VGH München, Beschluss v. 19.05.2021 – 9 N 17.2284

Titel:

Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren

Normenketten:

VwGO § 47 Abs. 2 S. 1, Abs. 5 S. 1
EMRK Art. 6 Abs. 1 S. 1

Leitsatz:

Das geltend gemachte Interesse einer Antragstellerin an Schutz vor Konkurrenz durch andere (Lebensmittel-) Einzelhandelsbetriebe bzw. entsprechende Gewerbeimmobilien ist nicht abwägungserheblich. (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Normenkontrollklage, Entscheidung durch Beschluss, Antragsbefugnis, Konkurrenzschutz, mündliche Verhandlung, Beschluss, Wettbewerbssituation, Konkurrenz, Abwägungsgebot

Fundstellen:

BayVBl 2022, 127
LSK 2021, 12555
GewA 2022, 215

Tenor

I. Der Normenkontrollantrag wird abgelehnt.

II. Die Antragstellerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags vorläufig vollstreckbar.

IV. Der Streitwert wird auf 30.000,- Euro festgesetzt.

V. Die Revision wird nicht zugelassen.

Gründe

I.

1
Die Antragstellerin wendet sich gegen den am 25. November 2016 bekanntgemachten Bebauungsplan „S.“ der Antragsgegnerin.

2
Der angegriffene Bebauungsplan setzt in dessen Geltungsbereich nördlich des Kernortes E., nördlich der Autobahn … und westlich der Bundesstraße … auf dem ca. 3 ha großen Grundstück FlNr. … Gemarkung E., auf dem ehemals ein holzverarbeitender Betrieb tätig war, als Art der baulichen Nutzung ein „Sonstiges Sondergebiet für großflächigen Einzelhandel“ mit der Konkretisierung fest, dass ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb mit nahversorgungsrelevantem Lebensmittelsortiment mit einer Verkaufsfläche von maximal 1.500 m² und ein nahversorgungsrelevanter Lebensmitteldiscounter mit einer Verkaufsfläche von maximal 1.000 m² zulässig sein sollen.

3
Die Antragstellerin ist Mieterin der Immobilie B.straße … am Versorgungsstandort „A. …“ in der der Antragsgegnerin nördlich benachbarten Gemeinde E. Die R. … oHG betreibt dort einen Supermarkt (Vollsortimenter) mit Getränkemarkt.

4

Die Antragstellerin macht im Normenkontrollverfahren geltend, dass sie als Mieterin antragsbefugt sei und auch die Interessen der Markbetreiberin R. … oHG vertreten könne. Ihre privaten Interessen als Gewerbetreibende müssten aufgrund ihres eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs bei der Abwägung Berücksichtigung finden. Es läge kein Regelfall vor, bei dem das Interesse eines Handelstreibenden, von Festsetzungen verschont zu bleiben, welche die Ansiedlung eines Konkurrenten gestatten, nicht schutzwürdig sei. Vielmehr liege ein besonders gelagerter Einzelfall vor, bei dem die Expansion von Konkurrenten auf eklatanten Verstößen gegen das Planungsrecht beruhe. Der Bebauungsplan sei aus vielerlei Gründen, insbesondere wegen Verstößen gegen die Raumordnung und das Wasserrecht, aber auch in Bezug auf die Auslegung des Plans und Mängel bei den Festsetzungen offensichtlich rechtswidrig. Ein Sondergebiet für großflächigen Einzelhandel sei im Plangebiet nicht abwägungsgerecht und rechtmäßig planbar. Der Konkurrenz würde ein unzulässiger Wettbewerbsvorteil gegenüber der Antragstellerin verschafft werden. Die Situation der Antragstellerin ähnele der Konkurrentenklage, etwa im Subventionsrecht. Gegen eine offensichtlich rechtswidrige „Beförderung“ eines Konkurrenten könne sie sich zur Wehr setzen. Dies gelte umso mehr, als ihr Standort in dem zentralen Versorgungsbereich der Gemeinde E. liege, dessen Existenz von der streitgegenständlichen Planung wegen großer räumlicher Nähe hierzu eklatant gefährdet werde. Art. 19 Abs. 4 GG sei zu berücksichtigen.

5
Der Antrag sei auch begründet. Die Bekanntmachung der erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung und die anschließende Auslegung seien fehlerhaft. Die Planung sei in Anbetracht des Versorgungsstandorts „A. …“ in E. nicht erforderlich. Sie diene auch nicht der wohnnahen Versorgung der Bewohner der Antragsgegnerin, sondern liege in städtebaulich unerwünschter Nähe zu einem Industrie- und Gewerbegebiet im Außenbereich. Die Planung sei mangels städtebaulich integrierter Lage bzw. fehlender städtebaulicher Randlage und Fortentwicklung der Versorgungstruktur bei unzulänglicher Alternativenprüfung bzw. Vorhandensein eines Alternativstandortes an der D.-Straße mit 5.800 m² sowie wegen Verstoßes gegen das Beeinträchtigungsgebot nicht an die Ziele der Raumordnung angepasst. Es liege ein Verstoß gegen das interkommunale Abstimmungsgebot in Bezug auf die Gemeinde E. vor, weil deren zentraler Versorgungsbereich „A. …“ erheblich negativ beeinträchtigt werde. Das Plangebiet verstoße mit seiner Lage im Überschwemmungsgebiet gegen Wasserrecht. Es könne nicht davon ausgegangen werden, dass wegen der Darstellung im Flächennutzungsplan als Gewerbegebiet kein neues Baugebiet entstehe oder die Bebauungsmöglichkeiten im Vergleich zur gegenwärtigen Lage im Außenbereich nicht zunehmen würden. Die artenschutzrechtlichen Vorgaben seien fehlerhaft abgearbeitet. Die planerischen Festsetzungen „Discounter“ und „Lebensmittel-Vollsortimenter“ sowie die immissionsschutzrechtlichen Festsetzungen seien zu unbestimmt. Die Festsetzung zur gebietsbezogenen Verkaufsflächenbeschränkung sei unwirksam, da sie keine Rechtsgrundlage habe und in Anbetracht der festgesetzten Baugrenzen Anlass zu einem „Windhundrennen“ biete. Die Abwägung sei fehlerhaft. Dies gelte insbesondere hinsichtlich der Erreichbarkeit des nicht integrierten Standortes als auch hinsichtlich der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Es fehle an einer bedingten Festsetzung nach § 9 Abs. 2 BauGB hinsichtlich des Retentionsausgleichs. In Bezug auf Altlasten und Begrünung werde gegen das Konfliktbewältigungsgebot verstoßen.

6
Die Antragstellerin beantragt,

7
den Bebauungsplan „S. …“ für unwirksam zu erklären.

8
Die Antragsgegnerin beantragt,

9
den Antrag abzulehnen.

10
Mit Schreiben vom 1. August 2018 und 30. August 2018 hörte der Senat die Beteiligten zu einer Entscheidung durch Beschluss nach § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO an.

11

Wegen der weiteren Einzelheiten und des sonstigen Vorbringens der Beteiligten wird auf die Gerichtsakte und die beigezogenen Planaufstellungsakten der Antragsgegnerin Bezug genommen.

II.

12
1. Der Senat entscheidet nach Ausübung pflichtgemäßen Ermessens über den Normenkontrollantrag ohne mündliche Verhandlung durch Beschluss, da er eine mündliche Verhandlung nicht für erforderlich hält (§ 47 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 VwGO). Der Senat hat dementsprechend im Verfahren darauf hingewiesen, dass eine Entscheidung durch Beschluss mangels Antragsbefugnis in Betracht kommt. Die Antragstellerin hat sich daraufhin zwar zur Frage der Antragsbefugnis geäußert und Einwände gegen eine Entscheidung durch Beschluss erhoben. Der angeführte Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK steht einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung aber nicht entgegen. Aus dem Zusammenwirken von § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO und dieser Vorschrift folgt der Grundsatz, dass über einen Normenkontrollantrag, mit dem sich der Eigentümer eines im Plangebiet gelegenen Grundstücks gegen eine Festsetzung in einem Bebauungsplan wendet, die unmittelbar sein Grundstück betrifft, aufgrund einer mündlichen Verhandlung zu entscheiden ist. Demgegenüber kann über Normenkontrollanträge von Eigentümern, deren Grundstücke nicht im Plangebiet liegen, je nach Lage der Dinge auch dann im Beschlusswege entschieden werden, wenn sie wegen einer möglichen Verletzung des Rechts auf gerechte Abwägung der eigenen Belange aus § 1 Abs. 7 BauGB antragsbefugt sind (vgl. BVerwG, B.v. 25.3.2019 - 4 BN 14.19 - juris Rn. 7 m.w.N.; BayVGH, B.v. 25.6.2020 - 15 N 19.1537 - juris Rn. 13). Die Antragstellerin, die sich darauf beruft, Mieterin des außerhalb des Plangebiets liegenden Anwesens B.straße … in E. zu sein, könnte somit im Lichte des Art. 6 EMRK allenfalls als mittelbar Betroffene bzw. Plannachbarin in vorgenannten Sinne gelten (vgl. BVerwG, B.v. 3.8.2017 - 4 BN 11.17 - juris Rn. 19).

13
Unabhängig davon, dass die Änderungen des Bebauungsplans „S. …“ nicht direkt Grundstücke der Antragstellerin betreffen, kann von einer mündlichen Verhandlung hier auch deshalb abgesehen werden, weil der Normenkontrollantrag, wie nachstehend ausgeführt, bereits (offensichtlich) unzulässig ist (vgl. BayVGH, B.v. 25.6.2020 - 15 N 19.1537 - juris Rn. 14 m.w.N.).

14
2. Der Normenkontrollantrag hat keinen Erfolg.

15
Der Antrag ist bereits unzulässig, weil die Voraussetzungen des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO für die Bejahung der Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren im vorliegenden Verfahren nicht erfüllt sind.

16
Nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist im Normenkontrollverfahren antragsbefugt, wer geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in seinen Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Ist ein Antragsteller Eigentümer oder Nutzer von Grundstücken außerhalb des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans kann die Antragsbefugnis insbesondere aus dem subjektiven Recht auf gerechte Abwägung der eigenen Belange aus § 1 Abs. 7 BauGB folgen; ein Antragsteller kann sich darauf berufen, dass seine abwägungserheblichen privaten Belange möglicherweise fehlerhaft abgewogen wurden. Drittschützenden Charakter hat das Abwägungsgebot aber nur hinsichtlich solcher privater Belange, die für die Abwägung erheblich sind. Deshalb muss ein Antragsteller, der in einem Normenkontrollantrag eine Verletzung des Abwägungsgebots geltend machen will, einen eigenen Belang als verletzt bezeichnen, der für die Abwägung beachtlich war. Abwägungsbeachtlich sind dabei nur private Belange, die in der konkreten Planungssituation einen städtebaulich relevanten Bezug haben und schutzwürdig sind. Nicht abwägungsbeachtlich sind insbesondere geringwertige oder mit einem Makel behaftete Interessen sowie solche, auf deren Fortbestand kein schutzwürdiges Vertrauen besteht, oder solche, die für die Gemeinde bei der Entscheidung über den Plan nicht erkennbar waren (vgl. BVerwG, B.v. 10.7.2020 - 4 BN 50.19 - juris Rn. 6 m.w.N.; BayVGH, U.v. 16.7.2019 - 9 N 17.2391 - juris Rn. 18 m.w.N.). Abwägungsbeachtliche Belange in diesem Sinn liegen hinsichtlich der Antragstellerin nicht vor.

17
Zwar steht der Antragsbefugnis der Antragstellerin nicht schon entgegen, dass sie nur Mieterin von außerhalb des Plangebiets liegenden Immobilien ist. Die Tatsache, dass eine bestimmte

Grundstücksnutzung nur aufgrund eines Miet- oder Pachtvertrags geschieht, führt nicht aus sich dazu, dass die damit zusammenhängenden Interessen bei der planerischen Abwägung unberücksichtigt zu bleiben hätten (vgl. BVerwG, U.v. 21.10.1999 - 4 C N 1.98 - juris Rn. 14 f.; BayVGH, B.v. 11.7.2017 - 9 N 16.257 - juris Rn. 4; HessVGH, U.v. 9.3.2017 - 4 C 1255/15.N - juris Rn. 24). Die Antragstellerin ist aber jedenfalls nicht antragsbefugt, weil sie unabhängig davon keine eigenen abwägungserheblichen privaten Belange benannt hat, die möglicherweise fehlerhaft abgewogen worden sind. Das geltend gemachte Interesse der Antragstellerin an Schutz vor Konkurrenz durch andere (Lebensmittel-) Einzelhandelsbetriebe bzw. entsprechende Gewerbeimmobilien ist nicht abwägungserheblich. Dies gilt auch losgelöst von der Frage, ob die Antragstellerin als Mieterin von Einzelhandelsimmobilien in E. die Interessen des betreffenden Marktbetreibers (R. … oHG) geltend machen könnte oder eigene Interessen als Mieterin von Gewerbeimmobilien ausreichend dargelegt hat, etwa weil ihre Befürchtung ersichtlich geworden wäre, die betreffende Immobilie bei Realisierung der Planung nicht mehr wie bisher nutzen zu können, da bei Aufgabe der derzeitigen Einzelhandelsnutzung eine entsprechende Nachnutzung nicht erwartet werden könnte (vgl. OVG LSA, B.v. 17.2.2021 - 2 K 18/19 - juris Rn. 31 m.w.N.).

18
Das Interesse, ein Gewerbe frei von Konkurrenz anderer ausüben zu können, ist in aller Regel kein abwägungserheblicher Belang, weil ihm der städtebauliche Bezug fehlt; das Bauplanungsrecht verhält sich gegenüber Wettbewerbsinteressen neutral. Der einzelne Gewerbetreibende hat weder einen Anspruch darauf, dass eine vorhandene Wettbewerbssituation nicht verschlechtert wird, noch ist sein dahingehendes Interesse schutzwürdig, weil er mit neuer Konkurrenz ständig rechnen muss. Das gilt grundsätzlich auch dann, wenn der Bebauungsplan die Grundlage für die Ansiedlung eines Konkurrenten im Einzugsbereich der eigenen wirtschaftlichen Betätigung, ggf. sogar in der unmittelbaren Nachbarschaft, bildet (vgl. BVerwG, B.v. 10.7.2020 - 4 BN 50.19 - juris Rn. 8 m.w.N.; BayVGH, B.v. 1.3.2016 - 15 CS 16.244 - juris Rn. 28 m.w.N.). Es liegt auf der Hand und bedarf insoweit keiner weiteren Erörterung, dass dies erst recht auch auf eine Wettbewerbssituation zutrifft, die - wie hier - von „interkommunaler“ Art ist, weil Konkurrenzschutz hinsichtlich einer Ansiedlung in einer Nachbargemeinde geltend gemacht wird (vgl. BVerwG, B.v. 30.8.1994 - 4 NB 31.94 - juris Rn. 5).

19
Ohne Erfolg macht die Antragstellerin folglich hier geltend, der Bebauungsplan sei aufgrund von vielfachen Verstößen gegen das Planungsrecht offensichtlich rechtswidrig und unwirksam; es liege ein besonders krasser Fall vor. Es würden durch eine eklatant unzulässige Bebauungsplanung bestimmte Betreiber zulasten anderer gefördert. Das Planungsrecht werde wettbewerbsverzerrend unter Verletzung von Art. 14 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 12 GG eingesetzt. Einen eigenen Belang, der für die Abwägung erheblich war sowie verletzt worden ist und über ihr (allgemeines) Interesse an Konkurrenzschutz hinausgeht, benennt sie damit nicht (vgl. OVG LSA, B.v. 17.2.2021 - 2 K 18/19 - juris Rn. 40).

20
Die Antragstellerin trägt insoweit oder mit ihrem sonstigen Vorbringen auch keine besonderen Umstände des Einzelfalls vor, die eine Berücksichtigung gerade der privaten Interessen eines Einzelbetriebes nahelegen. Wann dies der Fall ist, lässt sich nicht losgelöst von den jeweiligen Gegebenheiten abstrakt festlegen. Zu denken ist dabei etwa an Fälle, in denen die planende Gemeinde Erklärungen von einigem Verbindlichkeitsgrad abgegeben und damit beim Handeltreibenden ein mehr oder minder stark ausgeprägtes und schützenswertes Vertrauen dahin begründet hat, Überlegungen zur Ansiedlung eines oder mehrerer Konkurrenten würden erst gar nicht angestellt (vgl. OVG LSA, B.v. 17.2.2021 - 2 K 18/19 - juris Rn. 31 m.w.N.). Ähnliches könnte gelten, wenn das Antragstellergrundstück in einem Gebiet liegen würde, das Gegenstand eines planerischen Konzepts der Gemeinde ist, welches der Baugebietsausweisung als Einzelhandelsbereich zugrunde liegt und deshalb als Ausdruck ihrer planerischen Selbstbindung auch in die bauleitplanerische Abwägung einbezogen werden müsste (vgl. OVG MV, U.v. 13.8.2019 - 3 K 217/15 - juris Rn. 46 m.w.N.). Solche beispielhaft angeführten besonderen Umstände dürften in Bezug auf einen Einzelbetrieb, der in einer Nachbargemeinde angesiedelt ist, aber - wie hier - in aller Regel nicht vorliegen.

21
Auch sonst lässt sich keine besondere Sachlage erkennen, die eine Berücksichtigung der privaten Interessen der Antragstellerin hier rechtfertigen könnte. Dem Vorbringen der Antragstellerin kann insbesondere auch nichts Greifbares dafür entnommen werden, dass die Planungsmotivation der

Antragsgegnerin nicht in der Verfolgung städtebaulicher Ziele gelegen haben, sondern es an der Planerforderlichkeit fehlen könnte, weil sie ihre Planungshoheit zur Verzerrung des Wettbewerbs zulasten eines abgrenzbaren Kreises von Konkurrenten gezielt missbraucht hätte. Mit einer entsprechenden Motivationslage der Antragsgegnerin begründet die Antragstellerin ihre Einwände gegen das Vorliegen der Planerforderlichkeit nicht. Ein solcher Fall kann nicht allein deshalb angenommen werden, weil die Gemeinde ein Grundstück so überplant, dass dieses für eine Nutzung in Anspruch genommen werden kann, die zu anderen Anbietern in Konkurrenz tritt. Es kann somit auch dahingestellt bleiben, ob in einem solchen Fall § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB Drittschutz überhaupt vermitteln würde (vgl. NdsOVG, B.v. 15.8.2017 - 1 MN 95/17 - juris Rn. 17).

22
Soweit die Antragstellerin sich darauf beruft, dass der angefochtene Bebauungsplan den Zielen der Raumordnung widerspreche (vgl. § 1 Abs. 4 BauGB), insbesondere dem Ziel 5.3.2 des Landesentwicklungsprogramms 2013, wonach die Flächenausweisung für Einzelhandelsgroßprojekte an integrierten Standorten zu erfolgen habe und dem Ziel 5.3.3, wonach die Funktionsfähigkeit der zentralen Orte und die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich von Einzelhandelsgroßprojekten nicht wesentlich beeinträchtigt werden dürfe, vermag auch dieses Vorbringen ihre Antragsbefugnis nicht zu begründen. Mit den in den genannten Zielen zum Ausdruck kommenden objektiv-rechtlichen Belangen einer ausgeglichenen Versorgungsstruktur bzw. der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche korrespondiert kein rechtlich schützenswertes subjektives Interesse eines Handeltreibenden, selbst wenn dieser sein Gewerbe in einem zentralen Versorgungsbereich ausübt (vgl. OVG LSA, B.v. 17.2.2021 - 2 K 18/19 - juris Rn. 31, 36 m.w.N.; OVG MV, U.v. 13.8.2019 - 3 K 217/15 - juris Rn. 45).

23
Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 173 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

24
Die Streitwertfestsetzung hat ihre Grundlage in § 52 Abs. 1 und 8 GKG unter Berücksichtigung der Nr. 9.8.1 des Streitwertkatalogs 2013 für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

25
Gründe für die Zulassung der Revision nach § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor.