

Leitzsatz:

Ein Bebauungsplan, der der Nachbargemeinde für ihr Gebiet eine zur Realisierung der Erschließung des Plangebiets notwendige staatliche Fachplanungsentscheidung aufdrängt (hier: Einfädelspur von der geplanten Tankstelle zur Bundesstraße), verletzt das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht und ist unwirksam. Das gilt unabhängig davon, ob die Erschließung konkrete Planungsabsichten der Nachbargemeinde zu verbauen droht oder infolge der Erschließung unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art auf die städtebauliche Ordnung und Entwicklung der Nachbargemeinde zu erwarten sind.

Hinweis:

Der streitgegenständliche Bebauungsplan betraf die Ansiedelung einer Tankstelle an einer zweibahnig ausgebauten Bundesstraße. Für diese war eine Einfädelspur auf dem Hoheitsgebiet der Nachbargemeinde notwendig. Diese hatte bereits ihrerseits einen Bebauungsplan zur Realisierung einer Tankstelle auf der anderen Seite der Bundesstraße in etwa gleicher Höhe in Kraft gesetzt, die inzwischen auch errichtet ist und betrieben wird.

15 N 08.3388

*Großes Staats-
wappen*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Normenkontrollsache

Gemeinde Asbach-Bäumenheim,

vertreten durch den ersten Bürgermeister,

Rathausplatz 1, 86663 Asbach-Bäumenheim,

- Antragstellerin -

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte ***** ** ***** ** *****
***** ** *****

gegen

Gemeinde Mertingen,

vertreten durch den ersten Bürgermeister,

Fuggerstr. 5, 86690 Mertingen,

- Antragsgegnerin -

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte *** ***** * *****
***** ** *****

beteiligt:

Landesanwaltschaft Bayern

als Vertreter des öffentlichen Interesses,

Ludwigstr. 23, 80539 München,

B 2“ war auf Antrag der Antragstellerin durch Normenkontrollurteil vom 25. Oktober 2007 (Az. 26 N 06.1958) für unwirksam erklärt worden.

- 2 Antragstellerin und Antragsgegnerin sind benachbarte Gemeinden. Die Antragstellerin hat in ihrem mit Bebauungsplan festgesetzten Gewerbe- und Industriegebiet bereits die Ansiedlung einer Tankstelle westlich der B 2 geplant, die inzwischen errichtet ist und betrieben wird.
- 3 Zur Begründung ihres Normenkontrollantrags macht die Antragstellerin geltend, sie habe ihre Haltung zur streitigen Tankstellenplanung frühzeitig klar und unmissverständlich kundgetan. Sie sei antragsbefugt, weil ihre Planungshoheit, ihre subjektiv-rechtliche Position aus § 2 Abs. 2 BauGB und ferner ihr Eigentum an den in ihrem Gewerbe- und Industriegebiet gelegenen Grundstücken betroffen sei. Sie könne als Nachbargemeinde aus dem Abstimmungsgebot eine Antragsbefugnis herleiten. Ihr materieller Abstimmungsanspruch gehöre zum Abwägungsmaterial, weil die notwendige Erschließung der Tankstelle über ihr Gemeindegebiet führen müsse, weil die beiden Gemeinden unmittelbar aneinander angrenzten, weil sie ihren Bebauungsplan zur Realisierung einer Tankstelle westlich der B 2 vor dem der Antragsgegnerin in Kraft gesetzt habe (Prioritätsprinzip) und weil die Pflicht zur Abstimmung der Bauleitplanung dadurch besonders hervorgehoben sei, dass beide Gemeinden landesplanerisch zu einem Doppelunterzentrum zusammengefasst worden seien. Der Schutz des § 2 Abs. 2 BauGB umfasse auch ihr Interesse, die Festsetzungen ihres am 6. August 2005 bekannt gemachten Bebauungsplans „An der B 2-II 1. Änderung und Erweiterung“ verwirklichen zu können. Das Landratsamt Donau-Ries gehe davon aus, dass zwei Tankstellen in unmittelbarer Nähe auf Dauer nicht existieren könnten. Indem die Antragsgegnerin ihre Bauleitplanung trotz der zeitlich prioritären Tankstellenplanung der Antragstellerin und trotz zahlreicher Einwendungen weiter verfolge, setze sie rücksichtslos eine eigene Planung zulasten der Antragstellerin durch.
- 4 Ferner macht die Antragstellerin geltend, der angegriffene Bebauungsplan sei nicht entsprechend den Anforderungen des Bundesfernstraßengesetzes an die B 2 angebunden und deshalb abwägungsfehlerhaft. Sein Geltungsbereich ende an ihrer Gemarkungsgrenze. Den zeichnerischen Festsetzungen sei zu entnehmen, dass die Zufahrt von der geplanten Tankstelle innerhalb des Geltungsbereichs des Bebauungsplans auf die B 2 führe. Das sei aus Rechtsgründen nicht möglich, weil das Straßenbauamt dem aus Verkehrssicherheitsgründen widersprochen habe. Die vom

Straßenbauamt geforderte Einfädelspur, die nur durch einen Bebauungsplan der Antragstellerin rechtswirksam festgesetzt werden könne, weil sie über ihr Gemeindegebiet führen müsse, sei nicht dargestellt. Sie, die Antragstellerin, lehne eine Einfädelspur ab, weil sie die Planung der Antragsgegnerin für verfehlt halte, zumal westlich der B 2 ein festgesetzter Tankstellenstandort ohne zusätzlichen Flächenverbrauch und Eingriff in Natur und Landschaft zur Verfügung stehe. Die Regierung von Schwaben habe eine zunächst für die Einfädelspur erteilte fernstraßenrechtliche Plangenehmigung mit Bescheid vom 21. Februar 2008 aufgehoben. Die Erteilung einer neuen Plangenehmigung sei unmöglich, weil das dem rechtsverbindlichen Vergleich zwischen der Antragstellerin und dem Freistaat Bayern (Az. 8 A 06.40022) widersprechen würde und die fernstraßenrechtlichen Voraussetzungen für eine solche Entscheidung nicht gegeben seien. Das Bebauungsplangebiet sei daher nicht ordnungsgemäß erschlossen, was zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans führe.

5 Der Grundsatz der flächensparenden Bauleitplanung und die Belange der Gestaltung des Landschaftsbildes und des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden seien abwägungsfehlerhaft gewichtet. Das Abwägungsergebnis sei falsch. Die Antragsgegnerin habe die genannten Belange in unverhältnismäßiger Weise zurückgesetzt, um einseitig ihren eigenen wirtschaftlichen und finanziellen Interessen den Vorrang zu geben. Der Bebauungsplan leide an einem Abwägungsdefizit auch bezüglich der in § 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB genannten Belange des Hochwasserschutzes und verletze § 31 b Abs. 4 WHG (a.F., nunmehr § 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 2 WHG). Es sei ferner davon auszugehen, dass die Abwägung der Antragsgegnerin durch vorherige Bindungen sachwidrig verkürzt worden sei.

6 Die Antragstellerin beantragt, festzustellen,

7 der Bebauungsplan der Antragsgegnerin „Ansiedlung einer Tankstelle östlich
der Bundesstraße 2 in der Gemarkung Mertingen“, bekannt gemacht am
13. September 2008, ist unwirksam.

8 Die Antragsgegnerin beantragt,

9 den Normenkontrollantrag abzulehnen.

10 Der Normenkontrollantrag sei bereits unzulässig. Es sei der Antragstellerin anzulasten, dass sie sich nicht gegen die Darstellungen des geänderten Flächennutzungsplans gewendet habe, obschon sie an diese Darstellung gebunden sei und das antragsgegenständliche Vorhaben auch aus diesem Flächennutzungsplan ent-

wickelt worden sei. Der Bebauungsplan sei nicht abwägungsfehlerhaft. Ausweislich des Regionalplans Augsburg (9) in der Fortschreibung gemäß Beschluss der Verbandsversammlung vom 11. Juli 2006 in der Fassung der Bekanntmachung über die Verbindlicherklärung der zweiten Änderung des Regionalplans der Region Augsburg vom 28. Mai 2004 (GVBl. S. 216) sei ihre Mittelpunktfunktion in „Landschaftspflege und gewerbliche Wirtschaft“ geändert worden. Ihr Gemeindegebiet sei durch Ansiedlungen mit insgesamt rund 2.600 Arbeitsplätzen ohnedies gewerblicher orientiert als das Gemeindegebiet der Antragstellerin. In einer Absichtserklärung habe man sich mit der Antragstellerin auf eine eingehende Abstimmung in Grundstücksangelegenheiten verständigt. Die Antragsgegnerin wünsche, die erfolgreiche Ansiedlung von Gewerbe auf beiden Gemeindegebieten fortzusetzen. Sie habe deshalb der Antragstellerin mehrfach angeboten, auch die Ansiedlung der Tankstelle östlich der B 2 mittels Zweckvereinbarung gemeinsam zu erschließen. Die nächste Tankstelle in südlicher Richtung westlich der B 2 folge zwar schon nach 13 km, sei jedoch von der Bundesstraße 400 m entfernt. In nördlicher Richtung betrage die Entfernung zur nächsten Tankstelle (an der Ostseite der B 2) etwa 60 km. Sie, die Antragsgegnerin, begrüße die Ansiedlung einer weiteren Tankstelle westlich der B 2 auch zusätzlich zu ihrer eigenen Planung. Die Ansiedlung zweier gegenüber liegender Tankstellen sei durchaus üblich. Der Vorhabenträger sei nach wie vor und auch für den Fall ansiedlungswillig, dass eine zweite Tankstelle westlich der B 2 entstehe. Es sei auch möglich, zwei Tankstellen anzusiedeln. Die Antragstellerin genieße keinen unabwiesbaren Prioritätsanspruch. Im Verhältnis konkurrierender gemeindlicher Bauleitplanungen gelte der Prioritätsgrundsatz nicht. Das Abstimmungsgebot erlege der Antragsgegnerin nicht auf, die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde Asbach-Bäumenheim positiv zu fördern.

- 11 Das Plangebiet könne an die B 2 angebunden werden. Der Bebauungsplan sei nicht deshalb unwirksam, weil die fernstraßenrechtliche Zulassungsentscheidung noch fehle. Der Vergleich über die Aufhebung der fernstraßenrechtlichen Plangenehmigung für den Anschluss der östlich der B 2 geplanten Tankstelle sei vor dem 8. Senat des Verwaltungsgerichtshofs allein deswegen geschlossen worden, weil die fernstraßenrechtliche Plangenehmigung ohne wirksamen Bebauungsplan einen Torso dargestellt hätte und nicht selbstständig hätte fortbestehen können. Er stehe einer erneuten fernstraßenrechtlichen Zulassung der Einfädelspur nicht entgegen, weil sich dieser Vergleich ausschließlich mit dem für unwirksam erklärten alten Bebauungsplan auseinandergesetzt habe. Das Staatliche Bauamt Augsburg habe angekündigt, für den Fall der Wirksamkeit des Bebauungsplans erneut bei der Regierung von Schwa-

ben die Erteilung einer Plangenehmigung zu beantragen. Die Regierung von Schwaben habe die erneute Erteilung einer entsprechenden Plangenehmigung bereits zugesichert. Grundeigentum der Antragstellerin werde für die Einfädelspur nicht in Anspruch genommen. Selbst die verlängerte Einfädelspur würde ausschließlich auf Grundeigentum der Bundesrepublik Deutschland verlaufen. Der Geltungsbereich des streitigen Bebauungsplans ende naturgemäß an der Gemeindegemarkungsgrenze. Entgegen der Darlegung der Antragstellerin habe sich das Staatliche Bauamt Augsburg nicht gegen die Planung gewandt. Das damalige Straßenbauamt habe zuletzt mit Stellungnahme vom 29. Juni 2005 verlangt, dass „uneingeschränktes Baurecht“ für eine Einfädelspur vorliegen müsse. In seiner Stellungnahme vom 27. Februar 2008 habe das Staatliche Bauamt Augsburg die Einfädelspur für den Fall der Rechtswirksamkeit des Bebauungsplans in Aussicht gestellt. Für die Erschließung eines Bebauungsplangebiets gemäß § 30 Abs. 1 BauGB reiche es aus, dass das Plangebiet erschließbar sei. Dies sei der Fall.

- 12 Das landesplanerische Ziel des verringerten Flächenverbrauch stehe als allgemein formuliertes Ziel einer Ausweisung durch Bebauungsplan nicht grundsätzlich und von vornherein entgegen. Der Bebauungsplan stehe auch nicht in Widerspruch zum Regionalplan und verstoße auch nicht gegen § 31 b Abs. 4 S. 1 WHG (a.F., nunmehr § 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 2 WHG); der Hochwasserschutz sei ausreichend berücksichtigt. Die Bodenschutzklausel des § 1 a Abs. 2 Satz 1 BauGB sei hinreichend abgewogen worden. Sie stehe der Festsetzung nicht von vornherein entgegen. Im Übrigen sei die Antragsgegnerin vom Freistaat Bayern für flächensparendes Bauen ausgezeichnet worden. Bei dem in Nr. 2.1.7 der Richtlinien zur Anlage von Tankstellen an Straßen – RAT – genannten Abstand von 25 km zwischen Tankstelleneinfahrten handle es sich lediglich um einen Orientierungswert. Die RAT habe keinen verbindlichen Charakter, sondern enthalte lediglich Erfahrungssätze und unverbindliche Hinweise. Die Tankstelle in Meitingen sei überdies nicht im Sinne der RAT heranzuziehen, weil sie nicht vergleichbar sei. Schließlich sei die Abwägung auch nicht sachwidrig verkürzt worden. Eine frühzeitige Verständigung mit dem Vorhabenträger sei selbstverständlich erlaubt.
- 13 Die Landesadvokatur Bayern hat sich als Vertreter des öffentlichen Interesses beteiligt, aber keinen Antrag gestellt. Sie trägt insbesondere vor, die interkommunale Abstimmungspflicht betreffe nur das, was aus planungsrechtlicher Sicht abstimmungsbedürftig sei. Die Normen des öffentlichen Bauplanungsrechts seien wettbewerbsneutral. Nur Auswirkungen, die sich auf die städtebauliche Ordnung und

Entwicklung der Nachbargemeinde bezögen, lösten die Abstimmungspflicht aus. Ob der Bebauungsplan abwägungsfehlerhaft sei, weil nicht parallel ein Plangenehmigungsverfahren für die Erschließung durch eine Einfädelspur eingeleitet wurde, erscheine zweifelhaft, weil Bebauungsplan und Plangenehmigung wechselbezüglich voneinander abhängig seien und eine von beiden Maßnahmen notwendigerweise zuerst ergehen müsse. Zudem habe das Staatliche Bauamt Augsburg in seinen Stellungnahmen vom 27. Februar und vom 2. Juni 2008 der Antragsgegnerin angekündigt, bei der Regierung von Schwaben die Erteilung einer Plangenehmigung für den Teil der Einfädelspur zu beantragen, der in der Gemarkung der Antragstellerin liege. Nach einer telefonischen Auskunft der Regierung von Schwaben würde bei im Verhältnis zur Planung aus dem Jahre 2005 unveränderter Sachlage auf einen entsprechenden Antrag hin die Plangenehmigung für die Einfädelspur wohl erteilt werden.

- 14 Wegen des Verlaufs der mündlichen Verhandlung vom 13. April 2010 wird auf die Niederschrift, wegen der weiteren Einzelheiten und des Vorbringens der Beteiligten im Übrigen wird auf die Gerichts- und Normaufstellungsakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

- 15 Die Entscheidung kann im schriftlichen Verfahren ergehen, weil die Beteiligten auf weitere mündliche Verhandlung verzichtet haben (§ 101 Abs. 2 VwGO).
- 16 Der Normenkontrollantrag ist zulässig und begründet. Der Bebauungsplan „Ansiedlung einer Tankstelle östlich der Bundesstraße 2 in der Gemarkung Mertingen“ ist unwirksam.
- 17 I. Der Normenkontrollantrag ist zulässig.
- 18 1. Die Antragstellerin ist antragsbefugt.
- 19 Den Antrag kann nach § 47 Abs. 2 VwGO jede natürliche oder juristische Person stellen, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden, sowie jede Behörde. Die Antragstellerin kann sich zur Begründung ihrer Antragsbefugnis i.S.d. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO auf ihre kommunale Selbstverwaltungshoheit (Art. 28 Abs. 2

GG) berufen, weil die Planung zu ihrer Wirksamkeit eine Inanspruchnahme ihres Gemeindegebiets voraussetzt. Daraus ergibt sich jedenfalls die Möglichkeit, dass die Antragstellerin durch die Anwendung des Bebauungsplans in absehbarer Zeit in ihren Rechten verletzt wird.

- 20 Die Erschließung des Plangebiets durch Anbindung an die B 2 in nördlicher Richtung kann nur dadurch gewährleistet werden, dass eine Einfädelspur errichtet wird, die auf einer Länge von ca. 200 m und in einer Breite von etwa 5 m auf dem Gemeindegebiet der Antragstellerin liegt. Das ergibt sich aus der Stellungnahme des Staatlichen Bauamtes vom 27. Februar 2008 (Bezug nehmend auf die Stellungnahme des Straßenbauamts Augsburg vom 29. März 2005). Auch die Antragsgegnerin geht davon aus (vgl. Niederschriften über die Gemeinderatssitzungen vom 11.3.2008 und 1.7.2008, Bebauungsplanbegründung Nr. 6.1). Mit dem Bebauungsplan „Ansiedlung einer Tankstelle östlich der Bundesstraße 2 in der Gemarkung Mertingen“ vom 9. September 2008 überplant die Antragsgegnerin unmittelbar zwar nur ihr eigenes Gemeindegebiet. Der Bebauungsplan setzt aber für seine Realisierung notwendig voraus, dass die Auffahrt zur B 2 auf dem Hoheitsgebiet der Antragstellerin zu liegen kommt, denn das Plangebiet wäre ohne Errichtung einer Einfädelspur auf dem Gemeindegebiet der Antragstellerin verkehrsmäßig nicht zu erschließen und die Tankstelle ein nicht sinnvoll nutzbarer Planungstorso (§ 1 Abs. 3 BauGB). Ohne Inanspruchnahme des Hoheitsgebiets der Antragstellerin für die Erschließung des Plangebiets würde es sich um einen Bebauungsplan handeln, der sich als vollzugsunfähig erweise, weil seiner Verwirklichung auf unabsehbare Zeit rechtliche Hindernisse im Wege stehen (vgl. z. B. BVerwG vom 30.1.2003 BVerwGE 117, 351).
- 21 b) Die Antragstellerin hat ihr Antragsrecht für den Normenkontrollantrag nicht verwirkt.
- 22 Die Antragsgegnerin trägt vor, die Antragstellerin habe ihre Antragsbefugnis verwirkt, weil sie sich mit der Anrufung des Gerichts zu ihrem früheren Verhalten in einen mit Treu und Glauben unvereinbaren Widerspruch setze. Das nachbarliche Gemeinschaftsverhältnis erfordere nach Treu und Glauben eine besondere Rücksichtnahme. Es lägen besondere Umstände des Einzelfalles vor, die die Antragstellerin als nicht schutzbedürftig erscheinen ließen. Sie wäre aus dem nachbarlichen Gemeinschaftsverhältnis heraus verpflichtet gewesen, die Antragsgegnerin bereits im Stadium der Aufstellung des Flächennutzungsplans auf ihre Bedenken hinzuweisen und nicht erst bis zum Normenkontrollverfahren zuzuwarten. Außerdem habe die Antragstellerin die

Geltendmachung materiellen Rechts und damit auch die Antragsbefugnis verwirkt, weil die Tankstellenansiedlung in Mertingen zwischen den Parteien abgesprochen gewesen sei. Etwa zwischen August 2003 und Januar 2004 hätten zwischen der Antragstellerin und dem Investor Gespräche und Verhandlungen über die Tankstellenansiedlung westlich der B 2 im Industriegebiet von Asbach-Bäumenheim stattgefunden. Im März 2004 hätten die in Frage kommenden Mineralölkonzerne erklärt, dass nur der Bereich östlich der Bundesstraße in Frage komme. Daraufhin habe die Antragstellerin die Möglichkeit einer dortigen Errichtung der Tankstelle geprüft, sei aber an den Einwänden des örtlichen Stromversorgers gescheitert. Zwischen den Parteien sei dann die Möglichkeit der Tankstellenansiedlung in der Gemarkung Mertingen diskutiert worden. Die Parteien seien auch und gerade in Ansehung der Funktion als Doppelunterzentrum übereingekommen, die Tankstelle am nun streitigen Standort zu realisieren. In der Folge hätten wiederholt Abstimmungen zwischen den Beteiligten und dem Investor stattgefunden. Der Bürgermeister der Antragstellerin habe mehrfach erklärt, dass es in ihrem Gemeindegebiet zu keiner Tankstellenansiedlung kommen würde und mit der Realisierung in Mertingen Einverständnis bestehe. Die Antragstellerin verhalte sich treuwidrig, indem sie nun ab-sprachewidrig gegen die Bauleitplanung vorgehe.

- 23 Die Verwirkung setzt ein Zeit- und ein Umstandsmoment voraus. Welcher Art die besonderen Umstände sein müssen, deretwegen die Antragstellung sich als Verstoß gegen Treu und Glauben darstellt, lässt sich nicht verallgemeinern. In Betracht kommt, dass der andere Beteiligte infolge des Verhaltens des Antragsberechtigten darauf vertrauen durfte und auch darauf vertraut hat, dass dieser sein Antragsrecht nach so langer Zeit nicht mehr geltend macht, und infolgedessen Dispositionen getroffen hat (vgl. Rennert in Eyermann, VwGO, 13. Auflage 2010, RdNr. 23 vor §§ 40 - 53). Ein solches schutzwürdiges Vertrauen der Antragsgegnerin ist nicht festzustellen.
- 24 aa) Die Antragstellerin hat auf der Grundlage eines Gemeinderatsbeschlusses vom 20. Januar 2004 unter dem 27. Januar 2004 im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange nach § 4 Abs. 1 BauGB zur Neuaufstellung des Flächennutzungsplans der Antragsgegnerin Stellung genommen, sich dabei zu einer Tankstelle östlich der B 2 aber nicht geäußert. Das bloße Schweigen der Antragstellerin zum Thema „Tankstelle“ ist nicht geeignet, einen Vertrauenstatbestand zu begründen.

- 25 Der Aufstellungsbeschluss für den ersten Bebauungsplan der Antragsgegnerin zur Ansiedlung einer Tankstelle östlich der B 2 wurde am 9. November 2004 gefasst und am 19. Februar 2005 bekannt gemacht. Die Antragstellerin hat sich im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens am 25. März 2005 geäußert und Bedenken insbesondere wegen der Notwendigkeit einer Einfädelspur auf ihrem Gemeindegebiet vorgebracht (vgl. Bl. 515 f. VGH-Akte). Daraus war für die Antragsgegnerin ersichtlich, dass die Antragstellerin ihrer Planung jedenfalls nicht uneingeschränkt zustimmt. Ein schutzwürdiges Vertrauen konnte so nicht entstehen. Gegen den bereits vor dem Flächennutzungsplan (Genehmigung am 10. Juli 2006), am 17. Dezember 2005 bekannt gemachten ersten Bebauungsplan der Antragsgegnerin zur „Ansiedlung einer Tankstelle östlich der B 2“ hat die Antragstellerin am 24. Juli 2006 Normenkontrollantrag gestellt. Die Begründung eines Vertrauenstatbestands und eine Verwirkung des Antragsrechts nach § 47 Abs. 2 VwGO bezogen auf den am 19. Dezember 2008 gestellten Normenkontrollantrag gegen den am 9. September 2008 beschlossenen und am 13. September 2008 bekannt gemachten zweiten Bebauungsplan „Ansiedlung einer Tankstelle östlich der B 2“ ist hiernach nicht festzustellen. Denn spätestens seit dem Normenkontrollantrag gegen den ersten Bebauungsplan „Ansiedlung einer Tankstelle östlich der B 2“ musste der Antragsgegnerin klar sein, dass die Antragstellerin diese Planung nicht hinnehmen will. Bezogen auf den am 13. September 2008 bekannt gemachten, zweiten Bebauungsplan hat die Antragstellerin im Übrigen in ihrer Stellungnahme vom 20. August 2008 ausdrücklich angekündigt, dass sie erneut einen Normenkontrollantrag stellen würde.
- 26 bb) Auch aus Gesprächen zwischen den Parteien im Vorfeld der Tankstellenansiedlung kann kein schutzwürdiges Vertrauen der Antragsgegnerin darauf hergeleitet werden, dass die Antragstellerin ihre Planung hinnehmen werde. Zwar ist die Antragsgegnerin nicht gegen die Planung der Antragstellerin vorgegangen. Daraus kann sie aber nicht herleiten, dass die Antragstellerin sich ebenso verhalten müsse. Die beiden Gemeinden haben als Doppelunterzentrum vielfach über einvernehmliche Gewerbeansiedlungen gesprochen. Aus den wechselvollen Verhandlungen zur streitigen Tankstellenansiedlung, die wesentlich durch das Taktieren des Investors und durch die Präferenzen der Mineralölkonzerne bestimmt waren, können keine Umstände hergeleitet werden, die es als treuwidrig erscheinen lassen, dass die Antragstellerin sich nun gegen die Planung der Antragsgegnerin wendet.

- 27 Die Antragstellerin ist mit ihren Einwendungen nicht nach § 47 Abs. 2a VwGO ausgeschlossen, weil sie im Normaufstellungsverfahren im Rahmen der Auslegung gemäß § 3 Abs. 2 BauGB Einwendungen und Bedenken gegen die Planung geltend gemacht hat. Der Schriftsatz ihrer Bevollmächtigten ist ausweislich des Eingangsstempels der Gemeinde Mertingen am letzten Tag der Auslegungsfrist, nämlich am 23. Mai 2008, dort eingegangen.
- 28 II. Der Normenkontrollantrag ist auch begründet.
- 29 Die Planung der Antragsgegnerin verletzt das Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin (Art. 28 Abs. 2 GG) und berücksichtigt das Gebot eines sparsamen Umgangs mit Grund und Boden in der Abwägung (§ 1 Abs. 7 BauGB) nicht hinreichend.
- 30 1. Der Bebauungsplan verletzt das Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin (Art. 28 Abs. 2 GG).
- 31 Der angegriffene Bebauungsplan beschränkt sich nur in seinen Festsetzungen auf das Gebiet der Antragsgegnerin. Er ist aber nach den Planungsvorstellungen der Antragsgegnerin (vgl. oben I.1.a) so konzipiert, dass die Festsetzungen nur unter Inanspruchnahme des Gemeindegebiets der Antragstellerin ein sinnvolles Ganzes ergeben; denn ohne eine dort gelegene Einfädelspur zur B 2 bliebe das Sondergebiet Tankstelle ein funktionsloser, im Sinn des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB nicht erforderlicher Planungstorso.
- 32 Mit der Inanspruchnahme des Gemeindegebiets der Antragstellerin für die Einfädelspur geht der Bebauungsplan der Antragsgegnerin über bloße tatsächliche Auswirkungen der in ihm festgesetzten baulichen Nutzung auf die Nachbargemeinde, die insbesondere Gegenstand der Abstimmungspflicht nach § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB sein können, einen qualitativ entscheidenden Schritt hinaus.
- 33 Indem die Antragsgegnerin dem Gebiet der Antragstellerin eine staatliche Fachplanungsentscheidung für die Einfädelspur aufdrängt, nimmt sie es rechtlich für sich in Anspruch und verletzt damit das in Art. 28 Abs. 2 GG verankerte Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin. Für derartige Konstellationen gebietsübergreifender baulicher Nutzung sieht das Baugesetzbuch grundsätzlich die Bildung eines Planungsverbandes vor (§ 205 BauGB), um durch eine gemeinsame zusam-

mengefasste Bauleitplanung den Ausgleich der verschiedenen Belange zu erreichen. Denkbar wäre auch der Abschluss einer Zweckvereinbarung (Art. 7 ff. KommZG). Jedenfalls kann der gegenständliche Bebauungsplan zumindest ohne eine ausdrückliche Zustimmung der Antragstellerin nicht beschlossen werden. Es macht für das Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin keinen entscheidenden Unterschied, ob mit einem Bebauungsplan unmittelbar ihr Gebiet überplant wird (vgl. dazu BVerwG vom 23.9.1993 Buchholz 310 Nr. 83 zu § 47 VwGO) oder ob der notwendige ergänzende Planungsschritt im fremden Gebiet der staatlichen Fachplanung zgedacht wird.

- 34 Im Gegensatz zu den rechtlichen Rahmenbedingungen der staatlichen Fachplanung im Sinn des § 38 BauGB erlaubt der gesetzliche Rahmen, innerhalb dessen das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden gewährleistet ist, der Antragsgegnerin das Aufdrängen der Einfädelspur grundsätzlich nicht. Es kommt deshalb nicht darauf an, ob die Antragstellerin für das Gebiet der Einfädelspur bereits eine hinreichend konkrete und verfestigte Planung entwickelt hat oder ob der Bebauungsplan zumindest konkrete Planungsabsichten zu verbauen droht (vgl. BVerwG vom 27.3.1992 BVerwGE 90, 96; vom 3.9.1997 NVwZ-RR 1998, 289). Erst recht kommt es nicht darauf an, ob der streitige Bebauungsplan unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art auf die städtebauliche Ordnung und Entwicklung der Antragstellerin erwarten lässt (vgl. BVerwG vom 9.1.1995 NVwZ 1995, 694 f.; vom 1.8.2002 BVerwGE 117, 25; BayVGH vom 3.5.1999 VGH n.F. 53, 1 ff. zu § 2 Abs. 2 BauGB).
- 35 2. Auch ein Abwägungsdefizit im Hinblick auf den sparsamen Umgang mit Grund und Boden (§ 1a Abs. 2, § 1 Abs. 7 BauGB) führt zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans.
- 36 a) § 1a Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 BauGB bestimmt, dass mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden soll. Noch nicht bebaute Flächen sollen nur dann in Anspruch genommen werden, wenn es aus städtebaulichen Gründen im Rahmen einer ordnungsgemäßen Abwägung mit den für die Bebauung sprechenden Belangen erforderlich erscheint. Der in § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB normierte öffentliche Belang des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden ist nach § 1a Abs. 2 Satz 3 in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB "zu berücksichtigen". Er setzt der Gemeinde im Rahmen der planerischen Abwägung keine strikten, unüberwindbaren Grenzen. Der Gesetzgeber hat diesem Belang auch keinen generellen gesetzlichen Vorrang eingeräumt. Ob er sich im Einzelfall durchsetzt, hängt von dem Gewicht der

ihm gegenüberstehenden abwägungserheblichen öffentlichen bzw. privaten Belange ab; diese Belange müssen mithin vollständig ermittelt und in die Abwägung eingestellt werden. Ein Zurückstellen der in § 1a Abs. 2 Satz 1 und 2 BauGB genannten Belange bedarf einer Rechtfertigung, die dem Gewicht dieser vom Gesetzgeber herausgehobenen Belange Rechnung trägt (vgl. BVerwG vom 12.6.2008 BauR 2008, 1416).

- 37 Der Einwand, auf die Bodenschutzklausel komme es nicht an, weil eine „Autobahntankstelle“ mittels Nachverdichtung im Innenbereich nicht planbar sei, greift nicht, auch wenn man für die vorrangige Berücksichtigung der Innenentwicklung nach § 1a Abs. 2 S. 1 BauGB voraussetzt, dass das Planziel, für dessen Realisierung bisherige Flächen außerhalb der bebauten Bereiche in Anspruch genommen werden sollen, jedenfalls in vergleichbarer Weise auch innerhalb der bereits besiedelten Bereiche realisiert werden kann (vgl. OVG NRW vom 28.6.2007 Az. 7 D 89/06.NE). § 1a Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 BauGB spricht seit seiner Änderung durch das Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien vom 24. Juni 2004 (Europarechtsanpassungsgesetz Bau - EAG Bau – BGBl I S. 1359) im Sinne eines Regelbeispiels den Aspekt der Schonung des Außenbereiches durch Nachverdichtung des Innenbereiches an. Die Bodenschutzklausel erschöpft sich aber nicht darin, auf die Nachverdichtung des Innenbereichs zu verweisen. Vielmehr bleibt der sparsame Umgang mit Grund und Boden auch unabhängig davon ein abwägungserheblicher Belang, so dass die Frage des Bedarfs für die Planung in der Abwägung gerade auch mit Blick auf diesen Belang berücksichtigt werden musste. Mit dem EAG Bau sollte der Anwendungsbereich des § 1a Abs. 2 BauGB nicht beschränkt, sondern lediglich konkretisiert werden (vgl. Begründung des Gesetzentwurfs BT-Drs. 15/2250 S. 31 und 40; Dirnberger in Spannowsky/Uechtritz, Beck'scher Online-Kommentar BauGB, RdNr. 7 zu § 1a; Krautzberger in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, RdNr. 51 f. zu § 1a).
- 38 b) Die Antragsgegnerin durfte in der Abwägung den Umstand berücksichtigen, dass eine Tankstelle an einer u.a. dem Fernverkehr dienenden Bundesstraße wie der B 2 auf einen Standort an dieser Straße angewiesen ist. Den besonderen Anforderungen an den Standort musste sie aber insbesondere den Bedarf für das Planprojekt gegenüberstellen.
- 39 Zum maßgeblichen Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses vom 9. September 2008 (§ 214 Abs. 3 Satz 1 BauGB) musste die Antragsgegnerin deshalb auch die von der

Antragstellerin mit bereits am 6. August 2005 bekannt gemachtem Bebauungsplan „An der B 2-II 1. Änderung und Erweiterung“ festgesetzte Tankstelle westlich der B 2 in die Beurteilung des Bedarfs für die streitige Tankstelle östlich der B 2 mit einbeziehen. Die Frist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO für einen Normenkontrollantrag gegen den Bebauungsplan der Antragstellerin war verstrichen. Aus der Stellungnahme der Antragstellerin vom 21. Mai 2008 wusste die Antragsgegnerin, dass das Grundstück zur Ansiedlung einer Tankstelle westlich der B 2 mit notariellem Kaufvertrag vom 21. Februar 2008 an einen Investor veräußert worden sei, der die Tankstelle errichten werde. In die Notarurkunde sei eine Bauverpflichtung aufgenommen worden, wonach der Käufer verpflichtet sei, bis 30. Dezember 2008 ein Betriebsgebäude (Großtankstelle mit integrierter Gastronomie und diversen Nebennutzungen, z.B. Fastfood, Entertainment, Portalwaschanlage) wenigstens im Rohbau zu errichten; die Planung zur Errichtung der Tankstelle sei bereits weit gediehen, mit der Einreichung des Genehmigungsantrag sei binnen der nächsten beiden Monate zu rechnen; ein Vertragsabschluss des Investors mit weiteren Nutzern des Tankstellenareals stehe bevor. Bei diesem Sachstand war die Tankstellenplanung der Antragstellerin westlich der B 2 für die Frage eines Bedarfs für eine weitere Tankstelle in etwa auf gleicher Höhe östlich der B 2, der die Inanspruchnahme der bislang un bebauten Flächen im Außenbereich rechtfertigen könnte, zu berücksichtigen. Dass dem Investor bis 1. August 2008 ein Rücktrittsrecht zustand und noch kein Bauantrag für die Tankstelle westlich der B 2 vorlag, ändert nichts an deren Abwägungserheblichkeit, denn der streitige Bebauungsplan der Antragsgegnerin wurde erst am 9. September 2008 als Satzung beschlossen, so dass diesbezügliche Änderungen im Sachverhalt hätten berücksichtigt werden können.

- 40 c) Die Antragsgegnerin hat bei der Abwägung des Bedarfs die auf dem Gebiet der Antragstellerin festgesetzte Tankstelle nicht mitberücksichtigt; darin liegt ein Abwägungsdefizit.
- 41 aa) Die Frage eines Bedarfs für eine weitere Tankstelle östlich der B 2, der die Inanspruchnahme der bislang unbebauten Flächen im Außenbereich rechtfertigen könnte, wurde laut der Niederschrift über die Sitzung des Gemeinderates der Antragsgegnerin vom 1. Juli 2008 in der Abwägung wie folgt behandelt:
- 42 „Es wird zur Kenntnis genommen, dass die Gemeinde Asbach-Bäumenheim in ähnlichem Zeitraum die Planungsabsichten zur Errichtung einer Tankstelle begonnen hat. Wie im Schreiben des Landratsamtes vom 17. Januar 2005 aufgeführt, fand am 20. September 2004 eine Besprechung bezüglich der Tankstelle im Osten mit dem Betreiber und der Gemeinde Mertingen und am 17. Dezember 2004 zur Tankstelle im Westen mit der Gemeinde Asbach-Bäumenheim statt. Die Gemeinde Mertingen hat den Empfehlungen des Landratsamtes folgend, nach Prüfung beschlossen, das Bauleitverfahren weiterzuführen. (...).
- 43 Die Gemeinde Mertingen sieht sich nicht in der Lage zu beurteilen, ob zwei nahezu gegenüber liegende Tankstellen wirtschaftlich überlebensfähig sind. Die Entscheidung zur Errichtung liegt allein bei den Betreibern (...).“
- 44 Damit wird verkannt, dass über die Frage einer Tankstellenplanung östlich der B 2 von der Antragsgegnerin selbst mit Rücksicht auf den Belang des § 1a Abs. 2 BauGB zu entscheiden war. Diese Frage konnte nicht allein den marktwirtschaftlichen Gegebenheiten überlassen werden. Der Verweis der Antragsgegnerin auf Umstände und Äußerungen aus einer Zeit, als der Tankstellen-Bebauungsplan der Antragstellerin noch nicht beschlossen war, trägt dem tatsächlichen Sachstand zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses (9.9.2008) nicht ausreichend Rechnung. Es liegt insoweit ein Abwägungsdefizit vor.
- 45 bb) Auch der Bebauungsplanbegründung lässt sich nicht entnehmen, dass die Antragsgegnerin unter Berücksichtigung der kurz vor der Verwirklichung stehenden Tankstellenplanung der Antragstellerin und unter umfassender Ermittlung der bestehenden Tankstellen abgewogen hätte, ob die Inanspruchnahme des mehrere Hektar großen Plangebiets im unbebauten Außenbereich im Lichte der Bodenschutzklausel gerechtfertigt ist.
- 46 In Nr. 1 der Bebauungsplanbegründung wird ausgeführt:

- 47 „Nach Rücksprache mit dem Straßenbauamt wurde bestätigt, dass eine Tankstelle für die Versorgung des Kfz-Verkehrs an der B 2 in Höhe der Gemeinde Mertingen dem Bedarf entspricht.“
- 48 In der Stellungnahme des Staatlichen Bauamts Augsburg vom 27. Februar 2008 ist davon nicht die Rede. Sie nimmt ergänzend Bezug auf die Stellungnahme des damaligen Straßenbauamts Augsburg vom 29. März 2005 zu dem ersten Tankstellen-Bebauungsplan der Antragsgegnerin. Auch diese Äußerung enthält keine Aussagen zum Bedarf. Sie konnte die Tankstelle im Gebiet der Antragstellerin noch nicht berücksichtigen haben, weil der diesbezügliche Bebauungsplan erst am 6. August 2005 bekannt gemacht wurde.
- 49 d) Das Abwägungsdefizit ist offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss (§ 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB). Es besteht die konkrete Möglichkeit, dass das Ergebnis der Planung ein Anderes gewesen wäre, wenn die Antragsgegnerin im Rahmen der Würdigung des Belangs des § 1a Abs. 2 BauGB die fertig gestellte Planung für eine etwa auf gleicher Höhe liegende und für den Verkehr in nördlicher Richtung uneingeschränkt zugängliche Tankstelle westlich der B 2 berücksichtigt hätte.
- 50 III. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit § 708 Nr. 11, § 711 Satz 1 ZPO.
- 51 Gründe für die Zulassung der Revision (§ 132 Abs. 2 VwGO) sind nicht gegeben.
- 52 Gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbsatz 2 VwGO ist die Nr. I. der Entscheidungsformel nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils ebenso zu veröffentlichen wie die Rechtsvorschrift bekanntzumachen wäre.

Rechtsmittelbelehrung

- 53 Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1,

91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

- 54 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

55 Happ

Breit

Linder