



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 CN 1.10
VGH 1 N 07.2753

Verkündet
am 16. Juni 2011
Renner
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 16. Juni 2011 durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel, die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gatz und Dr. Jannasch, die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp und den Richter am Bundesverwaltungsgericht Petz

für Recht erkannt:

Das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 14. August 2008 wird aufgehoben, soweit der Verwaltungsgerichtshof die Normenkontrollanträge der Antragsteller gegen die Bebauungspläne „Mühdorfer Feld Teil II“ und „Mühdorfer Feld Teil III (Schule)“ abgelehnt hat. In soweit wird die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an den Verwaltungsgerichtshof zurückverwiesen.

Im Übrigen wird die Revision zurückgewiesen.

Die Antragsteller tragen als Gesamtschuldner ein Fünftel der Kosten des Revisionsverfahrens. Im Übrigen bleibt die Kostenentscheidung der Schlussentscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Gegenstand der Normenkontrolle sind die Bebauungspläne „Mühdorfer Feld Teil II“, „1. Teilaufhebung des Bebauungsplans Mühdorfer Feld Teil II“, „Mühdorfer Feld Teil III (Schule)“ und „Mühdorfer Feld Teil II, 2. Änderung“.

- 2 Der Bebauungsplan „Mühdorfer Feld Teil II“ (als Satzung beschlossen am 26. Oktober 2000, ortsüblich bekannt gemacht am 10. Oktober 2005) setzt Flächen für eine großräumige Stadterweiterung („Mühdorf-Nordwest“) mit Wohngebieten, Sondergebieten und Gemeinbedarfsflächen sowie Verkehrsflächen zur inneren und äußeren Erschließung des neuen Stadtteils fest. Als verkehrliche Haupterschließung der Neubaugebiete sind eine Ost-West-Verbindung (Salzburgstraße) sowie eine Verlängerung der vorhandenen Europastraße nach Norden festgesetzt. An der Kreuzung der beiden Haupterschließungsstraßen am südlichen Rand des Plangebiets ist ein Verkehrskreisel festgesetzt, der eine Öffnung nach Süden zu der - nicht in den Geltungsbereich der Bebauungspläne einbezogenen - vorhandenen südlichen Europastraße enthält.
- 3 Mit der „1. Teilaufhebung des Bebauungsplans Mühdorfer Feld Teil II“ (als Satzung beschlossen am 20. Juli 2006, ortsüblich bekannt gemacht am 30. Oktober 2006) wird ein Teil der westlich der nördlichen Europastraße gelegenen Wohnbaugebiete mitsamt der angrenzenden Verkehrsflächen einschließlich des Verkehrskreisels aus dem Geltungsbereich des Bebauungsplans „Mühdorfer Feld Teil II“ herausgenommen. Der zeitgleich beschlossene Bebauungsplan „Mühdorfer Feld Teil III (Schule)“ (ortsüblich bekannt gemacht am 30. Oktober 2006) umfasst die herausgenommenen Flächen und setzt an Stelle der dort bisher vorgesehenen Wohnbauflächen nunmehr Gemeinbedarfsflächen (Schulen und Sportanlagen) fest; die Verkehrsflächenfestsetzung einschließlich des Verkehrskreisels übernimmt er im Wesentlichen unverändert.
- 4 Die 2. Änderung des Bebauungsplans „Mühdorfer Feld Teil II“ (als Satzung beschlossen am 24. Mai 2007, ortsüblich bekannt gemacht am 29. Mai 2007) schließlich umfasst ein östlich an die südliche Europastraße angrenzendes Wohngebiet; die Änderung passt den Geltungsbereich dieses Teilgebiets an die angrenzenden Bebauungspläne an, orientiert sich hinsichtlich der Festsetzung der Wohnbauflächen stärker am bisherigen baulichen Bestand und ordnet die verkehrliche Erschließung neu durch eine Ringstraße, die nicht mehr nach Westen auf die südliche Europastraße, sondern nach Norden auf die Salzburg-

straße führt. Im Übrigen lässt die Änderung die ursprünglichen Festsetzungen des Bebauungsplans „Mühldorfer Feld Teil II“ unberührt.

- 5 Die Antragsteller sind Eigentümer zweier landwirtschaftlich genutzter Grundstücke, die im Osten an die südliche Europastraße und im Süden an das Gelände des Nordfriedhofs angrenzen. Von der im Norden verlaufenden Salzburgstraße und dem Verkehrskreisel sind sie nur wenige Meter entfernt. Die Grundstücke liegen im Geltungsbereich des Bebauungs- und Grünordnungsplans „Nordfriedhof Mühldorf am Inn“ (ortsüblich bekannt gemacht am 3. Oktober 1986) und sind überwiegend als Flächen für die Friedhofserweiterung festgesetzt. Die südliche Europastraße ist in diesem Bebauungsplan als ca. 5,50 m breite Straßenverkehrsfläche mit Quer-Parkbuchten festgesetzt. Am bestehenden Friedhofsgelände ist die Europastraße entsprechend diesen Festsetzungen hergestellt und mündet im Süden in die Nordtangente (Kreisstraße); auf der Höhe der Grundstücke der Antragsteller existiert die Europastraße derzeit lediglich als ca. 5 m breiter, nicht ausgebauter Fahrweg.
- 6 Mit der 1. Änderung des Bebauungs- und Grünordnungsplans „Friedhof Nord Mühldorf am Inn“ (als Satzung beschlossen am 20. September 2007, ortsüblich bekannt gemacht am 30. Oktober 2007) wollte die Antragsgegnerin die planungsrechtlichen Grundlagen für den Um- und Ausbau der Europastraße zur Haupterschließungsstraße für die Neubaugebiete schaffen. Die südliche Europastraße ist darin als eine (einschließlich Gehwegen) nunmehr rund 13 m breite Straßenverkehrsfläche festgesetzt, die an den im Bebauungsplan „Mühldorfer Feld Teil III (Schule)“ festgesetzten Verkehrskreisel anschließt; die bisher vorgesehenen Parkbuchten für die Friedhofsbesucher sind an die Westseite des Friedhofgeländes verlagert und um zusätzliche Parkplätze entlang der Salzburgstraße ergänzt; dem entsprechend ist der Geltungsbereich der 1. Änderung bis zur Salzburgstraße erweitert. An der Festsetzung von Flächen für die Friedhofserweiterung wird mit einer geänderten Anordnung der Grabfelder, Pflanzflächen und internen Erschließungswege im Wesentlichen festgehalten.
- 7 Auf den Normenkontrollantrag der Antragsteller hat der Verwaltungsgerichtshof die 1. Änderung des Bebauungs- und Grünordnungsplans „Friedhof Nord Mühl-

dorf am Inn“ mit Urteil vom 14. August 2008 - 1 N 07.3195 - wegen beachtlicher Mängel bei der Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials (unzureichende Bedarfsprognose für die Friedhofserweiterung; unzureichende Abwägung der zu erwartenden Verkehrslärmkonflikte an der südlichen Europastraße) für unwirksam erklärt.

- 8 Die hier streitgegenständlichen Normenkontrollanträge hat der Verwaltungsgerichtshof mit Urteil vom selben Tag als unzulässig abgelehnt. Die von den angegriffenen Bebauungsplänen nicht unmittelbar betroffenen Antragsteller seien nicht deshalb antragsbefugt, weil sie in Anlehnung an die im Fachplanungsrecht entwickelte Rechtsprechung zur Anfechtung von Zwangspunkten einer Planung dieselben Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die angegriffenen Bebauungspläne haben müssten wie ein unmittelbar betroffener Grundeigentümer. Es sei schon fraglich, ob die Zwangspunkt-Rechtsprechung entsprechend herangezogen werden könne. Jedenfalls würden durch die angegriffenen Bebauungspläne keine Zwangspunkte für eine die Grundstücke der Antragsteller unmittelbar berührende Straßenführung geschaffen. Die Antragsbefugnis sei auch nicht deshalb zu bejahen, weil die Antragsgegnerin bei der Aufstellung der angegriffenen Bebauungspläne die Eigentumsbelange der Antragsteller hätte abwägen müssen. Das gelte auch dann, wenn man die streitgegenständlichen Bebauungspläne und die 1. Änderung des Bebauungs- und Grünordnungsplans „Friedhof-Nord“ in Anlehnung an die im Fachplanungsrecht gebräuchliche Rechtsfigur der Abschnittsbildung als Teile einer Gesamtplanung ansehe. Die Antragsgegnerin habe die Grundstücke der Antragsteller bei der Aufstellung der angegriffenen Bebauungspläne auch nicht fehlerhaft aus deren Geltungsbereich ausgeklammert.
- 9 Gegen dieses Normenkontrollurteil wenden sich die Antragsteller mit ihrer vom Senat zugelassenen Revision. Sie halten sich hinsichtlich sämtlicher angegriffenen Bebauungspläne für antragsbefugt.

II

- 10 Die Revision der Antragsteller ist zum überwiegenden Teil begründet.
- 11 Die Gründe, auf die der Verwaltungsgerichtshof seine Annahme gestützt hat, dass die Antragsteller nicht antragsbefugt seien, halten hinsichtlich der Bebauungspläne „Mühldorfer Feld Teil II“ und „Mühldorfer Feld Teil III (Schule)“ einer bundesrechtlichen Überprüfung nicht in jeder Hinsicht stand. Die Interessen von Grundeigentümern, deren Grundstücke außerhalb des Geltungsbereichs eines Bebauungsplans liegen, aber nach der planerischen Konzeption der Gemeinde für die verkehrliche Erschließung des Baugebiets in Anspruch genommen und deshalb in einem weiteren Bebauungsplan als Verkehrsfläche festgesetzt werden sollen, sind in eng begrenzten Ausnahmefällen bereits bei der Baugebietsausweisung abzuwägen; dann ist es auch geboten, den betroffenen Grundeigentümern hinsichtlich der Baugebietsausweisung eine Antragsbefugnis zuzubilligen (1). Ein solcher Ausnahmefall liegt hier hinsichtlich der Bebauungspläne „Mühldorfer Feld Teil II“ und „Mühldorfer Feld Teil III (Schule)“ vor, weil zwischen diesen Bebauungsplänen und der Verkehrsflächenfestsetzung in einem weiteren Bebauungsplan ein enger konzeptioneller Zusammenhang besteht. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz sind die Antragsteller deshalb im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt; die Sache war insoweit an den Verwaltungsgerichtshof zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung zurückzuverweisen (2). Die Zulässigkeit der gegen die „1. Teilaufhebung des Bebauungsplans Mühldorfer Feld Teil II“ und den Bebauungsplan „Mühldorfer Feld Teil II, 2. Änderung“ gerichteten Normenkontrollanträge hat der Verwaltungsgerichtshof demgegenüber zu Recht verneint; insoweit war die Revision als unbegründet zurückzuweisen (3).
- 12 1. Nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt ist jede natürliche oder juristische Person, die geltend macht, durch die zur gerichtlichen Überprüfung gestellte Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. An die Geltendmachung einer Rechtsverletzung sind keine höheren Anforderungen zu stellen als an die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO; ausreichend ist, wenn der Antragsteller hinreichend

substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch den zur Prüfung gestellten Rechtssatz in einem subjektiven Recht verletzt wird (Urteile vom 24. September 1998 - BVerwG 4 CN 2.98 - BVerwGE 107, 215 <217>, vom 17. Mai 2000 - BVerwG 6 CN 3.99 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 141 m.w.N. und vom 30. April 2004 - BVerwG 4 CN 1.03 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 165 S. 137; stRspr). An dieser Möglichkeit fehlt es, wenn Rechte des Klägers unter Zugrundelegung des Klagevorbringens offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise verletzt sein können (Urteil vom 22. Februar 1994 - BVerwG 1 C 24.92 - BVerwGE 95, 133 <133 f.> m.w.N.).

- 13 Eine die Antragsbefugnis begründende subjektive Rechtsposition ist zuvörderst das im Plangebiet befindliche Grundeigentum, dessen Inhalt und Schranken durch die planerischen Festsetzungen eines Bebauungsplans unmittelbar und rechtssatzmäßig bestimmt und ausgestaltet werden (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG). Eine in diesem Sinne unmittelbar planungsbedingte Verletzung ihrer Eigentümerposition können die Antragsteller nicht geltend machen, weil sich der Geltungsbereich der streitgegenständlichen Bebauungspläne nicht auf ihre Grundstücke erstreckt. Hiervon ist auch der Verwaltungsgerichtshof ausgegangen.
- 14 Der Verwaltungsgerichtshof hat ferner angenommen, dass die Antragsteller auch nicht deshalb antragsbefugt seien, weil ihnen in Anlehnung an die im Fachplanungsrecht entwickelte Rechtsprechung zur Anfechtung von Zwangspunkten einer Planung dieselben Rechtsschutzmöglichkeiten zuzusprechen gewesen wären wie einem unmittelbar planbetroffenen Grundeigentümer (UA Rn. 39 ff.). Das Vorliegen von Zwangspunkten hat der Verwaltungsgerichtshof in tatsächlicher Hinsicht verneint. Ob die Zwangspunkt-Rechtsprechung auf Fälle wie den vorliegenden überhaupt übertragbar ist und ob der Verwaltungsgerichtshof seinen tatsächlichen Feststellungen gegebenenfalls ein zutreffendes Verständnis des Zwangspunkts zugrunde gelegt hat, kann der Senat offen lassen, weil die Antragsbefugnis der Antragsteller aus anderen Gründen zu bejahen ist.
- 15 Der Eigentümer eines außerhalb des Plangebiets gelegenen Grundstücks ist auch dann antragsbefugt, wenn er eine mögliche Verletzung des Abwägungs-

gebots geltend machen kann. Das in § 1 Abs. 7 BauGB normierte bauplanungsrechtliche Abwägungsgebot hat drittschützenden Charakter hinsichtlich solcher privater Belange, die für die Abwägung erheblich sind. Es verleiht Privaten ein subjektives Recht darauf, dass ihre Belange in der Abwägung ihrem Gewicht entsprechend „abgearbeitet“ werden (Urteil vom 24. September 1998 a.a.O. S. 221). Der Antragsteller in einem Normenkontrollverfahren kann sich deshalb im Rahmen des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO auch darauf berufen, dass seine abwägungsrelevanten Belange möglicherweise fehlerhaft abgewogen wurden. Macht er eine Verletzung des Abwägungsgebots geltend, so muss er einen Belang als verletzt bezeichnen, der für die Abwägung überhaupt beachtlich war. Nicht jeder private Belang ist in der Abwägung zu berücksichtigen, sondern nur solche, die in der konkreten Planungssituation einen städtebaulich relevanten Bezug haben. Nicht abwägungsbeachtlich sind hiernach insbesondere geringwertige oder mit einem Makel behaftete Interessen sowie solche, auf deren Fortbestand kein schutzwürdiges Vertrauen besteht, oder solche, die für die Gemeinde bei der Entscheidung über den Plan nicht erkennbar waren (stRspr; z.B. Urteile vom 24. September 1998 a.a.O. S. 219 und vom 30. April 2004 a.a.O. S. 138).

- 16 Eine auf das Abwägungsgebot gestützte Antragsbefugnis hat der Verwaltungsgerichtshof ebenfalls verneint (UA Rn. 43 bis 45). Seine Erwägungen stehen nicht in jeder Hinsicht mit den bundesrechtlichen Vorgaben im Einklang.
- 17 Kein Bundesrechtsverstoß liegt allerdings darin, dass der Verwaltungsgerichtshof eine abwägungsfehlerhafte Ausklammerung der Grundstücke der Antragsteller aus dem Geltungsbereich der streitgegenständlichen Bebauungspläne verneint hat. Knüpft die planende Gemeinde bei der Abgrenzung von Teilabschnitten an die Grenze eines bereits vorhandenen Bebauungsplans - hier: des Bebauungsplans „Friedhof Nord“ - an, so ist dies in der Regel sachlich gerechtfertigt. Ob sich eine andere Beurteilung aufdrängt, falls die Antragsgegnerin - wie dies die Antragsteller behaupten - die Grundstücke der Antragsteller bewusst aus dem Geltungsbereich der angegriffenen Bebauungspläne ausgeklammert hätte, um ihre Rechtsschutzmöglichkeiten zu verkürzen, kann vorliegend dahin-

gestellt bleiben, weil Anhaltspunkte für eine entsprechende Motivlage der Antragsgegnerin nicht gegeben sind.

- 18 Mit Bundesrecht unvereinbar ist indes die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, dass die Eigentümerinteressen der Antragsteller auch unter Berücksichtigung der im Fachplanungsrecht gebräuchlichen Rechtsfigur der Abschnittsbildung bei der Aufstellung der streitgegenständlichen Bebauungspläne nicht hätten berücksichtigt werden müssen. Das Interesse der Antragsteller, von einer Inanspruchnahme ihres Grundeigentums für den Um- und Ausbau der südlichen Europastraße als Haupterschließungsstraße der Neubaugebiete verschont zu bleiben, war ein abwägungsrelevanter Belang, der bereits bei der Planung der Neubaugebiete zu berücksichtigen war.
- 19 In der Abwägung zu berücksichtigen mit der Folge der Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO sind auch diejenigen Interessen und Belange von Grundeigentümern, deren Eigentum zwar außerhalb der Plangrenzen, jedoch in der Nachbarschaft des Plangebiets liegt und belastenden Einwirkungen der durch den Plan ermöglichten Nutzungen ausgesetzt sein wird. Auch dem Planachbarn steht gegenüber der planenden Gemeinde ein Anspruch auf gerechte Abwägung seiner privaten Belange zu, soweit sie für die Abwägung erheblich sind (Beschluss vom 4. Juni 2008 - BVerwG 4 BN 13.08 - ZfBR 2008, 681). Auf diese Weise vermittelt das bauplanungsrechtliche Abwägungsgebot den Grundeigentümern der Umgebung des Plangebiets einen eigentumsrechtlichen Drittschutz, soweit die planbedingten Beeinträchtigungen in einem adäquat-kausalen Zusammenhang mit der Planung stehen und nicht von geringfügiger Art sind. § 1 Abs. 7 BauGB verleiht ihnen insoweit einen Rechtsanspruch auf Beachtung und gerechte Abwägung ihrer Eigentumsposition (Urteil vom 21. März 2002 - BVerwG 4 CN 14.00 - BVerwGE 116, 144 <149>). Auch mittelbar planungsbedingte Folgen müssen, sofern sie mehr als geringfügig, nicht mit einem Makel behaftet, schutzwürdig und für die Gemeinde erkennbar sind, ebenso wie alle vergleichbaren Konflikte innerhalb des Plangebiets im Rahmen des Abwägungsgebots bewältigt werden (Urteil vom 30. April 2004 a.a.O. S. 138).

20 Diese Rechtsprechung, die sich auf Konstellationen bezieht, in denen die Beeinträchtigung eines außerhalb des Plangebiets liegenden Grundstücks allein von den Festsetzungen des angegriffenen Bebauungsplans und von den durch sie ermöglichten Vorhaben ausgeht, lässt sich auf die vorliegende Fallgestaltung nicht ohne Weiteres übertragen. Diese ist dadurch gekennzeichnet, dass die Inanspruchnahme der Grundstücke der Antragsteller für die verkehrliche Erschließung der Neubaugebiete zwar in einem mittelbaren Zusammenhang mit den Festsetzungen des angefochtenen Bebauungsplans, nämlich der Ausweisung der Neubaugebiete steht, die planerischen Grundlagen für die Inanspruchnahme aber erst durch einen weiteren Bebauungsplan geschaffen werden sollen, der die öffentlichen Verkehrsflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB) rechtssatzmäßig festsetzt und damit Inhalt und Schranken des Grundeigentums der Antragsteller unmittelbar ausgestaltet. Erst mit diesem weiteren Bebauungsplan ist über die künftige Zweckbestimmung der betreffenden Flächen rechtsverbindlich entschieden. Müsste die Gemeinde bereits bei Aufstellung des vorausgehenden Bebauungsplans die Möglichkeit einer späteren Betroffenheit im Rahmen ihrer Abwägungsentscheidung berücksichtigen, würde der Zweck der gebietsweisen Planung, die Planung durch Konzentration der Planungsentscheidung auf das jeweilige Gebiet erst praktikabel und effektiv zu machen, verfehlt. Die planende Gemeinde kann daher grundsätzlich solche Betroffenheiten unberücksichtigt lassen, die sich unmittelbar erst in anderen regelmäßig späteren Planungen mit anderem Geltungsbereich realisieren; die Abwägung der betroffenen Eigentümerbelange ist dann erst in diesem Stadium vorzunehmen. Davon können allerdings aus Gründen der Effektivität von Abwägungsanspruch und Rechtsschutz des Betroffenen Ausnahmen geboten sein.

21 Das ist zum einen dann der Fall, wenn die Betroffenheit im späteren Plangebiet zwangsläufige Folge der vorausgehenden Planung ist. Vor einer solchen Betroffenheit von Grundeigentümern mit Grundstücken außerhalb des Plangebiets darf die Gemeinde die Augen nicht verschließen. Eine hinreichende Konfliktbewältigung verlangt, diese Fälle bereits in die Abwägung über die vorangegangene Planung einzubeziehen, weil der Betroffenheit später nicht mehr wirksam - vor allem nicht mehr durch alternative Planungen - begegnet werden kann. Die gerichtliche Überprüfung dieser Abwägung kann - anders als der Verwaltungsge-

richtshof meint - nicht auf die Frage der Unzumutbarkeit der späteren Betroffenheit beschränkt werden. Dieses Kriterium markiert lediglich die Grenze einer zulässigen Planung. Seine Anwendung müsste zu einer Verkürzung des Anspruchs des Betroffenen auf fehlerfreie Abwägung führen. Deshalb hat die planende Gemeinde rechtzeitig, d.h. bevor durch die vorausgehende Planung die Weichen für eine zwangsläufige Betroffenheit gestellt werden, auch Planungsalternativen zu erwägen, bei deren Wahl diese Betroffenheit von Eigentümerbelangen entfällt oder reduziert wird. Muss die Gemeinde somit die Fälle zwangsläufiger Betroffenheit in die Abwägungsentscheidung einbeziehen, so steht dem Betroffenen insoweit auch die Antragsbefugnis zu.

- 22 Eine weitere Ausnahme ist geboten, wenn die spätere Betroffenheit zwar nicht zwangsläufig eintritt, wohl aber Folge des planerischen Konzepts der Gemeinde ist, das der Baugebietsausweisung zugrunde liegt und deshalb als Ausdruck ihrer planerischen Selbstbindung auch in die bauleitplanerische Abwägung einbezogen werden muss. Eine bloße - etwa im Flächennutzungsplan zum Ausdruck kommende - Planungspräferenz der Gemeinde, die sich im Laufe des Planungsverfahrens erst bewähren muss (vgl. Beschluss vom 14. Juli 2005 - BVerwG 9 VR 23.04 - juris Rn. 6), reicht für die Annahme eines entsprechenden planerischen Konzepts ebenso wenig aus wie die Anknüpfung an eine bereits durch Bebauungsplan oder Planfeststellungsbeschluss realisierte Planung. Etwas anderes muss aber gelten, wenn ein enger konzeptioneller Zusammenhang zwischen den Planungsbereichen (vgl. zu diesem Kriterium Urteil vom 23. November 2005 - BVerwG 9 A 28.04 - BVerwGE 124, 334 <341 f.>) besteht, auf den die Gemeinde erkennbar abstellt und der Grundlage ihrer Abwägung im vorausgehenden Planungsgebiet ist, weil sie aus Sicht der Gemeinde bestimmte Festsetzungen in einem anderen Planbereich voraussetzt. Auch hier muss die Gemeinde konsequenterweise die sich daraus später im folgenden Planungsbereich ergebenden Betroffenheiten einbeziehen. Damit eröffnet sich zugleich eine entsprechende Antragsbefugnis des später Betroffenen.
- 23 2. Gemessen hieran ergibt sich, dass den Antragstellern die Antragsbefugnis hinsichtlich der Bebauungspläne „Mühdorfer Feld Teil II“ und „Mühdorfer Feld Teil III (Schule)“ nicht abgesprochen werden kann.

- 24 a) Die Eigentümerinteressen der Antragsteller, deren Grundstücke unmittelbar erst durch die Verkehrsflächenfestsetzung der 1. Änderung des Bebauungs- und Grünordnungsplans „Friedhof Nord Mühldorf am Inn“ betroffen werden, waren bereits bei der Ausweisung der Neubaugebiete abwägungsrelevant. Die Festsetzung von Teilflächen der Grundstücke der Antragsteller als öffentliche Verkehrsfläche für den Um- und Ausbau der südlichen Europastraße war zwar nicht zwangsläufige Folge der Baugebietsausweisung. Es bestand aber ein enger konzeptioneller Zusammenhang zwischen den Planungen.
- 25 aa) Der Verwaltungsgerichtshof (UA Rn. 43) hat in tatsächlicher Hinsicht festgestellt, dass die Fortführung einer ausgebauten Europastraße in Richtung Nordtangente nicht die „zwingende Folge“ der in den Bebauungsplänen „Mühldorfer Feld Teil II“ und „Mühldorfer Feld Teil III (Schule)“ festgesetzten Straßenführung ist. Ungeachtet der Frage einer etwaigen Bindungswirkung gemäß § 137 Abs. 2 VwGO (vgl. dazu z.B. Kraft, in: Eyermann, VwGO, 13. Aufl. 2010, § 137 Rn. 46 m.w.N.) hat der Senat keine Zweifel, dass diese Feststellung zutrifft. Das haben der Sache nach letztlich auch die Antragsteller mit den von ihnen im Normenkontrollverfahren gegen die 1. Änderung des Bebauungs- und Grünordnungsplans „Friedhof Nord Mühldorf am Inn“ aufgezeigten Alternativplanungen bestätigt. Auch der Verkehrskreisel würde ohne den Um- und Ausbau der südlichen Europastraße seine Verkehrsfunktion als Verknüpfung von nur drei „Ästen“ nicht verlieren; allein seine südliche Öffnung zwingt nicht zum Weiterbau. Dass sich die Erschließung des gesamten Stadterweiterungsgebiets Mühldorf-Nordwest im Falle einer weiteren Beplanung möglicherweise nur über eine zusätzliche Verbindung über die südliche Europastraße zur Nordtangente sicherstellen lässt, kann den genannten Bebauungsplänen, die eine solche Beplanung weder vornehmen noch voraussetzen, jedenfalls nicht entgegengehalten werden.
- 26 bb) Hinsichtlich der Bebauungspläne „Mühldorfer Feld Teil II“ und „Mühldorfer Feld Teil III (Schule)“ ist aber das Kriterium eines engen konzeptionellen Zusammenhangs erfüllt.

27 Zwischen dem Bebauungsplan „Mühdorfer Feld Teil II“ mit seiner großräumigen Ausweisung von Neubaugebieten und der Verkehrsflächenfestsetzung auf den Grundstücken der Antragsteller besteht ein enger konzeptioneller Zusammenhang, auf den die Antragsgegnerin bei der Aufstellung des Bebauungsplans „Mühdorfer Feld Teil II“ erkennbar abgestellt hat und der Grundlage ihrer Abwägung der Baugebietsausweisung ist. Der Verwaltungsgerichtshof (UA Rn. 43) hat es nicht für zweifelhaft gehalten, dass die Antragsgegnerin den Ausbau des vorhandenen (südlichen) Teils der Europastraße als Verbindung zur Nordtangente bei der Planung der Baugebiete „Mühdorfer Feld Teil II“ und „Mühdorfer Feld Teil III (Schule)“ angestrebt habe und dass diese Planung im Übrigen - bezogen auf das gesamte Gebiet „Mühdorf-Nordwest“ - eine naheliegende Variante für die Verkehrserschließung des neuen Stadtteils darstelle. Der Senat hat keine Veranlassung, an der Tragfähigkeit dieser Feststellung zu zweifeln, zumal dies auch die Verfahrensbeteiligten nicht getan haben. Auch das östlich der südlichen Europastraße gelegene Wohngebiet, dessen Sammelstraße nach der ursprünglichen Fassung des Bebauungsplans „Mühdorfer Feld Teil II“ in die südliche Europastraße münden sollte, war konzeptionell auf einen Um- und Ausbau der südlichen Europastraße angelegt. Erst nach den Festsetzungen der 2. Änderung des Bebauungsplans „Mühdorfer Feld Teil II“ soll der Kraftfahrzeugverkehr nunmehr nach Norden auf die Salzburgstraße geführt werden. Das ändert aber nichts an der Maßgeblichkeit des ursprünglichen Erschließungskonzepts für die Abwägungsentscheidung (§ 214 Abs. 3 Satz 1 BauGB). Eine funktionsfähige Verkehrsanschließung der Neubaugebiete war auch Grundlage ihrer Abwägung, weil eine großflächige Ausweisung von Neubaugebieten ohne ein funktionierendes Erschließungskonzept nicht wirksam wäre. Schließlich war der Antragsgegnerin klar, dass der geplante Um- und Ausbau der südlichen Europastraße zu einer Haupteerschließungsstraße mit mehreren tausend Fahrzeugbewegungen pro Tag nicht ohne Inanspruchnahme von Grundflächen der Antragsteller zu bewerkstelligen sein wird, ohne dass es insoweit auf den exakten Flächenbedarf ankam. Die spätere Inanspruchnahme von Grundflächen der Antragsteller gehörte deswegen aus der Sicht der Antragsgegnerin zum notwendigen Inhalt der späteren Verkehrsflächenplanung im Bereich der südlichen Europastraße, der im Grundsatz bereits in die Abwägung des Bebauungsplans „Mühdorfer Feld Teil II“ einzubeziehen war.

- 28 Nichts anderes gilt hinsichtlich des Bebauungsplans „Mühdorfer Feld Teil III (Schule)“, dessen Begründung ausdrücklich davon ausgeht, dass die Erschließung „vorrangig von Süden her über eine neu anzulegende Sammelstraße im Zuge der Europastraße erfolgen“ soll (Beiakte 10, Begründung unter Ziffer 5), womit auf die nachfolgende, die Eigentümerinteressen der Antragsteller unmittelbar betreffende „1. Änderung des Bebauungs- und Grünordnungsplans Friedhof Nord Mühdorf am Inn“ Bezug genommen wird.
- 29 b) Die Eigentümerinteressen der Antragsteller haben auch einen städtebaulich relevanten Bezug.
- 30 Sie sind nicht geringwertig. Bereits mit der Festsetzung einer öffentlichen Verkehrsfläche (§ 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB) wird der private Grundeigentümer grundsätzlich von jeglicher privaten baulichen Nutzung der betreffenden Fläche ausgeschlossen (§ 30 Abs. 1 BauGB). Im Vollzugsstadium ist die Festsetzung einer öffentlichen Verkehrsfläche in aller Regel auf einen Vollentzug des Eigentums angelegt, notfalls im Wege der planakzessorischen städtebaulichen Enteignung (vgl. Urteil vom 27. August 2009 - BVerwG 4 CN 5.08 - BVerwGE 134, 355 Rn. 22 f.). Anders als in sonstigen Fällen mittelbar planungsbedingter Eigentumsbeeinträchtigungen wie etwa durch Immissionen, die von den durch die Planung ermöglichten Vorhaben ausgehen und eine Weiternutzung der Flächen durch den Eigentümer auch nach der Planverwirklichung in aller Regel nicht ausschließen, trifft die Festsetzung öffentlicher Verkehrsflächen die Eigentümerinteressen deshalb essenziell.
- 31 Das Interesse der Antragsteller, von einer Inanspruchnahme ihrer Grundflächen für den Um- und Ausbau der südlichen Europastraße zur Haupterschließungsstraße der Neubaugebiete verschont zu bleiben, war auch schutzwürdig, auch wenn die betreffenden Grundflächen bereits seit 1986 durch den Bebauungs- und Grünordnungsplan „Friedhof Nord Mühdorf am Inn“ überplant und als Erweiterungsfläche für die Friedhofsnutzung sowie als Verkehrsfläche mit Quer-Parkbuchten für die Friedhofsbesucher festgesetzt waren. Die Änderung der Zweckbestimmung einer öffentlichen Bedarfsfläche ist ein die Abwägung der Eigentü-

merinteressen beeinflussender Vorgang. Das gilt vorliegend vor allem deswegen, weil die vom Verwaltungsgerichtshof im Normenkontrollverfahren gegen die 1. Änderung des Bebauungs- und Grünordnungsplans „Friedhof Nord Mühldorf am Inn“ beanstandete unzureichende Bedarfsprognose für die Friedhofserweiterung möglicherweise bereits im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses über den Bebauungsplan „Mühldorfer Feld Teil II“ greifbar war und deshalb schon zum damaligen Zeitpunkt hätte Anlass sein können, die rechtliche Tragfähigkeit der Festsetzungen des Friedhofs-Bebauungsplans in Frage zu stellen.

- 32 c) Die Antragsteller haben sich auf ihr Interesse, vor einer Inanspruchnahme ihrer Grundstücke verschont zu bleiben, berufen. Sie haben insbesondere geltend gemacht, dass auch die Möglichkeit bestanden hätte, die von der Antragsgegnerin als notwendig erachtete Südanbindung des Gesamtareals an die Nordtangente über eigene, im Eigentum der Antragsgegnerin befindliche Flächen östlich der Grundstücke der Antragsteller zu führen. Sie machen damit der Sache nach eine unterbliebene oder fehlerhafte Alternativenprüfung sowie eine abwägungsfehlerhafte Gewichtung ihrer Eigentümerinteressen geltend. Entsprechende Fehler bei der Aufstellung der Bebauungspläne „Mühldorfer Feld Teil II“ und „Mühldorfer Feld Teil III (Schule)“ erscheinen jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen. Die Antragsteller können deshalb im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO geltend machen, durch diese Bebauungspläne in ihrem Recht auf fehlerfreie Abwägung ihrer Eigentümerinteressen verletzt zu sein. Die Antragsbefugnis hätte den Antragstellern insoweit nicht abgesprochen werden dürfen.
- 33 d) Das Normenkontrollurteil stellt sich insoweit auch nicht aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Der Zulässigkeit der Normenkontrollanträge steht nicht entgegen, dass ein Teil der Planung bereits verwirklicht ist; von einem fehlenden Rechtsschutzinteresse wäre allenfalls auszugehen, wenn sich die Normenkontrollanträge als nutzlos erweisen würden, etwa weil die angegriffenen Bebauungspläne (vollständig) verwirklicht wären (vgl. dazu Beschluss vom 8. Februar 1999 - BVerwG 4 BN 55.98 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 130 S. 1 f.); hiervon gehen die Beteiligten übereinstimmend nicht aus.

- 34 e) Über die Begründetheit der Normenkontrollanträge kann der Senat nicht abschließend entscheiden, weil der Verwaltungsgerichtshof hierzu - von seinem Rechtsstandpunkt aus konsequent - keine Tatsachenfeststellungen getroffen hat. Die Sache ist deshalb zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an den Verwaltungsgerichtshof zurückzuverweisen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO).
- 35 3. Hinsichtlich der 2. Änderung sowie der „1. Teilaufhebung des Bebauungsplans Mühldorfer Feld Teil II“ hat der Verwaltungsgerichtshof die Zulässigkeit der Normenkontrollanträge der Antragsteller zu Recht verneint; die Revision war insoweit zurückzuweisen.
- 36 Mit der 2. Änderung des Bebauungsplans „Mühldorfer Feld Teil II“ sind keine weitergehenden Beeinträchtigungen der Belange der Antragsteller verbunden; die nicht geänderten ursprünglichen Festsetzungen des Bebauungsplans „Mühldorfer Feld Teil II“ gelten fort. Für die Antragsgegnerin bestand deshalb auch keine Veranlassung, die bereits beim Satzungsbeschluss über den Bebauungsplan „Mühldorfer Feld Teil II“ vorzunehmende Abwägung der Eigentümerbelange der Antragsteller im Rahmen der 2. Änderung zu wiederholen.
- 37 Dasselbe gilt auch hinsichtlich der „1. Teilaufhebung des Bebauungsplans Mühldorfer Feld Teil II“. Abgesehen davon fehlt insoweit auch das Rechtsschutzbedürfnis, weil die Antragsteller durch die (Teil-)Aufhebung eines sie möglicherweise in ihren Rechten verletzenden Bebauungsplans nicht beschwert werden.
- 38 Die Kostenentscheidung im Hinblick auf den erfolglosen Teil der Revision folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

RiBVerwG Dr. Jannasch
ist wegen Urlaubs
gehindert, seine
Unterschrift beizufügen.
Prof. Dr. Rubel

Dr. Philipp

Petz

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes für das Revisionsverfahren wird auf 20 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

RiBVerwG Dr. Jannasch
ist wegen Urlaubs
gehindert, seine
Unterschrift beizufügen.
Prof. Dr. Rubel

Dr. Philipp

Petz

Sachgebiet: BVerwGE: ja
Städtebaurecht Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

VwGO § 47 Abs. 2 Satz 1
BauGB § 1 Abs. 7

Stichworte:

Normenkontrolle; Antragsbefugnis; subjektive Rechtsposition; Grundeigentum; unmittelbare Betroffenheit; abschnittsweise Planung; Zwangspunkt; Abwägungsgebot; drittschützender Charakter; abwägungserheblicher Belang; Grundstücke außerhalb des Plangebiets; Inanspruchnahme für verkehrliche Haupterschließung; öffentliche Verkehrsflächen; Festsetzung durch weiteren Bebauungsplan; fehlerhafte Abgrenzung; Eigentümerinteressen; Grundsatz der gebietsweisen Abwägung; Ausnahmen; mittelbare Betroffenheit; zwangsläufige Folge; planerisches Konzept der Gemeinde; enger konzeptioneller Zusammenhang; städtebaulich relevanter Bezug; nicht geringwertig; schutzwürdig; Rechtsschutzinteresse.

Leitsatz:

Die planende Gemeinde kann grundsätzlich solche Betroffenheiten unberücksichtigt lassen, die sich unmittelbar erst in anderen, regelmäßig späteren Planungen mit anderem Geltungsbereich realisieren; eine Ausnahme von diesem Grundsatz ist geboten, wenn ein enger konzeptioneller Zusammenhang zwischen den Planungsbereichen besteht, auf den die Gemeinde erkennbar abstellt und der Grundlage ihrer Abwägung im vorausgehenden Planungsgebiet ist. Unter diesen Voraussetzungen sind die später betroffenen Grundeigentümer bereits im Normenkontrollverfahren gegen den vorausgehenden Bebauungsplan antragsbefugt.

Urteil des 4. Senats vom 16. Juni 2011 - BVerwG 4 CN 1.10

VGH München vom 14.08.2008 - Az.: VGH 1 N 07.2753 -