

**Titel:**

**Normenkontrollantrag gegen einen Bebauungsplan für ein interkommunales Gewerbegebiet**

**Normenkette:**

BauGB § 1 Abs. 3, Abs. 4, Abs. 7, § 2 Abs. 3, § 205 Abs. 6

VwGO § 47 Abs. 1

UmwRG § 2 Abs. 1, § 3

UVPG § 2 Abs. 7

**Leitsätze:**

1. Aufgaben der Bauleitplanung können auch nach Vorschriften außerhalb des Baugesetzbuchs auf nach Landesrecht gegründete Zweckverbände übertragen werden. Voraussetzung ist, dass die Zusammensetzung der Verbandsversammlung der Stärke der jeweiligen Gruppierungen in den Räten der beteiligten Ortsgemeinden entspricht. (Rn. 32) (redaktioneller Leitsatz)
2. Erforderlich ist eine bauleitplanerische Regelung nicht nur dann, wenn sie dazu dient, Entwicklungen, die bereits im Gange sind, in geordnete Bahnen zu lenken, sondern auch dann, wenn die Gemeinde die planerischen Voraussetzungen schafft, die es ermöglichen, einer Bedarfslage gerecht zu werden, die sich erst für die Zukunft abzeichnet. (Rn. 39) (redaktioneller Leitsatz)
3. Das Abwägungsgebot zwischen öffentlichen und privaten Belangen erlaubt bei einer Planungsentscheidung einen besonders flexiblen und dem Einzelfall gerecht werdenden Interessenausgleich unter maßgeblicher Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Die Gewichtung der jeweiligen Belange ist ein wesentliches Element der planerischen Gestaltungsfreiheit und als solches der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle entzogen. (Rn. 69 – 70) (redaktioneller Leitsatz)
4. Die Alpenkonvention wendet sich in erster Linie an den Gesetzgeber; durch die Anwendung der einschlägigen nationalen Gesetze ist die Umsetzung der Konvention seitens der Behörden und der Gerichte gewährleistet. (Rn. 77) (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

Bebauungsplan, Interkommunales Gewerbegebiet, Zweckverband, Ausnahme vom Anbindegebot, Wesentliche Beeinträchtigung des Landschaftsbilds, Standortalternativenprüfung, Sicherheitsabstand zum Wald, Alpenkonvention, Normenkontrolle, Naturschutzverband, Außenbereich, Gewerbefläche, Standortalternative, Anpassungsgebot, Abwägungsgebot, Umweltschutz

**Fundstelle:**

BeckRS 2021, 10982

**Tenor**

- I. Der Antrag wird abgelehnt.
- II. Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.
- III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht der Vollstreckungsgläubiger vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

**Tatbestand**

1

Der Antragsteller wendet sich als anerkannter Naturschutzverband gegen den Bebauungsplan „Interkommunales Gewerbegebiet In der Au“ des Antragsgegners, bekanntgemacht am 22. August 2019.

2

Der Antragsgegner ist ein Zweckverband aus vier Gemeinden mit dem Zweck, das gemeinsame Gewerbegebiet zu planen, zu erschließen, zu unterhalten und die erforderlichen Grundstücke zu erwerben und die Vermarktung durchzuführen (§ 4 Abs. 1 der Satzung des Zweckverbands vom 27.11.2013, geändert am 21.8.2015). Der räumliche Wirkungsbereich erstreckt sich dabei auf das gemeinsame Gewerbegebiet von ca. 6 ha Fläche auf den Gemarkungen G ... und G ... (§ 3 der Satzung des Zweckverbands vom 27.11.2013 mit Lageplan, geändert am 21.8.2015). Die Gemeinde G ... änderte im Zug der Aufstellung des verfahrensgegenständlichen Bebauungsplans ihren Flächennutzungsplan, der vom Antragssteller ebenfalls angegriffen wurde (Az. 2 N 19.1692). Die Änderung erfolgte durch Feststellungsbeschluss vom 16. Oktober 2018. Der Flächennutzungsplan wurde mit Bescheid vom 6. Februar 2019 genehmigt und am 14. Februar 2019 öffentlich bekanntgemacht. Die Gemeinde G ... hat keinen Flächennutzungsplan.

### 3

Der Bebauungsplan „Interkommunales Gewerbegebiet In der Au“ überplant ein ca. 9,68 ha großes Gebiet südwestlich der Kreisstraße Li 5 auf dem Gebiet der Gemeinden G ... und G ... Im Norden, Westen und Süden wird das Gebiet vom bestehenden Wald begrenzt. Das Gebiet wird bisher landwirtschaftlich als Grünland genutzt. Es handelt sich um eine nicht vollständig renaturierte Kiesabbaufläche, die im Wesentlichen eben ist und tiefer liegt als die Kreisstraße. Geplant ist ein ca. 6,47 ha großes Gewerbegebiet ohne Einzelhandelsflächen. Dazu kommen die nötigen Verkehrsflächen sowie ein Bereich für Ausgleichflächen mit Regenrückhaltebecken. Zur Kreisstraße hin ist ein 15 m breiter Grünstreifen mit Bepflanzung vorgesehen. Dort befinden sich auch mehrere zu erhaltende Bäume. Dieser Grünstreifen zieht sich im Nordwesten bis zum Beginn des dortigen Waldes. Zum bestehenden Wald ist ein freizuhaltender Bereich von mindestens 25 m geplant. Das Gebiet befindet sich im planungsrechtlichen Außenbereich. Im Nordosten ist auf der anderen Seite der Kreisstraße ein Gehöft als Bestand vorhanden. Weiter im Osten außerhalb des Plangebiets findet sich ein noch aktiver Kiesabbau. Das Gebiet befindet sich am Rand des Geltungsbereichs des Regionalplans Nr. 16 der Region Allgäu im RP 16 B I 2.1 landschaftlichen Vorbehaltsgebiet Nr. 20 „Moränenhügelland südlich von Lindenberg i.Allgäu, Seitentäler der Oberen Argen sowie Höhen nördlich von Gestratz und Moore südlich von Maierhöfen“.

### 4

In seiner Sitzung vom 22. Juli 2014 beschloss der Antragsgegner die Aufstellung des Bebauungsplans Interkommunales Gewerbegebiet „In der Au“. Am 21. Juli 2015 fand im Rahmen eines Unterrichts- und Erörterungstermins die frühzeitige Unterrichtung der Öffentlichkeit statt. Mit Beschluss vom 25. August 2015 billigte der Antragsgegner den Bebauungsplan-Entwurf in der Fassung vom 7. Juli 2015 und beschloss die Auslegung. Diese fand in der Zeit vom 18. Dezember 2015 bis 1. Februar 2016 statt. Die eingegangenen Anregungen und Stellungnahmen wurden in der Sitzung vom 3. August 2016 abgewogen. Mit Beschluss vom 8. Januar 2018 erfolgte aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen eine Änderung des Bebauungsplan-Entwurfs, dessen Fassung vom 4. Januar 2018 erneut in der Zeit vom 2. Februar 2018 bis 22. Februar 2018 öffentlich ausgelegt wurde. Der Antragsgegner beschloss in seiner Sitzung vom 25. September 2018 eine weitere Änderung mit einer nochmaligen öffentlichen Auslegung vom 8. Oktober 2018 bis 22. Oktober 2018. In der Sitzung vom 12. November 2018 wurde der Bebauungsplan in der Fassung vom 5. November 2018 als Satzung beschlossen. Es folgte eine weitere Auslegung im Verfahren nach § 214 Abs. 4 BauGB in der Zeit vom 12. April 2019 bis zum 26. April 2019 beschlossen in der Sitzung vom 2. April 2019. In seiner Sitzung vom 12. Juni 2019 beschloss der Antragsgegner schließlich den Bebauungsplan in der Fassung vom 5. November 2018 als Satzung. Der Bebauungsplan wurde durch Bescheid des Landratsamts Lindau vom 14. August 2019 genehmigt und am 22. August 2019 öffentlich bekanntgemacht.

### 5

Mit Schriftsatz vom 26. August 2019, eingegangen am 27. August 2019, stellte der Antragsteller Normenkontrollantrag und beantragt,

### 6

den Satzungsbeschluss des Antragsgegners vom 12. Juni 2019 betreffend den Bebauungsplan „Interkommunales Gewerbegebiet In der Au“ für unwirksam zu erklären.

### 7

Zur Begründung führt der Antragsteller aus, der Antrag sei zulässig. Der Antragsteller berufe sich auf eine Verletzung von umweltbezogenen Rechtsvorschriften nach § 2 Abs. 4 Nr. 2 UmwRG, für deren Beachtung

und Durchsetzung er sich aufgrund seiner Satzung einsetze. Der Bebauungsplan verstoße gegen das Anpassungsgebot an die Ziele der Raumordnung nach § 1 Abs. 4 BauGB. Es lägen sowohl Verstöße gegen das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) als auch gegen den Regionalplan Nr. 16 Allgäu vor. So liege insbesondere ein Verstoß gegen die Ziele der Ziffern 3.2 (Vorrang der Innenentwicklung) sowie 3.3 (Anbindegebot) des LEP vor. Die Voraussetzungen einer Ausnahme vom Anbindegebot, hier keine wesentliche Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbilds (Ziffer 3.3 Satz 2 3. Spiegelstrich 2. Halbsatz LEP) lägen nicht vor. Es werde in der Begründung lediglich pauschal festgestellt, dass keine Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbilds vorliege. Eine substantielle Befassung oder Auseinandersetzung mit der Frage der Auswirkungen habe nicht stattgefunden. Die nun in der Begründung getroffenen Aussagen ließen sich nicht mit der Begründung der Gemeinde G ... zum Flächennutzungsplan von 1997 vereinbaren, wo dem Standort ein hoher Stellenwert im Hinblick auf den Landschaftsraum und das Landschaftsbild eingeräumt worden sei. Der Antragsteller habe ein Gutachten über die Auswirkungen des geplanten Gewerbegebiets auf das Landschaftsbild erstellen lassen, welches zu dem Ergebnis komme, dass es sich um einen wertvollen, landschaftlich geprägten Raum mit hohem Erholungspotential handle. Die untersuchte Fläche füge sich in diesen Landschaftsraum harmonisch ein. Sie enthalte typische Landschaftselemente wie Baumgruppen, Wegkreuze, Weidezäune, Wassertrüge sowie eine ausgeprägte Topographie. Die Planung schaffe die Grundlage für erhebliche bauliche Eingriffe in das Landschaftsbild und deutliche Störungen dessen Erlebbarkeit durch Licht- und Lärmimmissionen. Es würden auf sechs gewerblichen Bauflächen Gebäudehöhen bis zu 15 m und Gebäudelängen bis zu 75 m zugelassen. Die zulässige Größe der Baukörper ginge weit über eine verträgliche Maßstäblichkeit hinaus. Die festgesetzten Eingrünungsmaßnahmen würden nicht ausreichen, um die Gebäude in die Landschaft einzubinden. Das Gewerbegebiet würde eine große Fernwirkung entfalten und sei weithin sichtbar. Bei diesen Auswirkungen müsse von einer wesentlichen Beeinträchtigung im Sinn der Ziffer 3.3 des LEP ausgegangen werden. Es mangle weiterhin an einer ausreichenden Alternativenprüfung. Der Antragsgegner habe sich bereits durch den in der Satzung benannten Wirkungsbereich vorfestgelegt. Es habe daher von vornherein keine ergebnisoffene Alternativenprüfung stattgefunden. Auch die Regierung habe in ihrer Stellungnahme vom 22. November 2012 darauf hingewiesen, dass die übermittelten Ausführungen zur Standortalternativenprüfung nicht ausreichend seien. Es fehle bereits an einer hinreichenden Bedarfsermittlung für Gewerbeflächen. Die 2015 erstellte Abwägungstabelle hätte bis zum Satzungsbeschluss für den Bebauungsplan im Jahr 2019 aktualisiert werden müssen. Der 2015 genannte Bedarf liege zudem flächenmäßig deutlich unter der nun ausgewiesenen Fläche. Zudem seien im Rahmen der Alternativenprüfung teilweise untaugliche Ausschlusskriterien herangezogen worden. Zahlreiche Standorte seien wegen der Mindestgröße aus der Prüfung gefallen, ohne dass dieses Kriterium hinreichend dargelegt worden sei. Vielmehr sei von der Wunschgröße von 7 ha ausgegangen worden, was bereits fünf alternative Standorte nicht erfüllten. Insbesondere sei nicht ersichtlich, warum die Flächen G1 und G2 mit einer Gesamtfläche von 7,1 ha getrennt betrachtet worden seien. Auch die Flächen G6 und G7 lägen nahe beieinander. Die Fläche G4 wäre zudem auf eine Gesamtfläche von 6-7 ha erweiterbar. Auch andere Flächen wären erweiterbar. Alle Flächen seien zudem hinsichtlich der Topographie geeignet. Es käme nicht darauf an, dass eine Fläche insgesamt dieselbe Topographie aufweise, da ohnehin eine Aufteilung in kleinere Parzellen geplant sei. Der Standort G8 weise zudem eine deutlich bessere Erschließbarkeit auf. Der gewählte Standort weise hingegen deutliche Probleme im Hinblick auf die verkehrliche Erschließung auf. Diese sei unzureichend. Bei weiteren Kriterien sei nicht erkennbar, wie diese konkret definiert seien. Dies betreffe die Kriterien „Übereinstimmung mit Leitbild/Leitzielen der Gemeinden“, „Lage im Raum/raumstrukturelle Eignung“, „Flächenzuschnitt“, „Verwirklichung in Bauabschnitten/Erweiterbarkeit“, „Einbindung in die Landschaft“, „Konfliktfreiheit zu Verkehrslärm“ oder „Konfliktfreiheit zu anderen Nutzungen“. Bei verständiger Würdigung und Bewertung der Alternativstandorte weise der Standort G9 deutliche Vorteile gegenüber dem gewählten Standort auf.

## 8

Zudem verstoße der Bebauungsplan gegen den Regionalplan Nr. 16 der Region Allgäu. Der Bebauungsplan sei mit den dortigen Zielen und Grundsätzen nicht vereinbar, insbesondere im Hinblick auf die Zielsetzung der Erhaltung des Landschaftsbilds in seinem Status-Quo. Die geplanten Gewerbeflächen befänden sich im Bereich des „Moränenhügellands südlich Lindenberg i. Allgäu, Seitentäler der Oberen Argen sowie Höhen nördlich von Gestratz und Moore nördlich von Maierhöfen“. Für die Abstufung, weil sich das geplante Gebiet am Rand dieses Bereichs befinde, gebe es keine rechtliche Grundlage. Der frühere Kiesabbau sei in der Rekultivierung bereits weit vorangeschritten und lasse eine Abwertung nicht mehr zu.

**9**

Im Süden und Westen grenzten mit unregelmäßiger Außenkante Waldflächen an das Plangebiet an. Auf Grund des feuchten Bodens seien diese mit erheblichem Sturmwurfrisiko behaftet. Die zuständigen Behörden hielten daher eine Einhaltung eines Abstands von mindestens 30 m, besser 35 m für erforderlich. Die Planung sehe aber nur einen Abstand von 25 m vor. Die vom Antragsgegner genannte gezielte Entnahme von instabilen Nadelbäumen stelle auch nach Auffassung der zuständigen Behörde eine Rodung dar ebenso wie die Entbuschungsmaßnahmen auf der Ausgleichsfläche 2. Dies sei genehmigungspflichtig.

**10**

Weiterhin lägen Verstöße gegen die Vorgaben des § 1a BauGB zum Schutz von Natur, Landschaft und Umwelt vor. Der Grundsatz des schonenden und sparsamen Umgangs mit Grund und Boden sei nicht gewahrt. Die Umwandlung landwirtschaftlicher oder forstwirtschaftlicher Flächen müsse besonders begründet werden. Außerdem verstoße der Bebauungsplan gegen die Vorgabe aus Art. 141 BV.

**11**

Ferner verstoße der Bebauungsplan gegen die Vorgaben der Alpenkonvention.

**12**

Weiterhin sei der Zweckverband der Antragsgegnerin nicht wirksam gegründet worden. Dies schlage sich auf alle Beschlüsse durch.

**13**

Der Antragsgegner beantragt,

**14**

den Antrag abzulehnen.

**15**

Es handle sich um eine Fläche, auf der früher Kiesabbau betrieben worden sei. Das Gelände sei nach dem Abbau eingeebnet und renaturiert worden. Sie befinde sich zwischen der Kreisstraße Li 5 und dem Wald. Aufgrund des Kiesabbaus sei die Fläche tiefer gelegen als die umgebenden Flächen, was von der Kreisstraße aus deutlich feststellbar sei. Innerhalb des Gebiets befänden sich keine schützenswerten Landschaftsbestandteile oder Biotope. Im Osten grenze ein noch aktives Kiesabbauvorhaben an, das in etwa dieselbe Fläche wie das geplante Gewerbegebiet aufweise. Mit dem Bebauungsplan sollten gewerbliche Bauflächen zur Deckung des Bedarfs der ortsansässigen Handwerkerschaft, von einzelnen Betrieben aus der näheren Umgebung, mithin kleinteiliges und mittelständisches Gewerbe geschaffen werden. Es sei ein entsprechender Bedarf an Gewerbeflächen bei den Mitgliedsgemeinden angemeldet worden. Aufgrund der Topografie innerhalb der Mitgliedsgemeinden sei es schwierig, entsprechend strukturierte Flächen zu finden. Die letzte Ausweisung eines Gewerbegebiets habe 2009 stattgefunden. Mögliche Standortalternativen seien in einem umfangreichen Gutachten geprüft worden.

**16**

Der Normenkontrollantrag sei bereits nicht zulässig, da der Anwendungsbereich des Umweltrechtsbehelfsgesetzes nach § 1 Abs. 1 UmwRG nicht eröffnet sei. Es handle sich nicht um einen Bebauungsplan, durch den die Zulässigkeit eines UVPpflichtigen Vorhabens zugelassen werde im Sinn von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG. Auch § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG sei nicht einschlägig, da nur Pläne nach § 2 Abs. 7 UVPG erfasst seien, mithin nur bundesrechtlich oder durch Rechtsakte der Europäischen Union vorgesehene Pläne und Programme, also Fachpläne. Bebauungspläne seien hiervon nicht erfasst, da insoweit § 2 Abs. 6 Nr. 3 UVPG als *lex specialis* gelte. Es handle sich auch nicht um eine Rechtsschutzlücke, da der Gesetzgeber bewusst nur solche Bebauungspläne dem Umweltrechtsbehelfsgesetz unterstellen wolle, die UVPpflichtige Vorhaben zuließen. Zudem müsse die Verletzung einer umweltbezogenen Rechtsnorm geltend gemacht werden. Tatsächlich stütze sich der Antragsteller aber auf eine Verletzung der Vorschriften der Raumordnung und Landesplanung, hier insbesondere auf Ziffer 3.3 des LEP. Dessen Hintergrund sei jedoch die Vermeidung der Zersiedelung gewesen, um unwirtschaftliche Investitionen bei der Neuausweisung von Siedlungsbereichen zu vermeiden. Damit handle es sich primär um wirtschaftspolitische Zwecke und nicht um umweltbezogene.

**17**

Der Normenkontrollantrag sei zudem nicht begründet. Der Bebauungsplan sei erforderlich im Sinn von § 1 Abs. 3 BauGB. Es hätten drei Betriebe aus dem Bereich Handel und Handelsdienstleistung,

Instandsetzung, Reparatur und Oldtimer mit jeweils benötigten Flächen von 3.000 m<sup>2</sup> und 4.000 m<sup>2</sup> angefragt. Weiter hätten drei Handwerksbetriebe Flächen von insgesamt 8.400 m<sup>2</sup> angefragt. Ein Entsorgungsbetrieb benötige eine Fläche von 2.500 m<sup>2</sup>, ein Dienstleistungsbetrieb für Pumpen 2.000 m<sup>2</sup> sowie ein Softwareentwicklungs- und IT-Dienstleistungsbetrieb weiter 2.500 m<sup>2</sup>. Diese Betriebe hätten auch weiterhin ein konkretes Interesse an dem Standort. Andere Betriebe, die mittlerweile einen anderen Standort gefunden hätten, seien nicht mehr aufgezählt.

## 18

Das Anpassungsgebot an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung nach § 1 Abs. 4 BauGB sei nicht verletzt. Hinsichtlich des Ziels der Ziffer 3.2 des LEP habe der Antragsteller bereits nicht substantiiert vorgetragen. Auch das Anbindegebot aus Ziffer 3.3 des LEP sei nicht verletzt. Unstreitig handle es sich nicht um einen angebundenen Standort. Es kämen aber zwei Ausnahmen der Ziffer 3.3 in Betracht. Zum einen die vom Antragsteller genannte Ausnahme. Hinsichtlich der Frage der wesentlichen Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbilds sei durchaus eine umfassende Bestandsaufnahme und Bewertung erfolgt. Dabei sei u.a. berücksichtigt worden, dass es sich um ein ehemaliges Kiesabbaugebiet handle, das nicht vollständig wiederaufgefüllt worden sei und daher mehrere Meter tiefer als die Kreisstraße liege. Das Gebiet werde derzeit als Grünland genutzt. Die bereichernden Elemente wie Feldgehölze, Bäume und Baumgruppen seien ebenso wie das bestehende landwirtschaftliche Gehöft in die Betrachtung miteinbezogen worden. Bei der Bewertung werde festgestellt, dass eine Bebauung die derzeit freie Landschaft beeinträchtigt und überforme. Dies sei grundsätzlich bei jeder Bebauung in der freien Landschaft der Fall. Eine wesentliche Beeinträchtigung könne hier aber ausgeschlossen werden. Dies ergebe sich durch die Lage des Gebiets, das auf einer Seite durch einen Hochwald begrenzt werde, welcher die Einsehbarkeit aus dieser Richtung beschränkt. Zudem sei der Bereich durch die nicht vollständige Wiederauffüllung nach dem Kiesabbau gegenüber dem umliegenden Gebiet abgesenkt. Bauliche Anlagen treten daher weniger stark in Erscheinung im Vergleich zum natürlichen Gelände. Durch Eingrünungs- und Gestaltungsmaßnahmen werde zudem der Eingriff weitergehend reduziert. Am nördlichen Rand sei eine freiwachsende Hecke aus standortheimischen Arten geplant. Im Südosten bleibe das teilweise von Bäumen geprägte und somit abschirmend wirkende Gehölz erhalten. Entlang der Straße entstehe ein 15 m breiter Grünstreifen mit einer Baumreihe. Die bestehenden Baumgruppen blieben erhalten. Zudem seien Pflanzgebote für eine Durchgrünung des Gebiets für die privaten Baugrundstücke festgesetzt worden. Das vorgelegte Gutachten betrachte den Eingriff als wesentlich, weil Sichtbeziehungen unterbrochen würden, was jedoch bei jeder Art der Bebauung nicht zu vermeiden sei. Das Gutachten gehe zudem davon aus, dass die typische Allgäuer Siedlungsstruktur hier besonders erlebbar sei. Dies wäre aber im gesamten Gemeindegebiet der Mitgliedsgemeinden der Fall. Es handle sich insgesamt um ein topografisch bewegtes Gebiet, welches durch kleinere Siedlungseinheiten und Höfe samt dem Wechsel von Offenland und Wald geprägt sei. Nach dem Gutachten wären daher im gesamten Gemeindegebiet der Mitgliedsgemeinden keine Gewerbegebiete möglich. Die Besonderheit des gewählten Standorts bestehe gerade darin, dass die Beeinträchtigung durch die Bebauung weitestgehend durch planerische Maßnahmen und die Tatsache, dass das Gebiet aufgrund des vorangegangenen Kiesabbaus gut eingebettet sei, am Besten ausgeglichen werden könne. Der vorhandene Wald erlaube in diese Richtung keinen Fernblick. In der anderen Richtung sei ein großes Kiesabbauvorhaben, welches die Landschaft bereits vorbelastet. Ein freier Blick in eine unberührte Landschaft liege gerade nicht vor. Die Wandhöhe der möglichen langen Hallen werde im Übrigen nur 6,5 m über das Straßenniveau hinausragen. Lediglich die Firsthöhe erlaube noch einen weiteren Anstieg. Es werde im Gutachten zudem die geplante Pflanzung von Bäumen und Hecken zur Straße hin nicht berücksichtigt. Zudem käme die weitere Ausnahmeregelung der Ziffer 3.3 des LEP in Betracht, da aufgrund der Topografie oder schützenswerter Landschaftsteile oder tangierender Hauptverkehrsstraßen ein angebundener Standort im Gemeindegebiet nicht vorhanden sei. Ein geeigneter Standort für ein interkommunales Gewerbegebiet sei im Gemeindegebiet der Mitgliedsgemeinden gerade nicht gegeben. Dies ergebe sich aus der Standortalternativenprüfung. Die vom Antragsteller genannten Mängel bei der Prüfung der Standortalternativen lägen nicht vor. Hier gehe es gerade um die Neuansiedlung von Betrieben, für welche in den anderen untersuchten Bereichen gerade kein ausreichender Platz zur Verfügung gestanden wäre. Insoweit werde zu den Einzelheiten auf die zusammenfassende Erklärung in der Abwägung verwiesen.

## 19

Hinsichtlich des geltend gemachten Verstoßes gegen den Regionalplan sei nicht erkennbar, dass es sich bei den vom Antragsteller aufgeführten Gesichtspunkten überhaupt um Ziele handle. Der Vortrag sei nicht

hinreichend substantiiert. Die Sicherheitsabstände zum Wald dienten dem Schutz der menschlichen Gesundheit und stellten keine umweltrelevante Vorschrift dar. Es sei davon auszugehen, dass der Abstand von 25 m ausreiche, da höhere Nadelbäume klärend entnommen werden könnten. Ein Verstoß gegen § 1 Abs. 1a BauGB, wonach mit Grund und Boden sparsam umzugehen sei, könne nicht erkannt werden, da die Planung erforderlich sei. Es handle sich zudem weder um intensiv landwirtschaftliche Flächen oder Wald sondern um Grünflächen. Art. 141 BV stelle lediglich einen Programmsatz dar, der im Rahmen der Gesetze weiter ausformuliert sei.

## **20**

Die Eilverfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO wurden mit Beschlüssen des Senats vom 16. Januar 2020 (Az. 2 NE 19.1831) und vom 6. August 2020 (Az. 2 NE 20.1461) abgelehnt.

## **21**

Die Beteiligten haben einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung zugestimmt.

## **22**

Wegen des Sach- und Streitstands im Übrigen wird auf die Gerichtsakte, die Gerichtsakten in den Verfahren Az. 2 NE 19.1831, 2 NE 20.1461, 2 NE 21.498 und 2 N 19. 1692 sowie die vorgelegten Behördenakten verwiesen.

## **Entscheidungsgründe**

## **23**

Der Senat entscheidet über den Antrag ohne mündliche Verhandlung, da die Beteiligten darauf verzichtet haben (§ 125 Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 101 Abs. 2 VwGO).

## **24**

Der zulässige Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 VwGO bleibt ohne Erfolg.

## **25**

1. Der Antrag ist zulässig.

## **26**

Der Antrag ist insbesondere statthaft gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 VwGO. Auf das Normenkontrollverfahren findet das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) Anwendung. Gemäß § 2 Abs. 1 UmwRG kann eine nach § 3 UmwRG anerkannte inländische oder ausländische Vereinigung, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG oder deren Unterlassen einlegen, wenn sie geltend macht, dass eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften widerspricht, die dem Umweltschutz dienen und für die Entscheidung von Bedeutung sein können (Nr. 1), sie geltend macht, in ihrem satzungsmäßigen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes durch die Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG oder deren Unterlassen berührt zu sein (Nr. 2), und sie zur Beteiligung in einem Verfahren nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG berechtigt war und sich hierbei in der Sache gemäß den geltenden Rechtsvorschriften geäußert hat oder ihr entgegen den geltenden Rechtsvorschriften keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden ist (Nr. 3).

## **27**

Beim Antragsteller handelt es sich um eine nach § 3 UmwRG anerkannte Vereinigung. Der satzungsmäßige Aufgabenbereich erstreckt sich nach § 2 der Verbandsatzung auch darauf sich als gesetzlich anerkannter Natur- und Umweltschutzverband an Planungsverfahren und -prozessen zu beteiligen und auf Vollzug der einschlägigen Gesetze zu dringen. Der Antragsteller wurde im verfahrensgegenständlichen Bebauungsplanverfahren mehrfach beteiligt. Er hat mehrfach im Verfahren Stellung genommen.

## **28**

Entgegen der Rechtsauffassung des Antragsgegners handelt es sich bei dem verfahrensgegenständlichen Bebauungsplan auch um eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG. Bei dem verfahrensgegenständlichen Bebauungsplan handelt es sich konkret nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 a) UmwRG um eine Entscheidung über die Annahme von Plänen und Programmen im Sinne von § 2 Absatz 7 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und im Sinne der entsprechenden

landesrechtlichen Vorschriften, für die nach Anlage 5 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bestehen kann. Die Anlage 5 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung nennt ausdrücklich in Ziffer 1.8 Bebauungspläne sowie Flächennutzungspläne, so dass Bebauungspläne grundsätzlich dem Anwendungsbereich des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes unterfallen (vgl. BayVGH, U.v. 25.20.2019 - 15 N 18.1212 - juris; Fellenberg/Schiller in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: August 2020, § 1 UmwRG Rn. 99; Arndt, UPR 2018, 90).

## 29

Nach § 2 Abs. 1 Satz 2 UmwRG muss der Antragsteller bei Rechtsbehelfen gegen eine Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2a bis 6 UmwRG oder gegen deren Unterlassen zudem die Verletzung umweltbezogener Rechtsvorschriften geltend machen. Die umweltbezogenen Rechtsvorschriften sind in § 1 Abs. 4 UmwRG legal definiert. Danach handelt es sich um Bestimmungen, die sich zum Schutz von Mensch und Umwelt auf den Zustand von Umweltbestandteilen i.S.v. § 2 Abs. 3 Nr. 1 des Umweltinformationsgesetzes (UIG) oder Faktoren i.S.v. § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG beziehen. Der Antragsteller rügt insbesondere Verstöße gegen das Anpassungsgebot an die Raumordnung und Landesplanung nach § 1 Abs. 4 BauGB sowie eine fehlerhafte Abwägung umweltbezogener Belange nach § 1 Abs. 7 BauGB. Auch raumordnerische Ziele lassen sich grundsätzlich unter den Begriff einer umweltbezogenen Rechtsvorschrift subsumieren (vgl. Bunge, UmwRG, 2. Auflage 2019, § 1 Rn. 202. 203; OVG NRW, U.v. 21.4.2015 - 10 D 21/12.NE - DVBl 2015, 1329). Umweltbezogene Rechtsvorschriften brauchen auch nicht ausschließlich dem Umweltschutz zu dienen (vgl. Bunge, UmwRG, 2. Auflage 2019, § 1 Rn. 214). Bei Normen mit mehreren Zielen beschränken allerdings die § 2 Abs. 1 Satz 2, § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 UmwRG die gerichtliche Kontrolle jeweils auf die umweltrelevante Komponente. So mag zwar das im Wesentlichen gerügte Ziel in Ziffer 3.3 des Landesentwicklungsprogramms Bayern (LEP), das sog. Anbindegebot, in Form der hier zur Anwendung gebrachten Ausnahme in erster Linie wirtschaftspolitische Zwecke verfolgen. Das Anbindegebot in Ziffer 3.3 LEP soll aber allgemein eine Zersiedelung der Landschaft verhindern und eine solche unter anderem wegen der nachteiligen Einflüsse auf Naturhaushalt und Landschaftsbild vermieden werden (vgl. Begründung zu Ziffer 3.3). Damit enthält das hier konkret gerügte Ziel in Ziffer 3.3 LEP auch umweltbezogene Aspekte und stellt insoweit eine rügefähige umweltbezogene Rechtsvorschrift im obigen Sinn dar. Zudem rügt der Antragsteller im Rahmen der Abwägung die Einhaltung der Schutzabstände zum Waldrand, die auch dem Schutz des Menschen dienen im Hinblick auf Gefahren für Leib und Leben durch umstürzende Bäume.

## 30

2. Der zulässige Normenkontrollantrag ist jedoch unbegründet. Der verfahrensgegenständliche Bebauungsplan verstößt nicht in entscheidungserheblicher Weise gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften (§ 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2, § 1 Abs. 4 UmwRG). Insbesondere hat der Antragsgegner auch die vorliegend geltend gemachten abwägungserheblichen (umweltbezogenen) Belange fehlerfrei ermittelt, bewertet und abgewogen (§ 1 Abs. 7, § 2 Abs. 3 BauGB).

## 31

a) Der Senat geht nicht bereits von einer Unwirksamkeit des Satzungsbeschlusses aufgrund einer unwirksamen Gründung des Antragsgegners als Zweckverband aus.

## 32

Es ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. BVerwG, B.v. 18.10.2018 - 10 B 6.15 - juris; U.v. 3.7.1998 - 4 CN 5.97 - NVwZ 1999, 407; BayVGH, U.v. 16.6.1997 - 14 N 94.2157 - BayVBl 1999, 46) geklärt, dass Aufgaben der Bauleitplanung auch nach Vorschriften außerhalb des Baugesetzbuchs auf nach Landesrecht gegründete Zweckverbände übertragen werden können. Insoweit regelt § 205 Abs. 6 BauGB, dass ein Zusammenschluss nach dem Zweckverbandsrecht oder durch besondere Landesgesetze von den Vorschriften des Baugesetzbuchs nicht ausgeschlossen wird. Die Regelungen über die Zuständigkeit für die Bauleitplanung im Baugesetzbuch verdrängen danach die Vorschriften des Landesrechts über gemeindliche Zweckverbände und deren mögliche Kompetenzen nicht, wenn diese Regelungen die Gewähr eines wirksamen Vollzugs des Städtebaurechts gewährleisten und die gemeindliche (Letzt-)Verantwortung für das städtebauliche Geschehen wahren (vgl. BVerwG, U.v. 3.7.1998 - 4 CN 5.97 - BayVBl 1999, 51). Zu der Vorgängervorschrift des § 205 Abs. 6 BauGB, dem § 4 Abs. 8 BBauG, hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG, B.v. 9.12.1987 - 2 BvL 16/84 - BVerfGE 77, 288) entschieden, dass die Zusammenschlüsse aufgrund besonderen Landesrechts dieselben Entscheidungsstrukturen wie ein „echter“ Verband haben müssen und hierzu auch eine Initiativbefugnis

zählt, wie sie die Gemeinden in einem „echten“ Planungsverband über ihre Vertreter hätten und durch die sie erzwingen könnten, dass der Planungsverband eine planerische Entscheidung über einen von ihnen vorgelegten Antrag fällt (BVerwG, U.v. 17.5.2018 - 4 CN 9.17 - NVwZ 2019, 415). Zur Absicherung der Planungshoheit im Sinn ihrer demokratischen Legitimation wird in der Rechtsprechung und Literatur (vgl. OVG NRW, U.v. 26.6.2017 - 2 D 70/16.NE - BauR 2018, 199 m.w.N.; Runkel in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Oktober 2020, § 205 Rn. 91) alternativ oder kumulativ zur Voraussetzung gemacht, dass die Zusammensetzung der Verbandsversammlung der Stärke der jeweiligen Gruppierungen in den Räten der beteiligten Ortsgemeinden entspricht oder sichergestellt wird, dass die Vertreter jedes Verbandsmitglieds ihre Stimme insgesamt nur einheitlich abgeben dürfen.

### **33**

Im vorliegenden Fall entsendet jedes Zweckverbandsmitglied nach § 7 Abs. 2 der Satzung des Zweckverbands „Interkommunales Gewerbegebiet A.“ vom 27.11.2013 je zwei Verbandsräte in die Verbandsversammlung, wobei die ersten Bürgermeister der Verbandsmitglieder kraft Amtes Verbandsräte sind. Alle vier Mitgliedsgemeinden haben dieselbe Anzahl an Gemeinderatsmitgliedern, so dass insoweit alle Verbandsmitglieder im gleichen Maß vertreten sind. Auch die Gemeinde R hat 12 Gemeinderatsmitglieder und nicht 13, wie vom Antragssteller angenommen. Die Zahl der Gemeinderatsmitglieder bestimmt sich nach der Einwohnerzahl gemäß Art. 31 Abs. 2 Satz 2 GO. Die dortige Staffelung sieht bei mehr als 1.000 und bis zu 2.000 Einwohnern 12 Gemeinderatsmitglieder vor. Die nächste Staffel bis zu 3.000 Einwohner sieht bereits eine Zahl von 14 Gemeinderatsmitgliedern vor. Eine Rechtspflicht zur Anwendung des Spiegelbildlichkeitsprinzips bei der Entsendung von Verbandsräten in die Verbandsversammlung besteht hingegen nicht (vgl. BayVGh, U.v. 8.3.2001 - 4 B 98.2073 - NVwZ-RR 2001, 779; U.v. 30.4.2003 - 8 N 01.3009 - BayVBI 2004, 625). Die Voraussetzung, dass die Zusammensetzung der Verbandsversammlung der Stärke der jeweiligen Gruppierungen in den Räten der beteiligten Ortsgemeinden entspricht, ist vorliegend gegeben.

### **34**

Zwar wurde hier nicht von der Möglichkeit des Art. 31 Abs. 1 Satz 3 KommZG Gebrauch gemacht, wonach durch Regelung in der Satzung bestimmt werden kann, dass die Vertreter eines Verbandsmitglieds nur einheitlich ihre Stimme abgeben dürfen. Jedoch unterliegen die Mitglieder der Verbandsversammlung auch ohne ausdrückliche Regelung dem Weisungsrecht nach Art. 33 Abs. 2 Satz 4 KommZG, so dass hierdurch die Einheitlichkeit der Stimmabgabe gewährleistet werden kann, sofern die Einheitlichkeit der Stimmabgabe tatsächlich als kumulative Voraussetzung gesehen werden kann. Das Weisungsrecht trägt dem Umstand Rechnung, dass die Verbandsräte als Vertreter ihrer Gemeinden in erster Linie deren Interessen zu vertreten haben. Es ist im Übrigen nicht auf Abstimmungen beschränkt. Vielmehr können die Verbandsräte auch zur Stellung bestimmter Anträge verpflichtet werden oder angewiesen werden, an einer Verbandsversammlung teilzunehmen. Lediglich bei Wahlen gilt das Weisungsrecht im Hinblick auf das Wahlgeheimnis nicht. Das umfassende Weisungsrecht der Gebietskörperschaften gegenüber ihren Verbandsräten ergibt sich aus der mitgliedschaftlichen Struktur des Zweckverbands (vgl. BayVGh, U.v. 10.12.1997 - 4 B 97.89, 4 B 97.90, 4 B 97.91, 4 B 97.92, 4 B 97.93 - BayVBI 1998, 242). Entsprechend ist auch das Initiativrecht der Mitgliedsgemeinden über das Weisungsrecht gewährleistet. Die Vertretung durch den Verbandsvorsitzenden nach außen (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 1 der Satzung) betrifft nicht das Initiativrecht. Dies gilt auch für die Sitzungsleitung und Sitzungsvorbereitung (§ 11 Abs. 1 Satz 2 der Satzung). Insoweit wird lediglich der Wortlaut des Art. 36 Abs. 1 Sätze 1 und 3 KommZG wiedergegeben.

### **35**

Anders als bei der in Bezug genommenen Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen (U.v. 26.6.2017 - 2 D 70/16.NE - BauR 2018, 199) besteht der Antragsgegner aus vier Gemeinden und nicht zwei Gemeinden und zwei (Land) Kreisen. Zudem ist gerade Zweck des Antragsgegners eine gemeinsame Ausübung der gemeindlichen Planungshoheit in Form eines gemeinsamen Bebauungsplans. Insoweit besteht keine Situation, in welcher zwei nicht planungsbefugte Mitglieder mit ihrem Veto-Recht die Entscheidungen der Verbandsversammlung blockieren können, auch wenn sich das zu überplanende Gebiet lediglich auf dem Gemeindegebiet zweier Mitglieder befindet. Sinn und Zweck eines interkommunalen Bebauungsplans ist es gerade, dass alle Beteiligten gemeinsam ihre Planungshoheit ausüben.

### **36**

Im Ergebnis ist daher die Gründung des Zweckverbands nicht zu beanstanden.

**37**

b) Der Antragsteller rügt die Erforderlichkeit der Planung nach § 1 Abs. 3 BauGB.

**38**

Bauleitpläne sind erforderlich im Sinn des § 1 Abs. 3 BauGB, soweit sie der Verwirklichung der städtebaulichen Konzeption der Gemeinde bzw. hier des Zweckverbands dienen (vgl. BVerwG, U.v. 7.5.1971 - 4 C 76.68 - NJW 1971, 1626). Es ist Sache der Gemeinde, wie sie ihre Planungshoheit handhabt und welche Konzeption sie ihr zu Grunde legt, dass die Entscheidung über planerische Zielsetzungen eine Frage der Gemeindepolitik und nicht bloße Rechtsanwendung ist und dass sich die geordnete städtebauliche Entwicklung im Einzelfall nach den vorhandenen, hinreichend konkretisierten planerischen Willensbetätigungen der Gemeinde bestimmt (ständ. Rechtsprechung seit BVerwG, U.v. 29.4.1964 - 1 C 30.62 - BVerwGE 18, 247). Es ist grundsätzlich der Einschätzung der Gemeinde, ihren eigenen städtebaulichen Vorstellungen überlassen, ob, wie und wann sie einen Bebauungsplan aufstellt, ändert oder aufhebt (vgl. BVerwG, U.v. 17.9.2003 - 4 C 14.01 - BVerwGE 119, 25). Die Gemeinde besitzt dazu ein sehr weites planerisches Ermessen; einer „Bedarfsanalyse“ bedarf es insoweit nicht (vgl. BVerwG, B.v. 14.8.1995 - 4 NB 21.95 - juris). Erforderlich ist daher eine Planung nicht nur, wenn sie dazu dient, Entwicklungen, die bereits im Gange sind, in geordnete Rahmen zu lenken, sondern auch, wenn die Gemeinde die planerischen Voraussetzungen schafft, die es ermöglichen, einer Bedarfslage gerecht zu werden, die sich erst für die Zukunft abzeichnet (vgl. BVerwG, B.v. 11.5.1999 - 4 BN 15.99 - BayVBI 2000, 23).

**39**

Gemessen an diesen Grundsätzen kann vorliegend die Erforderlichkeit der Planung nicht ausgeschlossen werden. Es liegt hier keine überdimensionierte Planung vor, für die kein hinreichender Bedarf besteht und die daher nicht in angemessener Zeit verwirklicht werden kann (vgl. BayVGH, U.v. 25.10.2005 - 25 N 04.642 - BayVBI 2006, 601). Der Antragsgegner hat ausreichend den Bedarf für Gewerbeflächen in einem interkommunalen Gewerbegebiet dargelegt und entsprechende Anfragen nach den hier geplanten Flächen dokumentiert. Erforderlich im Sinn von § 1 Abs. 3 BauGB ist eine bauleitplanerische Regelung nicht nur dann, wenn sie dazu dient, Entwicklungen, die bereits im Gange sind, in geordnete Bahnen zu lenken, sondern auch dann, wenn die Gemeinde die planerischen Voraussetzungen schafft, die es ermöglichen, einer Bedarfslage gerecht zu werden, die sich erst für die Zukunft abzeichnet (vgl. BVerwG, B.v. 11.5.1999 - 4 BN 15.99 - BayVBI 2000, 23). Nicht erforderlich ist hingegen eine reine Vorratsplanung, bei der sich in keiner Weise abzeichnet, wann diese verwirklicht werden kann oder soll. Dies ist hier jedoch gerade nicht der Fall. Der Antragsgegner hat hinreichend dargelegt, dass im Gebiet der Mitgliedsgemeinden ausreichend große Gewerbeflächen nicht vorhanden sind und zwar insbesondere für die Absiedlung von lärmintensiven Betrieben aus dem besiedelten Bereich. Zudem wurde hinreichend dargelegt, welche und wie viele Betriebe - anonymisiert - einen Flächenbedarf in einem entsprechenden Gewerbegebiet bekundet haben und dass diese Betriebe auch heute noch ein Interesse haben. Der Antragsteller hat in diesem Zusammenhang nicht hinreichend substantiiert dargelegt, warum die vorliegende Planung nicht erforderlich sein soll oder überdimensioniert wäre. Er zitiert lediglich aus der Begründung des Bebauungsplans (Begründung - Städtebaulicher Teil, 8.2.2.1, S. 33). Im Hinblick auf die städtebauliche Erforderlichkeit muss im Rahmen der Begründung jedoch nicht ausführlich offengelegt werden, welche Betriebe sich konkret für Gewerbeflächen interessiert haben.

**40**

c) Ein Verstoß gegen das Anpassungsgebot an die Ziele der Raumordnung nach § 1 Abs. 4 BauGB liegt nicht vor. Ziele i.S. des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG sind Festlegungen mit landesplanerischer Letztverbindlichkeit. Den Zielen kommt die Funktion zu, räumlich und sachlich die zur Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. In ihnen spiegelt sich bereits eine Abwägung zwischen den durch die Grundsätze verkörperten unterschiedlichen raumordnerischen Belangen wider. Die planerischen Vorgaben, die sich ihnen entnehmen lassen, sind verbindlich (vgl. BVerwG, U.v. 16.12.2010 - 4 C 8.10 - BVerwGE 138, 301; BayVGH, U.v. 19.4.2004 - 15 B 99.2605 - VGH n.F. 57, 185; U.v. 20.4.2011 - 15 N 10.1320 - BayVBI 2012, 110; U.v. 25.11.2002 - 14 B 00.2137 - BayVBI 2003, 432). Nach Art. 2 Nr. 2, Art. 14 Abs. 1 Satz 2 BayLPIG werden die Ziele in den Raumordnungsplänen festgelegt. Raumordnungspläne sind nach Art. 2 Nr. 7 BayLPIG das Landesentwicklungsprogramm (Art. 19 BayLPIG) und die Regionalpläne (Art. 21 BayLPIG). Landesplanerische Planaussagen, die als „Soll-Ziele“ formuliert sind, beanspruchen die in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG angesprochene Verbindlichkeit nicht schlechthin. Denn

eine Rechtsnorm, die als „Soll-Vorschrift“ erlassen ist, bindet den Normadressaten nur dann im Sinn eines „Muss“, wenn keine Umstände vorliegen, die den Fall als atypisch erscheinen lassen. Insoweit gilt für die Beurteilung der Zielqualität landesplanerischer Aussagen in Gestalt einer Soll-Vorschrift nicht anderes als für diejenigen Aussagen, die dem Regel-Ausnahme-Muster folgen und damit den Verbindlichkeitsanspruch relativieren (vgl. BVerwG, U.v. 16.12.2010 - 4 C 8.10 - BVerwGE 138, 301; U.v. 18.9.2003 - 4 CN 20.02 - BVerwGE 119, 54). Plansätze mit einer „Soll“-Struktur erfüllen die Merkmale eines Ziels der Raumordnung daher nur, wenn der Plangeber die Abweichungsvoraussetzungen für atypische Sachverhalte mit hinreichender Bestimmtheit selbst festlegt (vgl. BayVGh, U.v. 19.4.2004 - 15 B 99.2605 - VGh n.F. 57, 185). Ist dies der Fall, sind die Merkmale eines den nachgeordneten Planungsträger bindenden Ziels auch bei landesplanerischen Aussagen in Form einer Soll-Vorschrift erfüllt. Dagegen entfalten Soll-Vorschriften, die keine hinreichenden Anhaltspunkte für die Reichweite atypischer Fälle bieten, mithin in dieser Frage einen Abwägungsspielraum eröffnen, keinen Verbindlichkeitsanspruch. Wie groß der Spielraum ist, der der Gemeinde für eigene Planungen verbleibt, hängt vom jeweiligen Konkretisierungsgrad der Zielaussage ab (vgl. BayVGh, U.v. 25.11.2002 - 14 B 00.2137 - BayVBI 2003, 432).

#### 41

aa) Das Landesentwicklungsprogramm enthält jeweils mit „(Z)“ bezeichnete, vom Ordnungsgeber als Ziel eingestufte Festlegungen. Eine Verletzung von im Landesentwicklungsprogramm genannten Ziele ist vorliegend jedoch nicht gegeben.

#### 42

(1) Der Antragsteller beruft sich hier zunächst auf eine Verletzung des allgemeinen Ziels in Ziffer 3.2 des LEP „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“, wonach in Siedlungsgebieten die vorhandenen Potenziale der Innenentwicklung möglichst vorrangig zu nutzen sind. Ausnahmen sind zulässig, wenn Potenziale der Innenentwicklung nicht zur Verfügung stehen. Die Begründung führt hierzu aus, die vorrangige Innenentwicklung sei für eine kompakte Siedlungsentwicklung (Siedlung der kurzen Wege) sowie für die Funktionsfähigkeit der bestehenden technischen Versorgungsinfrastrukturen wesentlich, da vorhandene Infrastruktur- und Leitungsnetze nicht proportional zu einem sinkenden Bedarf zurückgebaut werden können. Eine auf die Außenentwicklung orientierte Siedlungsentwicklung führe zu erhöhten Kosten und Unterauslastung bestehender Infrastrukturen. Um die Innenentwicklung zu stärken, müssten vorhandene und für eine bauliche Nutzung geeignete Flächenpotenziale in den Siedlungsgebieten, z.B. Baulandreserven, Brachflächen und leerstehende Bausubstanz, sowie Möglichkeiten zur Nachverdichtung vorrangig genutzt werden. Dies sei insbesondere vor dem Hintergrund des demographischen Wandels von zentraler Bedeutung für funktionsfähige und attraktive Innenstädte und Ortskerne, die als wirtschaftliche, soziale und kulturelle Mittelpunkte erhalten, weiterentwickelt und gestärkt werden müssten. Die städtebauliche und dörfliche Erneuerung trage wesentlich zur Erreichung dieser Ziele bei. Flächen, die der Naherholung und räumlichen Gliederung der Siedlungsflächen dienen (z.B. Parkanlagen und Grünflächen) oder Ausdruck einer charakteristischen Siedlungsstruktur sind, seien in der Regel keine geeigneten Potenzialflächen und seien erhaltungswürdig. Ein geeignetes Instrument zur systematischen Erfassung und zum Nachweis vorhandener und verfügbarer Flächenpotenziale und zum Abgleich mit den ermittelten Bedarfen sei z.B. ein kommunales Flächenmanagement. In diesem werden die Entwicklungspotenziale vollständig erfasst, kontinuierlich aktualisiert und laufend in notwendige Planungsverfahren eingespeist. Potenziale der Innenentwicklung stünden nicht zur Verfügung, wenn wegen gegenläufiger Eigentümerinteressen eine gemeindlich geplante bauliche Nutzung faktisch nicht der Innenentwicklung zugeführt werden kann.

#### 43

Eine weitere Darlegung des Antragstellers, warum hier ein Verstoß gegen Ziffer 3.2 des LEP vorliegen soll, erfolgte nicht. Der Antragsgegner geht davon aus, dass im Innenbereich und auch im Rahmen einer Nachverdichtung keine ausreichenden Flächen zur Verfügung stehen, um den Bedarf zu befriedigen. Weitere Ausführungen erfolgen nur im Zusammenhang mit der Ziffer 3.3 des LEP, so dass insoweit auch der Senat hier von weiteren Ausführungen absieht und auf die nachfolgenden Ausführungen zur Ziffer 3.3 des LEP verweist.

#### 44

(2) Ferner macht der Antragsteller einen Verstoß gegen das sog. Anbindegebot in Ziffer 3.3 des LEP geltend. Danach sind neue Siedlungsflächen möglichst in Anbindung an geeignete Siedlungseinheiten auszuweisen. Anschließend wird ein Katalog von Ausnahmen formuliert, wobei der Antragsgegner die

Ausnahme für sich in Anspruch nimmt, wenn ein Gewerbe- oder Industriegebiet, dessen interkommunale Planung, Realisierung und Vermarktung rechtlich gesichert sind, unter Ausschluss von Einzelhandelsnutzungen ohne wesentliche Beeinträchtigungen des Orts- und Landschaftsbilds geplant sowie kein geeigneter angebundener Alternativstandort vorhanden ist. Die Begründung zu Ziffer 3.3 des LEP führt aus, eine Zersiedelung der Landschaft sei insbesondere gekennzeichnet durch Streubebauung. Diese unerwünschte Entwicklung schränke die Funktionsfähigkeit der Freiräume ein und bilde Ansatzpunkte für eine weitere Besiedelung im Außenbereich. Ausnahmen von dem Ziel der Anbindung seien nur dann zulässig, wenn auf Grund einer der im Ziel genannten Fallgestaltungen die Anbindung an eine bestehende geeignete Siedlungseinheit nicht möglich ist. Ein interkommunales Gewerbe- oder Industriegebiet im Sinn der dritten Ausnahme liege vor, wenn die Zusammenarbeit mehrerer Kommunen bei der Planung, Realisierung und Vermarktung eines Gewerbe- oder Industriegebietes rechtlich gesichert ist. Mit der Ausweisung von Gewerbegebieten im Sinn der zweiten und dritten Ausnahme solle auch kleinflächigen, handwerklich geprägten Betrieben Ansiedlungs- bzw. Erweiterungsmöglichkeiten gegeben werden. Die Eröffnung der Möglichkeit zur Ausweisung gewerblicher Siedlungsflächen an nicht angebotenen Standorten stehe im Ergebnis der Abwägung der Belange wirtschaftlicher Entwicklungspotenziale und der Bewahrung des heimatlichen Landschaftsbildes unter dem Vorbehalt, dass diese das Orts- und Landschaftsbild nicht wesentlich beeinträchtigen.

#### 45

Der Antragsteller ist der Auffassung, dass die Voraussetzungen dieser Ausnahme nicht vorliegen. Insbesondere habe eine unzureichende Bewertung des Landschaftsbilds und seiner Beeinträchtigung stattgefunden und die Prüfung der Alternativstandorte sei fehlerhaft.

#### 46

Der Senat kann keine wesentliche Beeinträchtigung des Landschaftsbilds durch das geplante Gewerbegebiet erkennen. Das vom Antragsteller vorgelegte Gutachten hat die verfahrensgegenständliche Fläche wie folgt beschrieben (mit Auslassungen): „Das Planungsgebiet besteht im Wesentlichen aus einer landwirtschaftlich genutzten Grünlandfläche, die südwestlich der wenig befahrenen Kreisstraße zwischen Grünenbach und Gestratz am Rand einer relativ ebenen Hochfläche (die Au) liegt, die nördlich und westlich von tief eingeschnittenen Tälern von Oberer Argen und Grünenbach begrenzt wird. ...In sich weist das Gelände deutliche Höhenunterschiede auf. Östlich der Fläche bildet die Straße den höchsten Punkt. Von hier fällt die Wiese sanft zu den westlich angrenzenden Hangwäldern hin ab. Die Waldränder selbst liegen z. T. leicht erhöht, dass der Eindruck einer Senke entsteht und der Waldrand deutlich wahrnehmbar ist. Im Norden senkt sich das Gelände stärker ab. Die Straße führt in das A. hinunter, so dass im Norden die Straße tiefer liegt als das Gebiet. Im Süden des Gebiets ist ein ehemaliger, nicht vollständig verfüllter Kiesabbau für eine hohe mit Gehölzen bestockte Geländekante verantwortlich. Am Fuße der Geländekante liegt eine Wiesensenke, die südwestlich von einem am Waldrand verlaufenden Bächlein begrenzt wird, welches dem Grünenbach zufließt. Hier liegt der tiefste Punkt des Planungsgebiets.“ Zwar sei die frühere Nutzung Kiesabbau in der Landschaft nicht mehr erkennbar. Vermutlich sei aber ein Teil des Reliefs darauf zurückzuführen. Weiter werden einzelne Strukturelemente genannt wie Einzelbäume, ein Wegkreuz oder ein Viehtrog, die jedoch zum einen am Rand des Plangebiets zur Kreisstraße hin liegen oder - wie der Viehtrog - der derzeitigen Nutzung als Weidefläche dienen. Dies gilt auch für die vorhandenen Weidezäune. Die Fläche sei hauptsächlich aus der Ferne von den umgebenden Hochpunkten erlebbar, da sie für Erholung und Landschaftserleben nicht erschlossen sei. Die Erlebbarkeit bestehe hauptsächlich von der Straße aus. Es seien - abgesehen von der Bank an der Linde gegenüber dem Bauernhof - keine Aufenthaltsorte oder Wegebeziehungen vorhanden. Dies mag als Basis für die weitere rein rechtliche Bewertung herangezogen werden, ob die geplante Bebauung eine wesentliche Beeinträchtigung des Landschaftsbilds im Sinn der Ausnahme von Ziffer 3.3 des LEP darstellen kann. Diese rein rechtliche Bewertung ist dem Gutachten eines Landschaftsarchitekten bzw. Stadtplaners hingegen nicht zugänglich.

#### 47

Festzuhalten bleibt, dass jede Form der Bebauung grundsätzlich eine Beeinträchtigung des vorhandenen Landschaftsbilds darstellt und dieses stark überformt. Dies hat auch der Antragsgegner in der Begründung des Bebauungsplans (Umweltbericht Ziffer 9.2.2.6, S. 62) festgestellt. Dies steht nicht im Widerspruch zu der weiteren Feststellung, dass keine wesentliche Beeinträchtigung im Sinn der Ausnahme vorliegt. Hierbei handelt es sich um einen unterschiedlichen Grad der Beeinträchtigung und auch um eine unterschiedliche Ausgangslage hinsichtlich der Beurteilung. Der Umweltbericht stellt die Auswirkungen auf das Schutzgut

Landschaftsbild dar und kommt insoweit zu einem mittleren bis hohen Eingriff. Ebenfalls besteht kein Widerspruch zu den Aussagen der Gemeinde G ... bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans im Jahr 1997. Hier ging es um die Auswirkungen eines weiteren Kiesabbaus auf das Landschaftsbild. Da auch jetzt keine Wegebeziehungen durch das Plangebiet führen, ist der Erholungs- und Erlebniswert des konkreten Plangebiets nicht als besonders hoch einzuschätzen. Die wesentlichen Strukturelemente befinden sich am Rand des Plangebiets zur Kreisstraße hin und bleiben erhalten. Lediglich die Strukturelemente im Raum - sprich die Weidezäune, die aber ohnehin jederzeit entfernbar wären - entfallen sowie die strukturierte Grünfläche. Das Gutachten stellt zudem fest, dass das Gebiet aufgrund seiner Lage zwischen Waldrand und Kreisstraße und der tieferliegenden Fläche nur von der Kreisstraße sowie einem erhöhten Bereich (L ...berg) aus einsehbar ist mit Fernwirkung. Eine größere Fernwirkung ist bereits durch die übrige Einrahmung des Gebiets durch den angrenzenden Wald nicht gegeben. Auch liegt das Plangebiet tiefer als die umgebende Landschaft und nicht beispielsweise auf einer Anhöhe oder Kuppe, so dass keine erhebliche Fernwirkung besteht. Daher kann der Senat auch aus diesem Grund keine wesentliche Beeinträchtigung des Landschaftsbilds erkennen. Das Gutachten versucht zudem anhand der Höhe der zugelassenen Bebauung mit Fotomontagen und Vorher-Nachher-Bildern eine wesentliche Beeinträchtigung zu suggerieren. Zum einen wird bei diesen Darstellungen der 15 m breite Eingrünungsstreifen zwischen der Kreisstraße und der festgesetzten Gewerbefläche nicht beachtet. Zum anderen hält auf der Gewerbefläche das Baufenster noch einen weiteren Abstand von ca. 2 m zum Grünstreifen ein. Dieser Grünstreifen soll u.a. die Einzelbäume im Bestand erhalten und sieht entlang der Kreisstraße weitere zu pflanzende Bäume vor. Dieser Abstand von mindestens 17 m sowie die Eingrünung ist auf den Fotomontagen nicht korrekt dargestellt. Vielmehr sind hier die Gebäude fast unmittelbar an der Kreisstraße zu sehen. Ob die dargestellte Höhenentwicklung der Planung entspricht, kann dahinstehen. Der Bebauungsplan sieht keine Wandhöhen in Metern vor, sondern setzt die Wandhöhe abhängig von Normalnull fest. Im nördlichen entlang der Straße befindlichen Bereich darf beispielsweise die Wandhöhe bei 706 m ü.NN liegen bei einer Geländeoberfläche von 697-698 m ü.NN und der Straße auf ca. 701 m ü.NN. Im Ergebnis ragt die Wand eines dort errichtbaren Gebäudes also ca. 5 m über das Straßenniveau hinaus. Die Firsthöhe darf 709,50 m ü.NN erreichen. Dargestellt werden im Gutachten jedoch nur Flachdachbauten. Dies gilt auch für den südwestlichen Bereich. Dort ist allerdings der südliche Bereich der Gewerbefläche zur Ausgleichsfläche hin noch weiter von der Straße entfernt. Im nördlichen Teil fällt die Straße zusammen mit dem Gelände im Planbereich ab bis zu einem Tiefpunkt von 691 m ü.NN.. Hier ist die Wandhöhe auf 704 m ü.NN festgesetzt sowie ein zu bepflanzender Grünstreifen mit einer Breite von 10 m. Die vorgesehenen Eingrünungsmaßnahmen sowie die von der Straße aus eher geringe Höhenentwicklung der Gebäude verringern die Wahrnehmbarkeit von der Straße oder den östlich davon gelegenen Freiflächen deutlich. Die Eingrünungsmaßnahmen schränken die Wahrnehmbarkeit vom L ...berg, die bereits in der Fotomontage eher gering ist, weiter ein. Nicht substantiiert dargelegt sind die Beeinträchtigungen des Landschaftsbilds durch Licht- und Lärmimmissionen. Hier wird vom Antragsteller lediglich die Höhenentwicklung der Gebäude angeführt. Welche Licht- und Lärmimmissionen das Landschaftsbild wesentlich beeinträchtigen sollen, bleibt offen. Die gewerblichen Nutzungen müssen die Lärmrichtwerte für Gewerbegebiete einhalten. Der umgebende Außenbereich ist insoweit weniger schützenswert. Zu Lichtimmissionen führt der Antragsteller lediglich an, dass blinkende Werbung ausgeschlossen sei. Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass es sich bei dem Plangebiet um eine nicht vollständig renaturierte Kiesabbaufäche handelt, die keine typischen Merkmale der Landschaft in der Au mehr aufweist, sondern durch die Renaturierung eine tieferliegende, überwiegend ebene Gras- und Weidefläche entstand, die nicht weithin einsehbar ist. Durch die fast vollständige Umfassung mit Wald im südwestlichen Bereich und die höher liegende Kreisstraße im nordöstlichen Bereich ist das Gelände im Wesentlichen von Blickbeziehungen abgeschirmt und nur von der Straße und einem Aussichtspunkt (L ...berg) überhaupt einsehbar. Durch die Eingrünungsmaßnahmen entlang der Straße sowie im nördlichen Bereich zum Steilhang hin, werden die künftigen Gebäude nur noch eingeschränkt wahrnehmbar sein. Daher geht der Senat mit dem Antragsgegner davon aus, dass keine wesentliche Beeinträchtigung des Landschaftsbilds gegeben ist.

#### 48

Der Antragsgegner hat sich im Zug des Planungsverfahrens mit der Frage von Alternativstandorten für das interkommunale Gewerbegebiet umfassend befasst und alle in Frage kommenden Alternativstandorte im Rahmen eines Gutachtens (Fassung vom 15.5.2018) untersuchen lassen, das Gegenstand der Abwägung war. Der Senat kann auch insoweit keine Fehler erkennen. Der Antragsteller sieht eine rechtswidrige Vorfestlegung in der Festsetzung des Verbandsgebiets in § 3 der Satzung vom 27. November 2013 zur

Gründung des Antragsgegners. Der räumliche Wirkungsbereich des Antragsgegners erstreckt sich danach auf das gemeinsame Gewerbegebiet von ca. 7 ha Fläche auf den Gemarkungen G ... und G ..., dessen Abgrenzung aus dem als Anlage beigefügten Lageplan ersichtlich ist. Dies impliziert jedoch keine Vorfestlegung. Zwar mögen die beteiligten Gemeinden bereits lange vor der Gründung des Antragsgegners den nunmehrigen Standort in Betracht gezogen haben. Auch mag eine grobe Vorab-Prüfung der Standortalternativen diesen Standort als den Aussichtsreichsten ermittelt haben. Entsprechend haben sich die beteiligten Gemeinden zur Gründung des Antragsgegners entschlossen mit dem Ziel den nunmehrigen Standort im Rahmen eines Bauleitplanverfahrens zu entwickeln. Dennoch wurde im Rahmen des Bauleitplanverfahrens noch eine ausführliche Prüfung der Standortalternativen mittels eines Gutachtens vorgenommen. Wäre diese Prüfung zu einem anderen Ergebnis gekommen, dann hätte der Antragsgegner die Bauleitplanung abbrechen und sich auflösen oder den räumlichen Wirkungsbereich ändern müssen. Dies führt aber noch nicht zu einer rechtswidrigen Vorfestlegung. Auch der Hinweis der höheren Landesplanungsbehörde (Vermerk über das Gespräch vom 23.11.2012, Punkt 2.2), dass die im Zug der Vorplanung übermittelten Ausführungen zur Standortalternativenprüfung nicht ausreichend sind, zeigt nur, dass die beteiligten Gemeinden bereits im Rahmen der Vorplanung verschiedene Standorte ausgelotet haben. Die detaillierte Standortalternativenprüfung fand im Bauleitplanverfahren statt.

#### **49**

Der Antragsteller kritisiert bei der Standortalternativenprüfung die Festlegung einer Mindestgröße für das Plangebiet von 5 bis 7 ha. Hierdurch seien bereits fünf mögliche von neun untersuchten Standorten ausgeschieden. Die Alternativstandorte wurden zusammen mit den Fachbehörden unter Beteiligung des damals für die Landesplanung zuständigen Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat erörtert. Dabei wurde entsprechend dem bereits angemeldeten Bedarf eine Mindestgröße von 5 bis 7 ha festgelegt. Hierbei handelt es sich nicht ausschließlich um bebaubare Flächen, sondern um die Mindestgröße des Gebiets. Neben den bebaubaren Gewerbeflächen sind noch Erschließungsanlagen wie Straßen, nötige Eingrünungsflächen oder Ausgleichsflächen beim Flächenbedarf zu berücksichtigen. Da das interkommunale Gewerbegebiet den vier Mitgliedsgemeinden ausreichende Flächen für Gewerbebetriebe zur Verfügung stellen soll, erscheint dem Senat die hier angesetzte Mindestgröße nicht überzogen. Der Antragsgegner hat dargelegt, dass auch entsprechende Anfragen von Gewerbetreibenden vorliegen, welche den Flächenbedarf rechtfertigen. Insgesamt liegen Anfragen von neun Betrieben mit einem Flächenbedarf zwischen 2.000 m<sup>2</sup> und 8.400 m<sup>2</sup> vor. Zudem handelt es sich bei einer Bauleitplanung um eine gewisse Zukunftsplanung. Die Grenze der reinen Vorratsplanung ist vorliegend jedoch nicht überschritten, denn dann wäre bereits die Erforderlichkeit der Planung nach § 1 Abs. 3 BauGB nicht gegeben. Auch wenn aufgrund der Mindestgröße bereits fünf potenzielle Flächen ausgeschieden sind, wurden sie dennoch untersucht und die weiteren Kriterien bepunktet. Sowohl die Flächen G1 und G2 als auch die Flächen G6 und G7 konnten getrennt betrachtet werden, da sie jeweils durch vorhandene Bebauung und Straßen voneinander getrennt sind. Eine einheitliche Planung und Erschließung ist nicht möglich. Die vom Antragsteller vorgetragene Erweiterungsmöglichkeit der Flächen G4, G5, G6 und G9 ist nicht weiter dargelegt. Der Antragsgegner hat nach eigenen Aussagen die Erweiterungsmöglichkeit durchaus geprüft, welche jedoch aus verschiedenen Gründen scheitert. Teilweise hat der gewerbliche Bestand Erweiterungsabsichten, so dass die Flächen nicht zur Verfügung stehen, teilweise sind die Eigentümer nicht verkaufsbereit.

#### **50**

Auch die Bewertung im Hinblick auf die Topographie der Alternativstandorte ist nicht zu beanstanden. Ausweislich des Gutachtens zeigen die Standorte G1 und G5 teilweise starke Geländeneigungen, die für die Erschließung und die Umsetzung gewerblicher Bauformen nicht geeignet sind. Die baulich nutzbare Fläche bei den Standorten G2, G3 und G6 ist durch östlich bzw. nördlich anschließende Geländeanstiege stark eingeschränkt. Darauf geht der Antragsteller in seiner Argumentation nicht ein. Dem widerspricht auch nicht die Aussage, dass der Standort G2 der Erweiterung eines bestehenden Betriebs dient. Beide Punkte - die Erweiterung des bestehenden Betriebs sowie die Einschränkung der nutzbaren Fläche durch topographische Besonderheiten - lassen eine Eignung des Standorts weniger zu.

#### **51**

Der Antragsteller ist zudem der Auffassung, dass der Standort G8 (= Planstandort) im Punkt Erschließbarkeit schlechter hätte bewertet werden müssen, da er schlechter in das überörtliche Straßennetz eingebunden sei. Die Kreisstraße sei kurvig und LKW-Verkehr schaffe zusätzliche Konflikte. Eine

Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr fehle. Die Bewertung der Standorte G3 und G6 mit 0 Punkten sei nicht nachvollziehbar. Der Standort G8 hat in Sachen Erschließung 3 Punkte (Produkt 9), der Standort G3 4 Punkte (Produkt 12), der Standort G6 ebenfalls 3 Punkte (Produkt 9) erhalten. Wie der Antragsteller auf eine Bewertung mit 0 Punkten kommt, ist nicht nachvollziehbar. Im Ergebnis gelangt das Gutachten gerade dazu, dass bei keinem der Standorte im Punkt Erschließbarkeit eine übermäßige Einschränkung besteht. Im ländlichen Bereich ist der öffentliche Personennahverkehr allgemein schlechter ausgebaut, so dass zum Erreichen des Arbeitsplatzes in der Regel ein PKW benötigt wird. Auch eine fußläufige Erreichbarkeit ist nicht die Regel. Daher konnten diese Punkte im Rahmen der Erschließbarkeit unberücksichtigt bleiben. Jede bauliche Veränderung bringt auch eine Veränderung der Verkehre mit sich. Es ist aber nicht erkennbar, dass durch das geplante Gewerbegebiet am ausgewählten Standort massive Verkehrsprobleme entstünden. Auch an anderen, näher an Wohngebieten liegenden Standorten würde sich der Verkehr mit entsprechenden Belastungen für den Bestand erhöhen. Im Übrigen floss in die Erschließbarkeit nicht nur die verkehrliche Erschließung ein.

## **52**

Die Bewertung im Bereich Übereinstimmung mit Leitbild/Leitzielen der Gemeinde wurde vom Antragsgegner erläutert. Die Standorte G2 und G6 wurde abgewertet, weil in beiden Bereichen bestehende Betriebe Erweiterungsabsichten haben, die durch eine Planung abgeschnitten würden.

## **53**

Die Bewertung zum Punkt Lage im Raum/raumstrukturelle Eignung wurde im Gutachten unter Punkt 4.3.4.2 (S. 18) erläutert. Der Einwand des Antragstellers ist nicht nachvollziehbar. Es geht nicht ausschließlich um die verkehrliche Anbindung, sondern auch um die insgesamt Erreichbarkeit von allen Mitgliedsgemeinden aus.

## **54**

Die Bewertung zum Flächenzuschnitt bei Standort G9 ist im Gutachten begründet mit dem einzuhaltenden Abstand zur Staatsstraße und dem dreieckigen Zuschnitt der Fläche, wohingegen beim Standort G8 ein im Wesentlichen rechteckiger Zuschnitt möglich ist und keine Abstände zur Kreisstraße eingehalten werden müssen.

## **55**

Hinsichtlich des Kriteriums der Verwirklichung in Bauabschnitten finden sich weitere Erläuterungen unter Ziffer 4.3.4.6 des Gutachtens (S. 20). Die fünf Standorte G3, G7, G7, G8 und G9 sind in Bauabschnitten umsetzbar, aber bei den Standorten G3, G7 und G9 gibt es Einschränkungen durch den vorhandenen Bestand. Lediglich die Standorte G4 und G8 lassen sich nach und nach erweitern.

## **56**

Die Bewertung im Bereich Einbindung in die Landschaft ist insbesondere beim Standort G8 nicht zu beanstanden. Wie bereits ausgeführt, ist der Standort, obwohl damit ein Eingriff in das Landschaftsbild verbunden ist, gut einbindbar durch die entsprechenden Eingrünungsmaßnahmen. Beim Standort G7 besteht eine Blickbeziehung zur denkmalgeschützten Pfarrkirche St. Gebhard. Der Standort G6 ist von Südosten her gut einsehbar. Der Standort G3 liegt auf einem Höhenrücken. Dies gilt auch für den Standort G2. Der Standort G1 liegt an einem exponierten Hang, was die Einbindbarkeit mindert.

## **57**

Die Bewertung im Punkt Konfliktfreiheit zu Verkehrslärm bzw. Konfliktfreiheit zu anderen Nutzungen ist ebenfalls nicht zu beanstanden. Sowohl Verkehrslärm als auch bereits vorhandene Lärmquellen aus Nutzungen wie gewerblichen Nutzungen sind in der Bauleitplanung zu berücksichtigen und getrennt zu betrachten sowie nach anderen Regelwerken zu berechnen. Der Verkehrslärm wird auch nicht im Bereich Konfliktfreiheit zu anderen Nutzungen nochmals und damit doppelt bewertet, wie es der Antragsteller annimmt. Es ist damit sachgerecht, beide Lärmquellen getrennt zu betrachten. Insbesondere erscheint es auch sachgerecht, Standorten in der Nähe von schützenswerter Wohnbebauung, welche im Hinblick auf § 50 Abs. 1 BImSchG nur mit stärkeren Einschränkungen im Immissionsschutz realisierbar wären, eine geringere Punktzahl bis 0 zu geben, da das interkommunale Gewerbegebiet gerade zum Ziel hat, Standorte zu finden, an denen keine Lärmkonflikte mit benachbarter Bebauung zur Einschränkung der vollen Immissionsrichtwerte führen können. Der Antragsteller verkennt, dass das Lärmkriterium nur eines im Rahmen der Standortalternativen-Prüfung war. Es ist aber zulässig, diesem ein höheres Gewicht einzuräumen, wenn es gerade ein Ziel ist, ein Gewerbegebiet zu planen, das keinen Einschränkungen

durch eine benachbarte Bebauung unterliegt, so dass die normalen Immissionsrichtwerte der TA-Lärm für Gewerbegebiete reduziert werden müssen oder flächenbezogene Emissionskontingente festgesetzt werden müssen, um die bei benachbarter schützenswerter Bebauung ankommenden gewerblichen Immissionen im Rahmen des Zulässigen zu halten. Unzulässig wäre es lediglich, dem Lärmkriterium einen so hohen Stellenwert einzuräumen, dass alle anderen Kriterien demgegenüber untergingen und bei der Standortauswahl keine Rolle mehr spielen würden. Dies ist vorliegend jedoch nicht der Fall.

#### **58**

Hinsichtlich der vom Antragsteller noch genannten, im Gutachten nicht berücksichtigten Alternativstandorte „ehemaliges Sägewerk (L ...gelände)“, „ehemaliges Autohaus F ...“, „ehemaliges ...-Gebäude“, „ehemaliges Gebäude G ... ..“ und anderen Flächen hat der Antragsgegner die mangelnde Eignung erläutert. Das L ...gelände soll in einen Wohnstandort umgewandelt werden. Die Liegenschaften „F ...“, „...-Gebäude“ und „G ...“ stellen Einzelstandorte dar, die teilweise schon im Bestand Konflikte mit der angrenzenden Bebauung aufwiesen. Das Gebäude „G ...“ wird zudem anderweitig genutzt und steht daher nicht zur Verfügung. Die weiteren Flächen in W ... sind nicht erweiterungsfähig, da die Flächen bereits verkauft sind. Das Gewerbegebiet E ... liegt nicht mehr im Bereich der Mitgliedsgemeinden.

#### **59**

Es ist zudem festzuhalten, dass auch die zuständige Landesplanungsbehörde in ihren Stellungnahmen (letztmals insoweit ausführlich vom 3.9.2018) ausdrücklich zu dem Ergebnis kommt, dass die hier in Anspruch genommene Ausnahme vom Anbindegebot einschlägig ist und deren Voraussetzungen vorliegen.

#### **60**

Im Ergebnis kann daher die Prüfung der Standortalternativen und die Auswahl des Plangebiets als zu bevorzugender Standort nicht beanstandet werden. Entsprechend ist festzustellen, dass die Voraussetzungen der Ausnahme der Ziffer 3.3 des LEP vorliegen.

#### **61**

bb) Ebenso enthält der Regionalplan der Region Allgäu (16) mit „(Z)“ bezeichnete, vom Ordnungsgeber damit als Ziel eingestufte Festlegungen. Eine Verletzung von im Regionalplan der Region Allgäu (16) genannten Ziele ist vorliegend jedoch nicht gegeben.

#### **62**

(1) Der Antragsteller rügt die Verletzung des „Teil B Fachliche Ziele und Grundsätze“ in „Teil I Nachhaltige Sicherung und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen und nachhaltige Wasserwirtschaft“ unter „1 Landschaftliches Leitbild“ und konkret das unter 1.1 genannte Ziel „(Z) Die natürlichen Grundlagen und die landschaftlichen Gegebenheiten sollen zur Erhaltung und Entwicklung der Region als Lebens- und Arbeitsraum für die dortige Bevölkerung und als bedeutender Erholungsraum gesichert werden.“ Hierzu führt die Begründung aus, dass im Vergleich mit anderen Regionen die weitgehend von land- und forstwirtschaftlicher Nutzung und Gebirgsbereichen geprägte Landschaft der Region Allgäu noch gering belastet geblieben sei. Die Erhaltung der natürlichen Grundlagen und der vielfältigen Landschaft gehöre zu den wichtigsten Aufgaben der Region. Die ökologische Belastbarkeit der Teilräume sei sehr unterschiedlich; so sei sie z.B. im Hochgebirge und in Moorbereichen sehr gering. Bei einer standortgerechten Nutzung könnten sowohl die Belange des Naturschutzes gewahrt als auch langfristig die Grundlagen der Erholungsnutzung gesichert werden.

#### **63**

Bereits aus der Begründung ergibt sich, dass Abweichungen von diesem Ziel bei einer standortgerechten Nutzung möglich sind. Insgesamt weist dieses Ziel eine nur geringe Aussageschärfe auf. Hinweise darauf, unter welchen konkreten Umständen von dieser lediglich als „Soll“-Ziel formulierten planerischen Forderungen abgewichen und etwa anderen Vorgaben der Landesplanung Vorrang eingeräumt werden kann, lassen sich daraus nicht entnehmen. Die angeführte planerische Festlegung hat gegenüber der gemeindlichen Planungshoheit vielmehr einen offenen Inhalt. Sie nimmt eine abschließende Abwägung im Bauleitplanverfahren noch nicht vorweg. Der Antragsgegner kann daher ohne Verstoß gegen § 1 Abs. 4 BauGB durch eine eigene Abwägungsentscheidung diese landesplanerische Abwägung grundsätzlich ausfüllen. Zudem wird der Antragsgegner dem Ziel gerade gerecht, indem mit dem interkommunalen Gewerbegebiet die Erhaltung und Entwicklung der Region als Arbeitsraum für die dortige Bevölkerung gesichert wird. Das genannte Ziel 1.1 soll nicht per se jegliche Art der Bebauung verhindern, sondern eine

Entwicklung der Region ermöglichen. Der Antragsgegner hat im Rahmen der Abwägung diesem Standort ohne Verstoß gegen den Regionalplan den Vorzug gegeben.

#### 64

(2) In Teil B I 2.1 „Landschaftliche Vorbehaltsgebiete“ ist unter Ziffer 20 das Moränenhügelland südlich Lindenberg i. Allgäu, Seitentäler der Oberen Argen sowie Höhen nördlich von Gestratz und Moore nördlich von Maierhöfen als landschaftliches Vorbehaltsgebiet bestimmt (mit Zielausweisung). Ausweislich der Karte 3 „Natur und Landschaft“ befindet sich das Bbauungsplangebiet am Rand der Markierung für das Vorbehaltsgebiet 20. In der Begründung zu 2.1 wird ausgeführt, dass zur Erhaltung charakteristischer Landschaftsbereiche, deren Nutzung, Eigenart, Vielfalt und Struktur für den Naturhaushalt, die Landschaftspflege, das Landschaftsbild sowie für die Erholungsnutzung von besonderer Bedeutung sind, es erforderlich sei, geeignete landschaftliche Vorbehaltsgebiete auszuweisen. Hierbei sei auch die ökologische Bedeutung dieser Bereiche über Naturraum- und Regionsgrenzen hinaus zu berücksichtigen. Bei der Abwägung mit anderen Nutzungsansprüchen komme in landschaftlichen Vorbehaltsgebieten den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege besonderes Gewicht zu. Landschaftliche Vorbehaltsgebiete seien jedoch keine Schutzgebiete im Sinn des Naturschutzrechtes und hätten auch keine vergleichbare Funktion. Eine ordnungsgemäße land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung sei von den landschaftlichen Vorbehaltsgebieten generell nicht betroffen, d.h. es ergeben sich für die Land- und Forstwirtschaft keine über die bestehenden gesetzlichen Anforderungen hinausgehenden zusätzlichen Beschränkungen. Zusätzlich wird zum Gebiet 20 in der Begründung ausgeführt, dass das Westallgäuer Hügelland aufgrund seiner intensiven eiszeitlichen Überprägung durch den Rheingletscher ein sehr vielfältiges und kleinteiliges Erscheinungsbild aufweist. Der südliche Bereich dieses Gebiets sei durch die weite Talfurche der mäandrierenden, gehölzgesäumten Rothach südlich von Weiler-Simmerberg geprägt. Von der Deutschen Alpenstraße (B 308) oberhalb der Talhänge aus ergäben sich zahlreiche weite Ausblicke auf diesen sehr reich strukturierten Raum bis hinein in die Schweizer Berge, in den Bregenzer Wald und auf die Nagelfluhkette. Eingestreut in zahlreiche tannenreiche Waldbestände seien Moore und Streuwiesen, so dass sich in Verbindung mit dem dichten Netz von Gewässern und Feldgehölzen in dieser Wiesen- und Weidelandschaft ein wertvolles Biotopnetz erhalten hat. Der gesamte Raum könne damit Ausgleichsfunktionen übernehmen. Nördlich von Röthenbach verästelt sich das A. in zahlreiche Nebentäler und Quellbereiche. Die Argenschlucht unterhalb des NSG Eistobel sei in besonderem Maße schützwürdig.

#### 65

Einzelgehöfte, andere bebaute Bereiche sowie geplante Siedlungsgebiete, die aufgrund ihrer geringen Größe aus Maßstabsgründen kartographisch nicht aus den landschaftlichen Vorbehaltsgebieten ausgenommen werden können, sind von diesen bereits nach dem Ziel in Teil B I 2.1 allgemein ausgenommen. Die Ausnahme für diese Bereiche ist jedoch primär der Tatsache geschuldet, dass die anliegende Karte 3 das gesamte Geltungsgebiet des Regionalplans umfasst und einen sehr groben Maßstab von 1:100.000 aufweist. Bei diesem Maßstab kommt der Karte keine Parzellenschärfe zu. Vielmehr sind eher allgemein größere Waldbereiche und Wasserläufe mit einer „x“ Markierung für die entsprechenden Vorbehaltsgebiete versehen. So ist beispielsweise der Karte nicht eindeutig zu entnehmen, ob im hier verfahrensgegenständlichen Bereich die Kreisstraße die Begrenzung bilden soll, und wo genau die Grenze des landschaftlichen Vorbehaltsgebiets zu ziehen ist. Insoweit ist bei der Ausweisung der landschaftlichen Vorbehaltsgebiete neben der nicht parzellenscharfen Karte auch die Beschreibung des Gebiets heranzuziehen. Für eine absolute Verbindlichkeit der Zielausweisung in einer Form, dass diese keiner Abwägung im Rahmen der gemeindlichen Planungshoheit mehr zugänglich ist, wäre jedoch eine genauere Ausweisung des Gebiets mit klaren Grenzen erforderlich. Im Zusammenspiel mit der Beschreibung des landschaftlichen Vorbehaltsgebiets ist hier jedoch für die verfahrensgegenständliche Fläche nicht zu erkennen, dass diese einem besonderen Schutz unterliegen sollte und im Hinblick auf die fehlende Aussageschärfe der Karte keine Ausnahmen möglich sein sollten. Der Fokus der Ausweisung liegt inhaltlich auf dem A. und seinen Nebentälern sowie der Argenschlucht und dem Eistobel. Zwar handelt es sich vorliegend derzeit um eine Wiesen- und Weidefläche, die aber aufgrund der Historie als nur teilweise rekultivierte Kiesabbaufäche nicht dem klassischen Bild der hier zu schützenden Landschaft entspricht. Die vorgesehene Fläche weist vielmehr keinerlei der in der Begründung des Regionalplans genannten Charakteristika auf. Sie liegt im nicht parzellenscharf abgegrenzten Randbereich des Vorbehaltsgebiets. Der Antragsgegner hat das Ziel im Rahmen seiner Abwägung berücksichtigt und dem gleichrangigen Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung gegenübergestellt. Im Hinblick auf die bestehende Vorbelastung der Fläche durch den früheren Kiesabbau und die vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen hat er im Rahmen der

Abwägung dem Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung den Vorrang eingeräumt. Die eigentliche Abwägung greift der Antragsteller jedoch nicht an, sondern hält das Ziel nicht einer Abwägung zugänglich. Im Übrigen hat auch die zuständige Landesplanungsbehörde in ihren Stellungnahmen lediglich auf das landschaftliche Vorbehaltsgebiet hingewiesen, aber im Übrigen keine Einwände insoweit erhoben.

**66**

(3) Ferner sieht der Antragsteller einen Verstoß gegen die Ziele in Teil B V 1.2 sowie 1.3. Teil B V ist mit „Siedlungswesen“ überschrieben. Nach 1.2 soll in allen Gemeinden in der Regel eine organische Siedlungsentwicklung stattfinden. Eine über die organische Siedlungsentwicklung hinausgehende Entwicklung ist in der Regel in zentralen Orten und Siedlungsschwerpunkten zulässig. In 1.3 sind drei Ziele enthalten. Zunächst heißt es, dass insbesondere einer unorganischen Ausweitung der Siedlungsgebiete in besonders exponierte Lagen wie Kuppen und Oberhangteile von Höhenrücken vor allem im Süden und Westen der Region entgegengewirkt werden soll. Weiterhin heißt es in 1.3, dass zur Eingrenzung des Flächenverbrauchs insbesondere vorhandene Baulandreserven und leer stehende Gebäude genutzt sowie Nachverdichtungen in den Siedlungsgebieten vorgenommen werden sollen. Schließlich soll einer Zersiedelung der Landschaft entgegen gewirkt werden. Neubauflächen sollen möglichst in Anbindung an bestehende Siedlungseinheiten ausgewiesen werden. In der Begründung zu 1.2 heißt es, dass als Maßstab für die Siedlungstätigkeit der Gemeinden vor allem die organische Entwicklung anzusehen ist. Deren Umfang bemisst sich nach Lage, Größe, Struktur und Ausstattung der jeweiligen Gemeinde. Im Wohnsiedlungsbereich umfasst die organische Entwicklung neben dem Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung auch den einer angemessenen Zuwanderung, z.B. von Personen, die am Ort oder einer Nachbargemeinde einen Arbeitsplatz haben. Nicht in den Rahmen einer organischen Entwicklung fällt eine von außen herangetragene übermäßige Zuwanderung. Für den gewerblichen Bereich gilt, dass neben der Deckung des Bedarfs der ortsansässigen Betriebe Flächen für die Neuansiedlung von Betrieben, die der Grundversorgung oder der Strukturverbesserung dienen, bereit gestellt werden. Eine über die organische Entwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit kommt in der Regel für zentrale Orte und Siedlungsschwerpunkte in Betracht. Zu 1.3 wird in der Begründung ausgeführt, dem typischen Orts- und Landschaftsbild komme insbesondere in den Tourismusgebieten im Süden und Westen der Region große Bedeutung zu, denn dieses trägt zur Attraktivität des Gebietes bei. Da ebene Flächen vor allem hier relativ selten seien, mussten für die Siedlungsentwicklung schon immer auch Hangbereiche herangezogen werden. Der Freihaltung besonders exponierter Lagen wie Kuppen und Oberhangteile von Höhenrücken von einer unorganischen Ausweitung von Siedlungsgebieten komme in der Abwägung der verschiedenen Belange in der Regel besondere Bedeutung zu. Den Gemeinden obliege es, in ihrer Siedlungspolitik sparsam mit dem unvermehrten Grund und Boden umzugehen. Flächensparende Bauweisen und Innenentwicklung vor Außenentwicklung seien dabei wichtige Gesichtspunkte. Die Umnutzung von innerörtlichen, ehemals landwirtschaftlich genutzten Flächen, Gebäuden und von Gewerbe- und Bahnbrachen usw. könne zu einer Reduzierung des Flächenverbrauchs beitragen. Eine Zersiedelung, die insbesondere durch Streubebauung verursacht wird, schränke vor allem die Funktionsfähigkeit der vorhandenen Freiräume ein und führe in der Regel zu erhöhten Erschließungskosten. Durch die Anbindung neuer Baugebiete an geeignete bestehende Siedlungseinheiten könne einer Zersiedelung der Landschaft entgegengewirkt werden.

**67**

Alle Ziele sind lediglich als allgemeine „Soll“-Vorschriften formuliert. Im Kontext mit der Begründung ist nicht erkennbar, dass hier im Hinblick auf die nur geringe Aussageschärfe der Ziele keine Ausnahmen möglich wären. Das Ziel in 1.2 ist mit „soll in der Regel“ formuliert, was bereits aufzeigt, dass Abweichungen möglich sind. Das erste Ziel in 1.3 betrifft „besonders exponierte Lagen“ vor allem im Süden und Westen der Region. Die Begründung verweist hier auf die Tourismusgebiete. Weder liegt das verfahrensgegenständliche Gebiet auf einer exponierten Lage wie einer Kuppe oder einem Oberhangteil, noch liegt hier ein stark vom Tourismus geprägtes Gebiet im Süden oder Westen vor. Die weiteren Ziele wiederholen lediglich die sich bereits aus höherrangigem Recht, insbesondere dem Baugesetzbuch, ergebenden allgemeinen Pflichten im Rahmen der Planung. Wenn keine Baulandreserven oder leerstehenden Gebäude vorhanden sind, kann eine Nachverdichtung nicht erfolgen. Auch die Anbindung an bestehende Siedlungseinheiten „soll möglichst“ erfolgen. Eine strikte Verpflichtung besteht nicht. Im Übrigen wird auf die obigen Ausführungen verwiesen.

**68**

(4) Ein Verstoß gegen Ziele des Regionalplans ist damit nicht gegeben. Im Weiteren rügt der Antragsteller lediglich Grundsätze, die nicht zu einem Verstoß gegen das Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB führen können.

#### **69**

d) Mängel in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB sind nicht gegeben. Nach § 1 Abs. 7 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Ein Abwägungsmangel liegt dann vor, wenn eine Abwägung überhaupt nicht vorgenommen worden ist oder wenn der Ausgleich zwischen den verschiedenen Belangen in einer Weise vorgenommen worden ist, der die objektive Gewichtung eines dieser Belange verfehlt (vgl. bereits BVerwG, U.v. 12.12.1969 - IV C 105.66 - BVerwGE 34, 301). Das Abwägungsgebot erlaubt bei einer Planungsentscheidung einen besonders flexiblen und dem Einzelfall gerecht werdenden Interessenausgleich unter maßgeblicher Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Maßgebend ist, ob nach zutreffender und vollständiger Ermittlung des erheblichen Sachverhalts alle sachlich beteiligten Belange und Interessen der Entscheidung zugrunde gelegt sowie umfassend in nachvollziehbarer Weise abgewogen worden sind (vgl. auch BVerfG (Kammer), B.v. 19.12.2002 - 1 BvR 1402.01 - NVwZ 2003, 727).

#### **70**

Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot nicht verletzt, wenn sich die zur Planung berufene Gemeinde bzw. vorliegend ein Zweckverband in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendigerweise für die Zurückstellung des anderen Belangs entschieden hat. Die darin liegende Gewichtung der von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange ist ein wesentliches Element der planerischen Gestaltungsfreiheit und als solches der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle entzogen. Die Kontrolle beschränkt sich im Rahmen des Abwägungsgebots auf die Frage, ob die Gemeinde bzw. vorliegend der Zweckverband die abwägungserheblichen Gesichtspunkte rechtlich und tatsächlich zutreffend bestimmt hat und ob sie die aufgezeigten Grenzen der ihr obliegenden Gewichtung eingehalten hat.

#### **71**

Gemessen an diesen Grundsätzen kann der Senat keine Verletzung des Abwägungsgebots erkennen.

#### **72**

aa) Der Antragsteller macht insoweit geltend, dass der notwendige Sicherheitsabstand der Bebauung vom bestehenden Wald nicht eingehalten werde. Die fachlichen Stellungnahmen hätten einen Abstand von 35 m für erforderlich gehalten, vorgesehen seien aber nur 25 m. Die wiederkehrende Fällung von höheren Bäumen erfülle nach den fachlichen Stellungnahmen den genehmigungsbedürftigen Tatbestand einer Rodung. Diese sei aber nicht genehmigungsfähig. Dies gelte auch für die sog. Entbuschungsmaßnahmen auf der Ausgleichsfläche 2. Der Antragsteller bezieht sich insoweit auf die fachlichen Stellungnahmen des Amtes für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Kempten vom 24. Januar 2018 und 6. August 2018.

#### **73**

Da der Sicherheitsabstand vom Waldrand zur Bebauung nicht nur dem Schutz bestehender oder zu errichtender Gebäude dient sondern auch dem Schutz von Menschen, die sich in diesen oder um diese Gebäude aufhalten, erscheint dem Senat insoweit noch eine umweltbezogene Rechtsvorschrift vorzuliegen, welche der Antragsteller geltend machen kann. Im Hinblick auf eine mögliche genehmigungspflichtige Rodung dürfte ebenfalls eine umweltbezogene Rechtsvorschrift vorliegen, deren Einhaltung der Antragsgegner rügen kann.

#### **74**

Der Antragssteller übersieht jedoch, dass die von ihm zitierten Stellungnahmen zu früheren Planfassungen ergangen sind. In seiner Stellungnahme vom 24. Oktober 2018 (zur öffentlichen Auslegung vom 8.10.2018 bis 22.10.2018) erklärt das Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Kempten ausdrücklich, dass nun eine Planung vorgelegt worden sei, welche aus forstlicher Sicht alle diskutierten Themen aufgenommen habe, so dass keine Einwände mehr erhoben würden sowohl im Hinblick auf die berücksichtigten Sicherheitsabstände als auch die vorgeschlagenen Ausgleichsmaßnahmen. Das Einverständnis zur vorgelegten Planung werde aus forstlicher Sicht erklärt. Das Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Kempten nahm schließlich im Rahmen der letzten öffentlichen Auslegung (12.4.2019 bis 26.4.2019) mit Schreiben vom 16. April 2019 erneut Stellung. Hinsichtlich der Ausgleichsflächen seien die Einwände

berücksichtigt worden. Hinsichtlich des Waldabstands übernehme bei Fläche 1 die Maßnahmenkonzeption die Vorschläge. Hinsichtlich der Fläche 2 würden die Vorschläge nur teilweise übernommen. Da es sich noch um einen jungen Wald handle, seien zunächst 30 m Abstand nötig, die später auf 25 m sinken könnten, wenn waldbauliche Maßnahmen des Waldumbaus in einigen Jahren nach der Durchforstung begonnen würden und im aktuellen Waldrandbereich Laubhölzer vorgebracht würden. Der Antragsgegner hat sich in seiner Sitzung vom 12. Juni 2019 im Rahmen der Abwägung mit diesem Vortrag nochmals befasst. Unter Berücksichtigung der aktuellen Baumhöhe von 15 m im Bereich der Fläche 2 sei nicht mit einer akuten Gefährdung zu rechnen. Der Waldabstand von 25 m, welcher sich auf den herzustellenden Zustand beziehe, sei vom Überschattungsrand aus abgeleitet, so dass der Abstand vom Stamm aus die geforderten 30 m einhalte. Somit könne gewährleistet werden, dass es sowohl jetzt als auch während der Umbau-Dauer zu keiner Gefährdung komme. Mit dieser Abwägungsentscheidung hat sich der Antragsteller nicht mehr auseinandergesetzt oder substantiiert dagegen vorgetragen. Da in weiten Bereichen bereits nach dem Bebauungsplan ein Waldabstand von 30 m und mehr eingehalten ist und im Übrigen keine Einwände der Fachbehörde vorliegen bzw. die Abwägung nicht substantiiert angegriffen wurde, kann auch der Senat keine Abwägungsfehler erkennen. Hinsichtlich eventueller Rodungen und dafür erforderlicher Genehmigungen hat die Fachbehörde selbst keine Einwände mehr vorgetragen. Der Antragsgegner nimmt hier auf überholte Stellungnahmen Bezug.

#### **75**

bb) Weiterhin liegt kein Verstoß gegen die Alpenkonvention mit ihrem Protokoll Raumplanung vor, der zu einer fehlerhaften Abwägung führen würde.

#### **76**

Bei der Alpenkonvention (Rahmenkonvention und Durchführungsprotokolle), in deren Geltungsbereich der verfahrensgegenständliche Bebauungsplan zu liegen kommt, handelt es sich um völkerrechtliche Verträge, die auf Grund der entsprechenden Zustimmungsgesetze Bestandteil der innerstaatlichen Rechtsordnung im Rang eines Bundesgesetzes geworden sind. Ob ihre Bestimmungen aber unmittelbar anwendbares Recht darstellen oder etwa nur zur Ausfüllung von Ermessens- und Beurteilungsspielräumen oder zur Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen heranzuziehen sind, muss für jede einzelne Bestimmung gesondert nach deren Inhalt, Zweck und Formulierung ermittelt werden (vgl. Söhnlein, BayVBI 2013, 105). Laut dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof (vgl. E.v. 13.9.2012 - Vf. 16-VII-11 - VerfGHE 65, 152; BayVGh, U.v. 16.3.2010 - 15 N 04.1980 - juris; U.v. 1.6.2015 - 2 N 13.2220 - BayVBI 2015, 864; U.v. 25.4.2018 - 14 N 14.878 - NuR 2018, 710; Schroeder, NuR 2006, 133) stellt die Alpenkonvention gerade kein unmittelbar anwendbares Recht dar. Sie ist nicht „self-executing“. Die Bestimmungen der Alpenkonvention verleihen den Vertragsparteien nach dem Wortlaut des Art. 2 Abs. 1 der Alpenkonvention (AK) einen weiten Beurteilungsspielraum („werden die Vertragsparteien geeignete Maßnahmen ... ergreifen“, vgl. Schroeder, NuR 2006, 133). Sie können daher kaum gerichtlich überprüft werden. Dass eine direkte Anwendung der Alpenkonvention durch nationale Gerichte und Behörden ausscheidet, ergibt sich bereits daraus, dass nach Art. 2 Abs. 3 AK die Vertragsparteien ihre Absicht erklären, Einzelheiten des Abkommens in speziellen Protokollen festzuhalten. Die Alpenkonvention selbst stellt jedoch nur einen Gesetzgebungsauftrag an den Bundestag dar und wirkt als Auslegungshilfe für Behörden und Gerichte. Die unmittelbare Anwendung einer solchen Vorschrift durch deutsche Behörden und Gerichte setzt voraus, dass sie nach Inhalt, Zweck und Formulierung hinreichend genau ist und keiner weiteren Ausführungsbestimmung bedarf (vgl. Schroeder, NuR 2006, 133).

#### **77**

Insgesamt wurden neun Protokolle auf dieser Grundlage erarbeitet und von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert, darunter das Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention 1991 im Bereich Raumplanung und nachhaltige Entwicklung - Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ (BGBl. II 2002, 1787). Die Protokolle selbst verfügen zwar grundsätzlich über die notwendigen Eigenschaften eines völkerrechtlichen Vertrags mit „self-executing“ Charakter. Sie sind aber ihrerseits nur dann unmittelbar durch nationale Behörden und Gerichte anwendbare Vorschriften, sofern ihre Bestimmungen nach Inhalt, Zweck und Formulierung hinreichend bestimmt sind und keiner weiteren Ausführungsvorschriften bedürfen. Dies ist jeweils im Einzelfall zu prüfen. In erster Linie wendet sich die Alpenkonvention mit ihren Durchführungsprotokollen jedoch an den Gesetzgeber. Das nationale Recht erfüllt grundsätzlich die in den Durchführungsprotokollen der Alpenkonvention formulierten Anforderungen (vgl. BayVGh, U.v. 16.3.2010 - 15 N 04.1980 - juris). Somit ist im Regelfall durch die Anwendung der einschlägigen nationalen Gesetze

die Umsetzung der Alpenkonvention seitens der Behörden und der Gerichte gewährleistet (vgl. BayVerfGH, E.v. 13.9.2012 - Vf. 16-VII-11 - VerfGHE 65, 152; BayVGh, U.v. 16.3.2010 - 15 N 04.1980 - juris).

## **78**

Die Abwägung maßgeblich beeinflussende, unmittelbar anwendbare Normen aus dem Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“, die noch nicht in deutsches Recht umgesetzt und somit ohnehin mit dessen Anwendung berücksichtigt wären, sind jedoch nicht ersichtlich. Der Antragsteller zitiert insoweit Art. 3 des Protokolls „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“. Diese Bestimmung ist jedoch zu ungenau, um ohne Ausführungsbestimmung unmittelbar und mit konkreten, über die im Zug der Planung bereits aufgeworfenen Fragen der Raumordnung und Landesplanung hinausgehenden Aussagen angewendet zu werden. Hier werden bereits nach der Überschrift lediglich Umweltschutzkriterien formuliert, welche in den Politiken der Raumplanung und nachhaltigen Entwicklung zu berücksichtigen und rechtzeitig mit den wirtschaftlichen Interessen zu harmonisieren sind. Es handelt sich somit nur um Ziele, welche in der nationalen Gesetzgebung zu berücksichtigen und weiter auszuformulieren sind. In Art. 5 verpflichten sich die Parteien ebenfalls nur diese Ziele in anderen Politiken ebenfalls zu berücksichtigen. Nach Art. 8 sind insbesondere Pläne und/oder Programme für die Raumplanung und nachhaltige Entwicklung zur Verwirklichung dieser Ziele zu erstellen. Dies lässt ebenfalls erkennen, dass die genannten Ziele noch weiterer Ausführungsbestimmungen bedürfen und nicht unmittelbar anwendbar sind. Entsprechend wird im Landesentwicklungsprogramm, wie auch der Antragsteller ausführt, insbesondere in den Ziffern 2.3.1, 2.3.2 und 2.3.3 auf den Alpenraum eingegangen und ein Alpenplan zur Erschließung von Verkehrsvorhaben vorgesehen. Hierbei handelt es sich jedoch lediglich um Grundsätze und keine verbindlichen Ziele. Lediglich die Zoneneinteilung des Alpenplans ist als Ziel im Landesentwicklungsprogramm formuliert. Im Übrigen kommt der Antragsteller selbst lediglich zu dem Ergebnis, dass die Vorgaben der Raumordnungspläne im Licht der Alpenkonvention auszulegen seien, ohne dies jedoch in Bezug auf den verfahrensgegenständlichen Bebauungsplan weiter zu subsumieren. Entsprechend kann auch kein Abwägungsfehler insoweit erkannt werden.

## **79**

cc) Auch im Übrigen sieht der Senat keine Fehler in der Abwägung. Der Antragsteller beruft sich auf § 1a Abs. 2 BauGB und das Gebot des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden, ohne hierzu jedoch hinreichend substantiiert darzulegen. Insoweit kann auf die Ausführungen zur Prüfung der Standortalternativen sowie zur Erforderlichkeit der Planung verwiesen werden.

## **80**

e) Art. 141 Abs. 1 und 2 BV beinhaltet rein objektives Verfassungsrecht in Gestalt von Staatszielbestimmungen, die im Rahmen der Landesgesetzgebung zu berücksichtigen sind. Er wird lediglich als Maßstab bei Landesgesetzen herangezogen, wie dies bei den nicht unerheblichen Gebieten des Jagd-, Naturschutz- und Wasserrechts der Fall ist. Er gewährt keine subjektiven Rechte, insbesondere keines auf Umweltschutz oder eines auf Gewährung eines bestimmten Schutzniveaus (vgl. BayVerfGH, E.v. 23.8.1985 - Vf. 116-VI/84 - VerfGH 38, 112). Eine Verletzung durch den hier verfahrensgegenständlichen Bebauungsplan scheidet daher aus.

## **81**

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

## **82**

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

## **83**

Gründe für die Zulassung der Revision nach § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor.