

Rechtsprechung Bauplanungsrecht

August 2012

Normenkontrollantrag einer Gemeinde gegen die Planung einer Nachbargemeinde für eine Freiflächenphotovoltaik

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 1. August 2012, Az. 1 N 12.1304

Leitgedanke

Das interkommunale Abstimmungsgebot nach § 2 Abs. 2 BauGB vermittelt einer benachbarten Gemeinde nicht automatisch die Befugnis, alle Bebauungspläne zum Gegenstand einer Normenkontrolle machen zu können, die einen räumlichen Bezug zum eigenen Gemeindegebiet haben. Nur gegen unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art auf dem benachbarten Gemeindegebiet kann sich eine Gemeinde zur Wehr setzen, und zwar unabhängig davon, ob sie selbst bereits Bauleitpläne aufgestellt hat oder ob überhaupt schon bestimmte planerische Vorstellungen bestehen. Insoweit vermittelt das interkommunale Abstimmungsgebot weitergehende Rechte als sie einer Gemeinde gegenüber Fachplanungsvorhaben zustehen.

Die Gemeinde muß substantiiert dargetun, wie sich der streitgegenständliche Bebauungsplan der Nachbargemeinde eignet, sich in gewichtiger Art auf die städtebauliche Ordnung und Entwicklung auszuwirken. Die erforderliche Substanziierung hat darzulegen, auf welche Art und Weise städtebauliche Entwicklungen negativ beeinflusst werden könnten und dadurch die Planungshoheit der Gemeinde möglicherweise berührt ist.

Grundsätzlich können Belange einer Gemeinde, die keine Auswirkungen gewichtiger Art darstellen, jedoch mehr als geringfügig betroffen sind, im Rahmen des Abwägungsgebots beachtlich sein; in dieser Hinsicht genießen benachbarte Gemeinden keinen geringeren Schutz als private Betroffene. Allerdings setzt das Abwägungsgebot voraus, dass die Nachbargemeinde ihre städtebaulichen Vorstellungen und entsprechende planerische Überlegungen wenigstens ansatzweise präsentiert, und plausibel macht, warum die angegriffene Bebauungsplanung den eigenen Belangen zuwider laufen könnte.

Dr. Andreas Zöpfl

Sachverhalt

Der Antragsteller, eine Marktgemeinde derselben Verwaltungsgemeinschaft wie die Nachbargemeinde (Antragsgegnerin) wandte sich gegen einen von dieser beschlossenen vorhabenbezogenen Bebauungsplan über die Errichtung einer Photovoltaikanlage. Die Antragsgegnerin beschloss, für das dem beigeladenen Privaten gehörende, landwirtschaftlich genutzte Grundstück einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan „Sondergebiet Photovoltaikanlage“ aufzustellen. Im Verfahren der frühzeitigen Behördenbeteiligung behandelte der Marktgemeinderat des Antragstellers den Entwurf des Bebauungsplans und teilte dem Antragsteller mit, dass er die Planung ablehne, weil die Anlage von den höher gelegenen Baugebieten des Gemeindegebiets einsehbar sei und das Ortsbild beeinträchtigt werde. Der Gemeinderat der Antragsgegnerin behandelte diese Stellungnahme und sah eine Änderung der Planung nicht als veranlasst an. So beschloss die Antragsgegnerin den Bebauungsplan als Satzung. Demnach ist für das Plangebiet ausweislich der Festsetzungen und ihrer Begründung eine vom Beigeladenen zu betreibende Photovoltaik-Freiflächenanlage (2,32 ha) mit aufgeständerten, zwei- bis dreireihig angeordneten Modulen vorgesehen. Die Höhe der einzuzäunenden Anlage beträgt bis zu 3 m. Direkt nordwestlich des Plangebiets verläuft der Mittlere Isarkanal; der Nachbarort (Antragsteller) liegt östlich und südlich des Planungsgebiets, wobei die Wohnbebauung zwischen 370 und 450 Meter entfernt liegt. Der Bebauungsplan sieht am gesamten südlichen und an der Hälfte der östlichen Grenze eine 5 m breite Eingrünung durch mindestens 3 m hohe Hecken und Büsche vor. In der Begründung wird festgestellt, dass das Landschaftsbild zwar erheblich beeinträchtigt werde; wegen der verschiedenen Vorbelastungen (Mittlerer Isarkanal, Kläranlage östlich von A, hohe Lärmschutzwände an der (.....) Straße, Kreisverkehr der Staatsstraße an der Grenze der beiden Parteien, Gewerbegebiet A im Süden der geplanten Anlage) sowie der geplanten Maßnahmen zur Verminderung des Eingriffs sei „die Erheblichkeit jedoch mäßig“. Der zwischen der Antragsgegnerin und dem Beigeladenen abgeschlossene Durchführungsvertrag ist Bestandteil des Bebauungsplans und seiner Begründung. Der Bebauungsplan wurde schließlich bekannt gemacht.

Der Antragsteller begründet seinen Normenkontrollantrag damit, dass die Anlage unmittelbar an der Grenze zu seinem Gemeindegebiet liege und von dem Hauptort aus weit und deutlich einsehbar sein. Im Rahmen der Abwägung sei nicht berücksichtigt worden, dass „die Wohnbauflächen in W unmittelbar an die Gemeindegrenze L reichten. Das interkommunale Abstimmungsgebot des § 2 Abs. 2 BauGB sei verletzt; die gewichtigen Belange des Antragstellers hätten nicht nur förmlich abgehandelt, sondern auch inhaltlich berücksichtigt werden müssen und könnten nicht „weggewogen“ werden. Gerade bei zwei in ein- und derselben Verwaltungsgemeinschaft verbundenen Nachbarkommunen widerspreche das Vorgehen der Antragsgegnerin dem Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme in der Bauleitplanung. Darüber hinaus widerspreche die Bauleitplanung § 1 Abs. 4 BauGB, da sie nicht an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung angepasst worden sei. Bei dem Standort handele es sich nicht um eine geeignete Siedlungseinheit im Sinne eines Schreibens des

Bayerischen Staatsministeriums des Innern, an die eine derartige Anlage ohne Verstoß gegen das Zersiedlungsverbot (LEP B VI 1.1) angebunden werden könne. Die im Rahmen der Aufstellung des Flächennutzungsplans vorgenommene Standortanalyse könne nicht den im zitierten Schreiben aufgestellten Anforderungen gerecht werden; damit würden die im Landesentwicklungsprogramm aufgestellten Schutzgüter des Kapitels „nachhaltige Siedlungsentwicklung“ beeinträchtigt. Schließlich werde als Verfahrensfehler gerügt, dass der Vorhaben- und Erschließungsplan nicht zusammen mit dem Entwurf des Bebauungsplans öffentlich ausgelegt worden sei. Der Antragsteller beantragte mit Normenkontrollantrag, den vorhabenbezogenen Bebauungsplan „Photovoltaikanlage A für unwirksam zu erklären.

Die Antragsgegnerin hielt den Normenkontrollantrag schon mangels Antragsbefugnis für unzulässig. Die Ausführungen zur angeblichen Fehlerhaftigkeit der Auslegung sowie zu den angeblichen Verstößen des Bebauungsplans gegen Ziele der Raumordnung begründeten keine mögliche Verletzung eigener Rechte des Antragstellers, da die insoweit maßgeblichen Vorschriften nur dem öffentlichen Interesse an einer ordnungsgemäßen Bauleitplanung dienten. Im Übrigen habe die Regierung von Oberbayern als höhere Landesplanungsbehörde bestätigt, dass dem Bebauungsplan Erfordernisse der Raumordnung nicht entgegenstünden. Das Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern enthalte lediglich Hinweise und keine verbindlichen Vorgaben; im Übrigen diene das geplante Vorhaben der Erschließung und Nutzung erneuerbarer Energien, was gemäß LEP BV 3.6 G ausdrücklich anzustreben sei. Der geltend gemachte Auslegungsfehler im Rahmen der ortsüblichen Bekanntmachung nach § 3 Abs. 2 BauGB liege nicht vor; der Vorhaben- und Erschließungsplan werde nach § 12 Abs. 3 Satz 1 BauGB Bestandteil des vorhabenbezogenen Bebauungsplans, weshalb der Hinweis auf die öffentliche Auslegung des Bebauungsplans auch die Auslegung des Vorhaben- und Erschließungsplans als Bestandteil des Bebauungsplans mitumfasse. In der maßgeblichen Bekanntmachung sei die Billigung des Vorhaben- und Erschließungsplans explizit erwähnt worden. Die Antragsbefugnis ergebe sich nicht aus dem interkommunalen Abstimmungsgebot des § 2 Abs. 2 BauGB. Die Antragsgegnerin habe sich ausführlich mit den Einwendungen des Antragstellers auseinandergesetzt, sich jedoch mangels unmittelbarer Auswirkungen gewichtiger Art über dessen Vorbringen hinwegsetzen dürfen. Die Planungshoheit des Antragstellers werde durch den Bebauungsplan in keiner Weise eingeschränkt. Aus der Stellungnahme des Landratsamts Erding - Untere Immissionsschutzbehörde - ergebe sich, dass an den maßgeblichen Immissionsorten des Antragstellers keine Beeinträchtigungen durch Einwirkungen der Module oder durch von der Anlage ausgehenden Lärm zu erwarten seien. Die mit einer Mindesthöhe von 3 m geplante Hecke verdecke weitgehend die Sicht auf die Anlage. Der Antragsteller mache sich offenbar in unzulässiger Weise zum Fürsprecher seiner Gemeindeglieder, obwohl sie keine eigenen Einwendungen gegen die Planung erhoben hätten und ihre Berufung auf ungestörte Aussicht nicht Gegenstand der kommunalen Abstimmung sein könne.

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat in seinem Urteil vom 1. August 2012 den Antrag der

Antragstellerin mangels Antragsbefugnis mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 1, § 162 Abs. 3 VwGO abgelehnt. Die Revision wurde nicht zugelassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorlagen.

Aus den Entscheidungsgründen:

„Nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt ist jede natürliche oder juristische Person, die geltend macht, durch die zur gerichtlichen Überprüfung gestellte Rechtsvorschrift in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Die Anforderungen an die Antragsbefugnis sind nicht höher als diejenigen im Rahmen von § 42 Abs. 2 VwGO; ausreichend ist daher, wenn der Antragsteller substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch den zur Prüfung gestellten Rechtssatz in einem subjektiven Recht verletzt wird. An dieser Möglichkeit fehlt es, wenn die Rechte des Antragstellers unter Zugrundelegung seines Klagevorbringens offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise verletzt sein können (vgl. BVerwG vom 24.9.1998 BVerwGE 107, 215; vom 16.6.2011 DVBl 2012, 1414).

Im vorliegenden Fall scheidet eine Verletzung subjektiv-öffentlicher Rechte des Antragstellers offensichtlich und nach jeder Betrachtungsweise aus. Weder die Berufung auf das interkommunale Abstimmungsgebot des § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB (1.) noch das allgemeine bauplanungsrechtliche Abwägungsgebot (2.) vermitteln dem Antragsteller eine Antragsbefugnis. Gleiches gilt für § 1 Abs. 4 BauGB sowie § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB (3.).

Nach § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB, der als gesetzliche Ausformung des verfassungsrechtlich gewährleisteten kommunalen Selbstverwaltungsrechts und als besondere Ausprägung des Abwägungsgebots zu verstehen ist (BVerwG vom 1.8.2002 BVerw-GE 117, 25, 32 <juris> RdNr. 21), sind die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abzustimmen. Die Vorschrift verlangt einen Interessenausgleich zwischen der planenden Gemeinde und der von dieser Planung möglicherweise betroffenen Nachbargemeinde und forderte eine Koordination der gemeindlichen Belange; die planende Gemeinde unterliegt einem erhöhten Rechtfertigungszwang in Gestalt der Verpflichtung zur (formellen und materiellen) Abstimmung im Rahmen einer förmlichen Planung (BVerwG vom 1.8.2002 a.a.O.). Allerdings vermittelt das interkommunale Abstimmungsgebot einer benachbarten Gemeinde nicht automatisch die Befugnis, alle Bebauungspläne zum Gegenstand einer Normenkontrolle machen zu können, die einen räumlichen Bezug zum eigenen Gemeindegebiet haben (HessVGH vom 3.11.2004 BauR 2005, 1296). Nur gegen unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art auf dem benachbarten Gemeindegebiet kann sich eine Gemeinde zur Wehr setzen, und zwar unabhängig davon, ob sie selbst bereits Bauleitpläne aufgestellt hat oder ob überhaupt bestimmte planerische Vorstellungen bestehen (BVerwG vom 9.1.1995 BauR 1995, 354 <juris> RdNr. 7). Insoweit vermittelt das interkommunale Abstimmungsgebot weitergehende Rechte als sie einer

Gemeinde gegenüber Fachplanungsvorhaben zustehen, gegen die eine wehrfähige Rechtsposition nur besteht, wenn eine hinreichend bestimmte kommunale Planung nachhaltig gestört wird oder durch ein Vorhaben der Fachplanung wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer Planung der Gemeinde entzogen werden.

Vor dem so umrissenen Hintergrund des kommunalen Abstimmungsgebots ist im vorliegenden Fall eine mögliche Rechtsverletzung des Antragstellers nicht erkennbar.

- 1. Der streitgegenständliche Bebauungsplan ist nicht geeignet, sich in gewichtiger Art auf die städtebauliche Ordnung und Entwicklung des Antragstellers auszuwirken. Es ist schon nicht mit der für die Darlegung der Antragsbefugnis erforderlichen Substanziierung dargetan, auf welche Art und Weise städtebauliche Entwicklungen negativ beeinflusst werden könnten und dadurch die Planungshoheit des Antragstellers möglicherweise berührt wäre. Allein der Hinweis auf die Einsehbarkeit der Photovoltaikanlage vom höher gelegenen östlichen Gemeindegebiet des Antragstellers reicht hierfür nicht aus. Auch die erstmals in der mündlichen Verhandlung am 1. August 2012 geäußerte Befürchtung, die Anlage sei „Ansatz für eine gewerbliche Siedlungsentwicklung“ in Richtung auf die gemeinsame Grenze hin, zeigt nicht auf, welche Nachteile hierdurch für denkbare Planungen und damit für die städtebaulichen Entwicklungschancen des Antragstellers verbunden sein sollen. Gleiches gilt für den in diesem Zusammenhang gemachten Hinweis, das östlich des Strogenflutkanals im Aufstellungsverfahren befindliche Gewerbegebiet der Antragsgegnerin stelle sich als „Fortsetzung“ der durch den streitgegenständlichen Bebauungsplan angestoßenen Planung dar; hiervon kann auch keine Rede sein, weil zwischen der Photovoltaikanlage und dem geplanten Gewerbegebiet weder ein räumlicher noch ein funktionaler Zusammenhang besteht. Gewichtige Auswirkungen sind erst recht nicht zu erkennen.*
- 2. Eine Antragsbefugnis vermittelt im vorliegenden Fall - unabhängig davon, dass sich der Antragsteller ausdrücklich hierauf gar nicht berufen hat - auch nicht das „einfache“ Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 7 BauGB).*

Grundsätzlich können Belange einer Gemeinde, die keine Auswirkungen gewichtiger Art darstellen, jedoch mehr als geringfügig betroffen sind, im Rahmen des Abwägungsgebots beachtlich sein; in dieser Hinsicht genießen benachbarte Gemeinden keinen geringeren Schutz als private Betroffene (BVerwG vom 1.8.2002 a.a.O. <juris> RdNr. 22). Allerdings setzt das Abwägungsgebot voraus, dass die Nachbargemeinde ihre städtebaulichen Vorstellungen und entsprechende planerische Überlegungen wenigstens ansatzweise präsentiert, und plausibel macht, warum die angegriffene Bebauungsplanung den eigenen Belangen zuwider laufen könnte. An der insoweit erforderlichen Substanziierung des Vortrags fehlt es im vorliegenden Fall völlig. In der Antragsschrift kommt nur eine allgemeine Ablehnung des Vorhabens zum Ausdruck, ohne dass der Begriff der

Planungshoheit verwendet wird. Es versteht sich von selbst, dass das auf die vermeintlichen Interessen der Gemeindeglieder bezogene Vorbringen, die Anlage sei „weit und deutlich einsehbar“, keine Belange des Antragstellers sind, die im Rahmen der Abwägung zu seinen Gunsten berücksichtigt werden müssten. Auch soweit eine Beeinträchtigung des Ortsbilds gerügt wird, fehlt es hierfür an jeglicher Konkretisierung, welches besondere Ortsbild von welchem Standort aus betrachtet durch die Photovoltaikanlage beeinträchtigt werden sollte.

*Der Senat vermag nicht zu erkennen, wie das ca. 2,3 ha große Photovoltaikfeld mit einer durchgängigen Höhe von etwa 3 m überhaupt Einfluss auf die städtebauliche Ordnung und Entwicklung des Antragstellers - ungeachtet des Fehlens konkreter Planungsabsichten - haben könnte. Auch die Einsichtnahme in den im Änderungsverfahren befindlichen Flächennutzungsplan (vgl.) im Rahmen der mündlichen Verhandlung hat keine städtebaulichen Vorstellungen des Antragstellers offenbart, zu denen die Photovoltaikanlage in Widerspruch stehen könnte. Zwar verfolgt der Antragsteller mit dem dargestellten „Trassenkorridor für geplante Umgehungsstrasse (Westumfahrung W*****)“ an der Gemeindegrenze zur Antragsgegnerin hin ein städtebauliches Ziel, auf das jedoch die Anlage keine negativen Auswirkungen haben kann. Schließlich sei noch angemerkt, dass der angegriffene Bebauungsplan - entgegen dem Vorbringen in der Antragschrift - sehr wohl „Schutzfestsetzungen“ zu Gunsten des Antragstellers trifft. Die zu seinem Gemeindegebiet hin ausgerichtete Bepflanzung an der Grenze des Photovoltaikfeldes muss nämlich eine Höhe von mindestens 3 m aufweisen.*

3. *Schließlich führt auch nicht die Berufung auf § 1 Abs. 4 BauGB, nach dem Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind, zur Bejahung der Antragsbefugnis.*

Diese Vorschrift räumt dem Antragsteller keine subjektiv-öffentliche Rechtsposition ein. Im Rahmen des interkommunalen Abstimmungsgebots kommt grundsätzlich § 2 Abs. 2 Satz 2 als speziellere Vorschrift in Betracht; danach kann sich eine Gemeinde gegenüber der planenden Nachbargemeinde (ausschließlich) auf die ihr durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen berufen. Allein mit der Berufung auf das Zersiedelungsverbot macht der Antragsteller jedoch keine ihm zugewiesene raumordnerische Funktion geltend. Setzt sich die Planung einer Gemeinde über das Zersiedelungsverbot hinweg, läge allein darin - ungeachtet des objektiv-rechtlichen Verstoßes - keine Beeinträchtigung einer der Nachbargemeinde zugewiesenen Funktion. Die im Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern (.....) zur Ausfüllung des Begriffs des Zersiedelungsverbotes gemachten Ausführungen sind schon wegen ihres Charakters als Vollzugshinweise nicht geeignet, ein für die Klagebefugnis erforderliches subjektiv-öffentliches Recht zu begründen.“