

Orientierungssatz:

Bei dem als sog. „Soll-Ziel“ ausgestalteten Erfordernis der Raumordnung in B VI 1.1 des LEP 2006 (sog. Anbindungsgebot) handelt es sich auch im Lichte der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bayer. Verwaltungsgerichtshofs (vgl. BVerwG, Urteil vom 16.12.2010, Az. 4 C 8.10; BayVGH, Urteil vom 25.05.2011, Az. 15 N 10.1568) nicht um einen Grundsatz, sondern um ein (verbindliches) Ziel der Raumordnung. Der 1. Senat rückt damit im Eilverfahren von der Rechtsauffassung des 15. Senats in dessen Urteil vom 20.04.2011, Az. 15 N 10.1320, zur (mangelnden) Zielqualität des Anbindungsgebots ab.

Hinweis:

Der am 28.11.2012 von der Bayer. Staatsregierung beschlossene, überarbeitete Entwurf zur Gesamtfortschreibung des LEP hält am Zielcharakter des Anbindungsgebots (vgl. dort Kapitel 3.3) ausdrücklich fest. Der Entwurf konkretisiert dabei die entsprechenden Ausnahmetatbestände, indem er diese aus der Begründung löst und sie nunmehr in den Text der Zielfestlegung aufnimmt.

1 NE 12.2151

*Großes Staats-
wappen*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

In der Normenkontrollsache

Markt *****

vertreten durch den ersten Bürgermeister,

***** ** *****

- Antragsteller -

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte *****

***** ** *****

gegen

Gemeinde *****

vertreten durch den ersten Bürgermeister,

***** ** *****

- Antragsgegnerin -

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte ***** ** ***** ** *****

***** ** *****

beigeladen:

***** *****

***** ** *****

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte ***** * *****

***** ** *****

beteiligt:

Landesanwaltschaft Bayern

als Vertreter des öffentlichen Interesses,

***** ** *****

wegen

Unwirksamkeit des Bebauungsplans "Gewerbegebiet *****"

(Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO);

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 1. Senat,
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dhom,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Lorenz,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dihm

ohne mündliche Verhandlung am **3. Januar 2013**

folgenden

Beschluss:

- I. Der am 10. August 2012 bekannt gemachte Bebauungsplan „Gewerbegebiet S*****“ der Antragsgegnerin wird bis zur Entscheidung in der Hauptsache außer Vollzug gesetzt.
- II. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens. Der Beigeladene trägt seine außergerichtlichen Kosten selbst.
- III. Der Streitwert wird auf 30.000,- Euro festgesetzt.

Gründe:

- 1 Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO hat in dem beantragten Umfang Erfolg. Er ist zulässig und begründet.
- 2 1. Der Antragsteller ist antragsbefugt (vgl. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Er hat substantiiert dargelegt, dass er durch den streitgegenständlichen Bebauungsplan möglicherweise in seinem Recht auf interkommunale Abstimmung nach § 2 Abs. 2 BauGB verletzt wird. Dies gilt sowohl im Hinblick auf den bereits am 10. Juli 2009 bekannt gemachten Bebauungsplan „Großmarkt S*****“ des Antragstellers als auch im Hinblick auf die unter Hinweis auf eine Verträglichkeitsuntersuchung und die dort errechneten Umsatzrückgänge geltend gemachte Gefährdung von Versorgungsbereichen im Gebiet des Antragstellers.
- 3 Das allgemeine Rechtsschutzinteresse ist nicht deshalb zu verneinen, weil der Antragsteller gegen eine auf der Grundlage des angegriffenen Bebauungsplans dem Beigeladenen erteilte Baugenehmigung einen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz gestellt hat. Nach ständiger Rechtsprechung des Senats sind die Rechtsschutzmöglichkeiten des § 47 Abs. 6 VwGO einerseits und des Individualrechtsschutzes nach § 123 VwGO oder § 80 Abs. 5, § 80a VwGO andererseits grundsätzlich gleichwertig (vgl. BayVGH, B. v. 28.7.1999 – 1 NE 99.813 – BayVBI 2000, 628/629). Insoweit gilt nichts anderes wie im Hauptsacheverfahren zwischen dem Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO einerseits und den Verfahren des Individualrechtsschutzes andererseits. Wegen des unterschiedlichen Streitgegenstands und des sich daraus erge-

benden unterschiedlichen gerichtlichen Prüfungsprogramms besteht kein Konkurrenzverhältnis und daher auch keine allgemeine Subsidiarität. Vielmehr handelt es sich um unterschiedliche Rechtsschutzformen, die gleichberechtigt nebeneinander stehen und grundsätzlich parallel in Anspruch genommen werden können. Im vorliegenden Fall erstreckt sich das genehmigte Bauvorhaben nur auf einen Teil des überplanten Bereichs, so dass dem Antragsteller schon deshalb das Rechtsschutzinteresse für den Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO nicht abgesprochen werden kann.

- 4 2. Der Erlass der einstweiligen Anordnung ist im Sinn von § 47 Abs. 6 VwGO dringend geboten. Da die begehrte Anordnung im Vorgriff auf die nachfolgende Normenkontrollentscheidung ergeht, kommt es in erster Linie darauf an, ob nach der summarischen Prüfung im Eilverfahren ein Erfolg des Normenkontrollantrags absehbar ist (vgl. BayVGH, B.v. 23.7.2007 – 15 NE 07.1226 – juris; B.v. 11.4.2007 - 2 NE 06.2783 – juris; NdsOVG, B.v. 1.2.2006 – 9 MN 40/05 – juris). Nach derzeitigem Erkenntnisstand hat die Antragsgegnerin gegen das Zersiedelungsverbot verstoßen (a) und dem interkommunalen Abstimmungsgebot nicht ausreichend Rechnung getragen (b), so dass der Normenkontrollantrag des Antragstellers voraussichtlich zur Feststellung der Unwirksamkeit des Bebauungsplans führt. Darüber hinaus bedarf der Erlass einer einstweiligen Anordnung der für den vorläufigen Rechtsschutz typischen Dringlichkeit. Davon ist auszugehen, wenn der Vollzug der Norm vor einer Entscheidung in der Hauptsache Auswirkungen befürchten lässt, die unter Berücksichtigung der Belange des Antragstellers, betroffener Dritter oder der Allgemeinheit so gewichtig sind, dass eine vorläufige Regelung mit Blick auf die Wirksamkeit und Umsetzbarkeit einer für den Antragsteller günstigen Hauptsacheentscheidung geboten ist (vgl. BayVGH, B.v. 23.7.2007 a.a.O.; Gerhardt/Bier in Schoch/Schneider/Bier, Verwaltungsgerichtsordnung, Stand Juli 2005, § 47 Rn. 164 ff.). Insbesondere das Interesse, irreversible Fakten mit erheblichen Folgen für öffentliche oder private Belange zu verhindern, die auf der Grundlage einer voraussichtlich unwirksamen Rechtsvorschrift geschaffen würden, stellt einen wichtigen Grund für den Erlass einer einstweiligen Anordnung dar, ohne dass es angesichts des objektiven Charakters des Verfahrens nach § 47 VwGO darauf ankommt, ob durch die angegriffene Norm Belange des Antragstellers beeinträchtigt werden (vgl. Ziekow in Sodan/Ziekow, VwGO, 3. Aufl. 2010, § 47 Rn. 393; Dombert in Finkelnburg/Dombert/Külpmann, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 6. Aufl. 2011, Rn. 604). Im vorliegenden Fall würden mit dem Vollzug des angegriffenen Bebauungsplans bauliche Anlagen sowie Erschließungsstraßen und damit Tatsachen geschaffen, die nur schwer rückgängig gemacht werden könnten.

- 5 a) Nach vorläufiger Einschätzung des Senats verstößt der streitgegenständliche Bebauungsplan gegen das Ziel B VI 1.1 des Landesentwicklungsprogramms – LEP – vom 8. August 2006 (GVBl S. 471). Demnach soll die Zersiedelung der Landschaft verhindert und Neubauf Flächen sollen möglichst in Anbindung an geeignete Siedlungseinheiten ausgewiesen werden. Hierbei handelt es sich nicht nur um einen bei der Abwägung zu berücksichtigenden Grundsatz der Raumordnung, sondern dem ausdrücklichen Willen des Normgebers entsprechend um ein verbindliches Ziel im Sinn von § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG, das gemäß § 1 Abs. 4 BauGB bei der Bauleitplanung zu beachten ist. Nach gefestigter Rechtsprechung sind landesplanerische Planaussagen, die als „Soll-Ziele“ formuliert sind, nur dann verbindlich, wenn der Plangeber mit hinreichender Bestimmtheit selbst festgelegt hat, welche Ausnahmen gelten (vgl. BVerwG, U.v. 16.12.2010 – 4 C 8.10 – BVerwGE 138, 201; BayVGH, U.v. 25.5.2011 – 15 N 10.1568 – juris). Insoweit ist nicht nur der Wortlaut der Zielbestimmung, sondern auch deren Begründung heranzuziehen. Die Begründung für das Zersiedelungsverbot bzw. Anbindungsgebot lässt den Umfang der möglichen Ausnahmen ausreichend deutlich erkennen. Danach kommen Ausnahmen nur dann in Betracht, wenn aufgrund der besonderen Fallgestaltung eine Anbindung an bestehende geeignete Siedlungseinheiten nicht möglich ist. Im Bereich der gewerblichen Siedlungsentwicklung kann eine Ausnahme auch in Betracht kommen, wenn ein Bauleitplan für ein Vorhaben erstellt wird, das auf spezifische Standortvorteile angewiesen ist, wie z.B. ein größerer Logistikbetrieb, der einen unmittelbaren Autobahn- oder Eisenbahnanschluss benötigt (vgl. Kraus, Solarpark – Rechtliche Grundlagen für die Realisierung – Berücksichtigung des Anbindungsziels in der Bauleitplanung, BayVBl 2010, 618/619 f.). Damit unterscheidet sich dieses Ziel der Raumordnung maßgeblich von der Festlegung in Punkt B V. 1.6 des Regionalplans der Region Allgäu i.d.F. der Bekanntmachung vom 6. Mai 2008 (RABl Schwaben Nr. 6/2008), die Gegenstand der zitierten Entscheidung des 15. Senats des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs gewesen ist.
- 6 Im vorliegenden Fall dürfte ein Verstoß gegen das Zersiedelungsverbot zu bejahen sein. Zwar kommen für eine Anbindung grundsätzlich auch an die gemeinsame Ortsgrenze angrenzende Siedlungseinheiten einer benachbarten Gemeinde in Betracht, doch ist die Anbindung des neu ausgewiesenen Gewerbegebiets nur unzureichend gelungen. Zwischen der (südlichen) Baugrenze und der nächstgelegenen Wohnbebauung auf dem Gebiet des Antragstellers liegen ca. 100 m. Selbst wenn man diesen Abstand hinwegdenkt, liegt nur eine punktuelle Anbindung an die nordwestliche

Ecke des Wohngebiets vor. Somit schiebt sich das geplante Gewerbegebiet keilförmig in den Außenbereich hinein. Letztlich handelt es sich zwar um eine verkehrsmäßige Anbindung an den Kreisverkehr und die dort einmündenden Straßen, nicht aber um eine siedlungsstrukturelle. Anhaltspunkte, dass das Gewerbegebiet auf die konkrete Lage angewiesen und damit nach der Begründung zum Landesentwicklungsprogramm eine Ausnahme vom Anbindungsgebot angezeigt ist, sind nicht ersichtlich.

- 7 b) Der streitgegenständliche Bebauungsplan dürfte auch gegen das in § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB geregelte interkommunale Abstimmungsgebot verstoßen. Demnach sind die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abzustimmen. § 2 Abs. 2 BauGB steht in einem engen sachlichen Zusammenhang mit § 1 Abs. 7 BauGB. Das interkommunale Abstimmungsgebot stellt eine besondere Ausprägung des Abwägungsgebots dar. Befinden sich benachbarte Gemeinden objektiv in einer Konkurrenzsituation, so darf keine von ihrer Planungshoheit rücksichtslos zum Nachteil der anderen Gebrauch machen. § 2 Abs. 2 BauGB verleiht dem Interesse der Nachbargemeinde, vor Nachteilen bewahrt zu werden, besonderes Gewicht. Die Vorschrift verlangt einen Interessenausgleich zwischen den benachbarten Gemeinden und fordert dazu eine Koordination der gemeindlichen Belange. Selbst wenn eine Gemeinde keine planerischen Absichten für ihr Gebiet verfolgt oder bereits umgesetzt hat, kann sie sich gegen unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art auf ihr Gebiet zur Wehr setzen. Eine Planung, die durch Auswirkungen gewichtiger Art gekennzeichnet ist, verstößt allerdings nicht allein deshalb gegen § 2 Abs. 2 BauGB. Auch hier gilt, dass selbst gewichtige Belange im Wege der Abwägung überwunden werden dürfen, wenn noch gewichtigere ihnen im Rang vorgehen. Dabei unterliegt eine Gemeinde, die ihre eigenen Vorstellungen selbst um den Preis von gewichtigen Auswirkungen auf die Nachbargemeinde durchsetzen möchte, einem erhöhten Rechtfertigungszwang in Gestalt der Pflicht zur formellen und materiellen Abstimmung (vgl. BVerwG, U. v. 1.8.2002 – 4 C 5.01 – BVerwGE 117, 25; B.v. 14.4.2010 – 4 B 78.09 – DVBl 2010, 839 Rn. 45).

- 8 Diesen Anforderungen dürfte die Planung der Antragsgegnerin nicht genügen. Der Antragsteller hatte erst am 10. Juli 2009 den Bebauungsplan „Großmarkt S****-*****“ bekannt gemacht, der ein Gewerbegebiet festsetzt, in dem die Errichtung eines Lebensmittelmarktes und eines Getränkemarktes vorgesehen ist. Mit diesem Gewerbegebiet des Antragstellers steht das Gewerbegebiet der Antragsgegnerin objektiv in einer Konkurrenzsituation, weil in einer Entfernung von ca. 500 m ebenfalls ein größerer Einzelhandelsbetrieb für Lebensmittel und ein Einzelhandelsbetrieb für

Getränke zugelassen wird. In der Begründung des angegriffenen Bebauungsplans wird hierzu ausgeführt, wegen der verkehrsgünstigen Lage an der Staatsstraße **** und der Gemeindeverbindungsstraße W***** bestehe zusammen mit einem fußläufigen Einzugsbereich in benachbarten Wohngebieten Interesse, in einem beschränkten Umfang auch Einzelhandelnutzungen anzusiedeln. Zu den benachbarten Wohngebieten, von denen die beiden Verbrauchermärkte fußläufig zu erreichen sind, gehören aber nur solche des Antragstellers, weil die nächstgelegene zusammenhängende Bebauung auf dem Gebiet der Antragsgegnerin ca. 900 m entfernt ist. Aufgrund der exponierten Lage an der Gemeindegrenze ist die Planung generell darauf ausgerichtet, in erster Linie einen auf dem Gebiet des Antragstellers bestehenden Bedarf zu decken. Insbesondere wegen der gegenläufigen Planung des Antragstellers, diesen Bedarf im Gewerbegebiet „Großmarkt S*****“ abzudecken, dürften unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art auf den Antragsteller zu bejahen sein.

- 9 Die Erwägungen der Antragsgegnerin lassen nach Aktenlage nicht erkennen, dass sie bei der in materieller Hinsicht gebotenen Abstimmung die widerstreitenden nachbarlichen Belange ausreichend abgewogen bzw. auf die schutzwürdigen Interessen des Antragstellers ausreichend Rücksicht genommen hat (vgl. BVerwG, U. v. 15.12.1989 – 4 C 36.86 – BVerwGE 84, 209). Sie hat sich insbesondere darauf berufen, dass sie ihr Selbstverwaltungsrecht weiterhin im gesetzlichen Rahmen ungeschmälert wahrnehmen dürfe. Dabei hat sie offenbar unberücksichtigt gelassen, dass sich die Schutzwürdigkeit der gemeindlichen Planungshoheit steigert, wenn sie durch den Erlass von Bauleitplänen ausgeübt wurde (vgl. BVerwG, U. v. 8.9.1972 - 4 C 17.71 – BVerwGE 40, 323/330). Da der Antragsteller bereits den Bebauungsplan „Großmarkt S*****“ erlassen hatte, hätte sich die Antragsgegnerin hiermit auseinandersetzen und darlegen müssen, warum ihre konkurrierenden Planungsvorstellungen gleichwohl vorgehen. Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin geht es hier nicht nur um einen wettbewerbsbezogenen, sondern um einen städtebaulich relevanten Nachteil zu Lasten des Antragstellers. Im Übrigen erscheinen die von der Antragsgegnerin angeführten eigenen Belange weniger gewichtig, weil nicht erkennbar ist, wie bei Bedarf eine sinnvolle Erweiterung des Gewerbegebiets erfolgen könnte.
- 10 Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens, weil sie unterlegen ist (§ 154 Abs. 1 VwGO). Es erscheint billig, dass der Beigeladene seine außergerichtlichen

Kosten selbst trägt, weil er keinen Antrag gestellt und sich damit keinem Kostenrisiko ausgesetzt hat (§ 154 Abs. 3, § 162 Abs. 3 VwGO).

- 11 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 und 7 GKG. Sie orientiert sich an den Nrn. 1.5 und 9.8.2 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2004 (NVwZ 2004, 1327).

12 Dhom

Lorenz

Dihm