Stadt kann eine neue Start- und Landebahn erforderlich werden, die zur Entlastung der Flugbewegungen über das Zentrum und die großen Erfurter Wohngebiete führt. Die für eine mögliche Erweiterung notwendige Fläche einschließlich des Bauschutzbereiches kann nur in einem Nord-Süd-Korridor gefunden werden.

Eine optimale Verkehrsanbindung erfordert eine raumordnerische und stadtplanerische Vorbereitung, um durch Voraussetzungen für eine günstige Erreichbarkeit des Erfurter Flughafens dessen Stellung im Mitteldeutschen Luftverkehr längerfristig zu sichern.“

Anders als das Verwaltungsgericht meint hat der Landesentwicklungsplan damit eine sachlich, zeitlich und räumlich bestimmte, jedenfalls bestimmbare, abschließend abgewogene textliche Festlegung getroffen.

Unschädlich ist zunächst, dass es sich um einen Plan zur räumlichen Entwicklung des ganzen Landes handelt. Denn bei dem angesprochenen Vorhaben handelt es sich um ein konkretes Projekt, das naturgemäß nur im engeren räumlichen Umfeld des bestehenden Flughafens Erfurt realisiert werden kann. Damit ist die Planaussage *sachlich* bereits konkretisiert.

Der Begriff "langfristig" in der Zielbeschreibung ist auch, anders als das Verwaltungsgericht meint, als "dauerhaft" und nicht bloß als vages Ziel für die Zukunft zu verstehen. Der Landesentwicklungsplan will damit *zeitlich* ab seinem Inkrafttreten landesplanerisch die Erweiterung des Flughafens Erfurt für die Zukunft offen halten.

Das Ziel ist auch *räumlich* bestimmbar. "Bestimmbar" ist eine Festlegung dann, wenn sie allein oder im Zusammenhang mit anderen Festlegungen, naturräumlichen Gegebenheiten, anerkannten Standards etc. so konkretisiert werden kann, dass sie einen bestimmten räumlichen und sachlichen Inhalt hat, den der Zieladressat beachten soll (vgl. zum geplanten Ausbau des Verkehrsflughafen Nürnberg: BVerwG, Urteil vom 20.01.1984 - 4 C 43/81 - BVerwGE 68, 311; Runkel in Bielenberg/Runkel/Spannowsky: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 3 ROG, Rdnr. 28). Das Ziel muss mithin bereits so eindeutig bestimmbar sein, dass es möglich ist, das Bauvorhaben, das den Gegenstand eines bauordnungs- oder hier immissionsschutzrechtlichen Zulassungsverfahrens bildet, an ihm zu messen und zu beurteilen, ob es mit ihm vereinbar wäre. Die insoweit erforderliche Detailschärfe weist es erst auf, wenn es zeichnerisch oder verbal so fest umrissen ist, dass es anderen Behörden und der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht werden kann.

In der Begründung des Landesentwicklungsplans wird in diesem Sinne der räumliche Bereich für die Erweiterung des Flughafens näher eingegrenzt und damit hinreichend bestimmt. Denn "zur Entlastung der Flugbewegungen über das Zentrum und die großen Erfurter Wohngebiete" "kann die für eine mögliche Erweiterung notwendige Fläche einschließlich des Bauschutzbereiches *nur* in einem Nord-Süd-Korridor gefunden werden". Betrachtet man hiervon ausgehend das räumliche Umfeld und die tatsächlichen Gegebenheiten des Flughafens Erfurt ergeben sich für diesen Nord-Süd-Korridor Zwangspunkte, die die Festlegung des Landesentwicklungsplans als hinreichend bestimmte Vorentscheidung über die Lage der künftigen Erweiterungsfläche umschreiben lassen. Als Erweiterungsfläche kommt nach den genannten Beschreibungen und den (natur-)räumlichen Umständen, nämlich der Lage des bestehenden

Flughafens, der umliegenden Bebauung und Ortschaften, der Lage der Autobahn A 71, der topographische Gegebenheiten wie Taleinschnitte und Senken allein die von der Beklagten vorgetragene Variante 1b (vgl. Gerichtsakte Bl. 491) in Betracht. Das streitgegenständliche Vorhaben liegt aber - wie unten noch im Einzelnen zu zeigen sein wird - nach den vorliegenden Plänen im An- und Abflugbereich des Nord-Süd-Korridors mit der Folge, dass das Vorhaben dem insgesamt widerspricht. Die Abwägung des Ziels "Erweiterung des Flughafens Erfurt" ist auch - wie die apodiktische Begründung des Landesentwicklungsplans zeigt - abschließend. Wie der Übersichtslageplan zeigt, liegen die räumlichen Zwangspunkte so, dass auch die vom Senat für die Begutachtung vorgegebenen und vom Gutachter angenommenen Flughafen- und Startbahn-Bezugspunkte eine hinreichende tatsächliche Grundlage haben (vgl. Gutachten Anhang Karte 5).

Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, diese Festlegung des Landesentwicklungsplans bedürfe der weiteren Konkretisierung durch den Regionalen Raumordnungsplan, trifft nicht zu, da dieses Ziel sich bereits hinreichend bestimmbar dem Plan entnehmen lässt. Soweit die bisherige Fassung des Regionalen Raumordnungsplans die Erweiterungsfläche teilweise mit abweichenden Planungen belegt, die - soweit es sich um Vorranggebiete handelt - auch als Ziele der Raumordnung anzusprechen sind, kommt die Verpflichtung hinzu, dass der Raumordnungsplan aus dem Landesentwicklungsplan zu entwickeln und daher insoweit ggf. zu ändern ist (vgl. § 14 Abs. 1 Satz 1 ThürLPIG). Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass die Festsetzung des Vorbehaltsgebiets Windkraft gerade kein Ziel der Raumordnung ist und daher aufgrund der Änderung des Landesentwicklungsplans abwägungsoffen ist.

Dieses Ziel steht dem Vorhaben auch grundsätzlich entgegen. Zwar sollen die Anlagen nicht auf der Erweiterungsfläche des Flughafens nach der vorliegenden Ausbauvariante errichtet werden. Sie lägen - wie der Gutachter festgestellt hat - aber teilweise im Bereich der Anflugsektoren der neuen Start- und Landebahn im Sinne des § 12 Abs. 3 Nr. 2a) LuftVG und durchstoßen im Übrigen die Schrägfläche außerhalb der Anflugsektoren nach § 12 Abs. 3 Nr. 1b) LuftVG (vgl. S. 11 und 24 ff. des Gutachtens). Nach den unbestrittenen, nachvollziehbaren und widerspruchsfreien Feststellungen des Gutachters ergäben sich hieraus erhebliche Gefährdungen für den Instrumentenflug, die für den künftigen Ausbauzustand das Vorhaben vollständig - und

nicht wie die Klägerin meint nur teilweise - ausschließt. Die Klage, die im Hauptantrag auf eine uneingeschränkte Genehmigung gerichtet ist, kann daher insoweit keinen Erfolg haben.

(cc) Die Klägerin dringt aber mit ihrem Hilfsantrag durch.

Mit dem Hilfsantrag begehrt die Klägerin die Genehmigung unter Auflagen. Damit ist die Frage aufgeworfen, ob durch eine Nebenbestimmung zur Genehmigung die Genehmigungsfähigkeit hergestellt werden kann. In Betracht kommt insoweit als Rechtsgrundlage allein § 12 Abs. 1 BImSchG. Danach kann die Genehmigung unter Bedingungen erteilt und mit Auflagen verbunden werden, soweit dies erforderlich ist, um die Erfüllung der in § 6 genannten Genehmigungsvoraussetzungen sicherzustellen.

Der Kläger hat insoweit beantragt, die Beklagte zu verpflichten, ihr die Genehmigung mit der Auflage zu erteilen, unverzüglich nach Vollziehbarkeit einer Genehmigung der Erweiterung des Flughafen Erfurts mit einer Start- und Landebahn in Nord-Süd-Ausrichtung, insbesondere eines entsprechenden Planfeststellungsbeschlusses, die Windkraftanlagen unter Verzicht auf Rechtsmittel gegen diese Genehmigung und gegen andere diesen Ausbau vorbereitenden oder umsetzenden Maßnahmen zu beseitigen und diese Verpflichtung durch eine Sicherheitsleistung (selbstschuldnerische Bankbürgschaft unter Verzicht auf die Einrede der Vorausklage) abzusichern.

Nach Ansicht des Senates kann die begehrte Genehmigung mit der im Antrag umschriebenen Nebenbestimmungen rechtlich zulässigerweise versehen werden mit Ausnahme der Verpflichtung kein Rechtsmittel gegen einen den Ausbau genehmigenden Planfeststellungsbeschluss und gegen andere diesen Ausbau vorbereitenden oder umsetzenden Maßnahmen zu erheben. Für letzteres besteht keine Rechtsgrundlage.

Bezogen auf die "Sicherstellung" der Genehmigungsvoraussetzung, den Flughafen- ausbau als Ziel der Raumordnung zu wahren, ergibt sich die Rechtsgrundlage im Übrigen aber aus § 12 BImSchG, der abschließend die Möglichkeit von Nebenbestimmungen für immissionsschutzrechtliche Genehmigungen regelt und eine subsidiäre Anwendung des § 36 VwVfG auch mit Zustimmung des Antragstellers nicht zulässt (vgl. HessVGH, Urteil vom 07.01.2002 - 2 TZ 3262/01 -zit. nach Juris).

Im Hinblick auf die zeitliche Unsicherheit der konkreten Umsetzung des genannten Ziels und des zu beachtenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist - wie bereits im Rahmen der Ausführungen zu § 12 Abs. 4 LuftVG dargelegt - die Beklagte verpflichtet, die Genehmigung mit der genannten Nebenbestimmung zu erlassen, um einerseits sicherzustellen, dass die genannte Genehmigungsvoraussetzung wirkt und damit zur Geltung kommt, ohne andererseits die Rechte des Betroffenen zu sehr zu beeinträchtigen. Wenn nach § 12 Abs. 1 BImSchG schon eine Bedingung und nach § 12 Abs. 2 Satz 1 BImSchG auf einen Antrag des Antragstellers hin eine Befristung der Genehmigung möglich ist - letztere kommt hier nicht in Betracht, weil offen ist, wann die bisher nicht aufgegebene Erweiterungsabsicht umgesetzt wird -, ist auch die hier beantragte Auflage einer Beseitigungspflicht für einen ungewissen Zeitpunkt als minus zulässig und im Hinblick auf die Umstände des Einzelfalles - wie festgestellt - allein ermessensgerecht.

(4) Der derzeit in Änderung befindliche RROP Mittelthüringen steht dem Vorhaben nicht entgegen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat deutlich gemacht, dass ein zukünftiges Planungsziel eines in Aufstellung oder Änderung befindlichen Regionalplans als unbenannter öffentlicher Belang im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB dem Vorhaben entgegenstehen kann. Dies wäre dann der Fall, wenn das bisherige Vorranggebiet wegfielen, sonst im Planungsgebiet Eignungsflächen oder Vorrangflächen für Windkraft mit ausschließender Wirkung ausgewiesen würden und die Änderung Planreife erlangt hätte (vgl. BVerwG, Urteil vom 27.01.2005 - 4 C 5/04 - BVerwGE 122, 346; Senatsurteil vom 19.03.2008 - 1 KO 304/06 - ThürVBl. 2008, 178; Scheidler, Die regionalplanerische Steuerung von Windkraftanlagen unter Berücksichtigung des ROG 2009, ZNER 2009, 132). Diese Voraussetzungen sind hier aber nicht erfüllt.

Die Regionale Planungsgemeinschaft hat am 15.06.2004 die Fortschreibung des RROP beschlossen, wobei auch die Grundsätze und Ziele des Landesentwicklungsplans von 2004, insbesondere "zu regional bedeutsamen Flugplätzen", zu berücksichtigen seien (vgl. ThürStAnz. 2004, 1935). Seit dem war der beschlossene Entwurf in der Zeit vom 23.07. bis 24.09.2007 zum ersten Mal zur Anhörung ausgelegt worden. Am 30.10.2008 wurde im Staatsanzeiger Nr. 45/2008, S. 1848 bekannt gemacht, dass der überarbeitete Entwurf zum Regionalplan Mittelthüringen in der Zeit vom 20.11.2008 bis 22.12.2008 erneut öffentlich ausliegt. Danach wurden die dabei

vorgebrachten Anregungen eingearbeitet. In der Zeit vom 05.10.2009 bis zum 05.11.2009 wird die 3. Beteiligungsrunde durchgeführt. Danach ist die endgültige Abwägung vorgesehen und im Frühjahr 2010 soll der beschlossene Regionalplan der Genehmigungsbehörde vorgelegt werden.

Wegen dieses Planungsstandes ist schon nicht von einer Planreife auszugehen. Darüber hinaus hat die Regionale Planungsgemeinschaft das Vorbehaltsgebiet Friensted nicht aus dem Plan entfernt. Damit würde das in Aufstellung befindliche Ziel der Raumordnung dem Vorhaben selbst bei Planreife nicht entgegenstehen.

3. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 155 Abs. 1 Satz 1, § 162 Abs. 2 Satz 2 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO in entsprechender Anwendung.

Gründe, die die Zulassung der Revision rechtfertigen, liegen hier gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO vor. Die Rechtssache hat grundsätzliche Bedeutung im Hinblick auf die Frage, ob gemäß § 12 Abs. 1 Satz 1 BImSchG die Wirksamkeit eines an sich der Anlage entgegenstehenden Ziels der Raumordnung durch eine Auflage sichergestellt werden kann und in welchem Verhältnis eine nach § 12 Abs. 4 LuftVG gebotene Auflage auf der Grundlage des § 12 Abs. 1 Satz 1 BImSchG dem Anlagenbetreiber auferlegt werden kann.

R e c h t s m i t t e l b e l e h r u n g

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu. Die Revision ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung beim

Thüringer Oberverwaltungsgericht

Kaufstraße 2 - 4

99423 Weimar

durch einen Rechtsanwalt oder eine andere nach näherer Maßgabe des § 67 Abs. 2 und Abs. 4 Verwaltungsgerichtsordnung zur Vertretung befugte Person schriftlich einzulegen. Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb dieser Frist bei dem

Bundesverwaltungsgericht

Simonsplatz 1

04107 Leipzig

eingelegt wird. Beim Bundesverwaltungsgericht kann die Revision auch in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung der Bundesregierung über den elektronischen Rechtsverkehr beim Bundesverwaltungsgericht und beim Bundesfinanzhof vom 26. November 2004 (BGBl. I S. 3091) eingelegt werden.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf beim Bundesverwaltungsgericht gestellten Antrag von dem Vorsitzenden des Senats verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Dr. Schwan

Schneider

Dr. Hinkel

B e s c h l u s s

Der Streitwert wird auch für das Berufungsverfahren auf 1.313.000,00 Euro festgesetzt (§ 63 Abs. 2 i. V. m. §§ 47 Abs. 2, 52 Abs. 1 GKG).

Hinweis:

Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Dr. Schwan

Schneider

Dr. Hinkel