

Az.: 1 A 1191/18
3 K 1439/17



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

1. der Frau
2. des Herrn
beide wohnhaft:

- Kläger -
- Berufungskläger -

prozessbevollmächtigt:

gegen

die Große Kreisstadt Limbach-Oberfrohna
vertreten durch den Oberbürgermeister
Rathausplatz 1, 09212 Limbach-Oberfrohna

- Beklagte -
- Berufungsbeklagte -

prozessbevollmächtigt:

wegen

Fortführung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplanverfahrens
hier: Berufung

hat der 1. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Meng, die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Schmidt-Rottmann und den Richter am Obergerverwaltungsgericht Ranft aufgrund der mündlichen Verhandlung

am 21. Januar 2021

für Recht erkannt:

Die Berufung der Kläger gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 13. Juni 2018 - 3 K 1439/17 - wird zurückgewiesen.

Die Kläger tragen die Kosten des Berufungsverfahrens als Gesamtschuldner.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Kläger können die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des zu vollstreckenden Betrags leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Kläger wenden sich gegen die Beendigung des Aufstellungsverfahrens über den vorhabenbezogenen Bebauungsplan „.....“ vom 7. November 2016 und begehren die Feststellung, dass der Einstellungsbeschluss der Beklagten sachgrundlos, d. h. ermessens- und abwägungsfehlerhaft gefasst worden und das Planaufstellungsverfahren nicht beendet worden sei.
- 2 Sie sind Eigentümer der Flurstücke....., und..... Die Beklagte, eine Große Kreisstadt mit 24.275 Einwohnern (Stand: 12/2019), erteilte den Klägern am 16. Oktober 2008 einen bauplanungsrechtlichen Vorbescheid für die Errichtung eines Einfamilienhauses auf der Grundlage von § 35 BauGB sowie mit Bescheid vom 13. Oktober 2009 eine Baugenehmigung für einen

Geräteschuppen. Diese Bescheide nahm die Beklagte mit Bescheiden vom 18. März 2010 zurück.

3 Bereits am 16. Februar 2010 hatten die Kläger bei der Beklagten einen Antrag auf Einleitung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplanverfahrens gestellt. Sie hätten das Flurstück..... mit einer Gesamtgröße von 18.136 m² erworben. Die bebaubare Fläche sei durch Eintrag in das Baulastenverzeichnis auf ca. 4.800 m² begrenzt. Innerhalb dieser Fläche solle zurückgesetzt ein Einfamilienhaus mit Garage und Nebenanlagen errichtet werden. Am 12. April 2010 beschloss die Beklagte die Aufstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans „Errichtung eines Einfamilienhauses mit Garage und Nebenanlagen“ auf einer Teilfläche des Flurstücks..... (5.000 m²) Im Rahmen der Behördenbeteiligung wurde deutlich, dass der Planung eines einzelnen Wohngebäudes nicht zugestimmt werden würde. Danach entstand ein zweiter Vorentwurf, der acht Einfamilienhäuser mit Garagen und Nebenanlagen vorsah.

4 Am 14. März 2011 hob die Beklagte den Aufstellungsbeschluss vom 12. April 2010 auf und beschloss die Aufstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans „.....“. Das Plangebiet umfasste die Flurstücke.....,, ..., ... sowie..... Den Vorentwurf billigte die Beklagte mit Beschluss vom 25. März 2011. Die Einbeziehung des Flurstücks..... diene der Entwicklung eines städtischen Wohngebiets mit etwa acht Wohneinheiten. Den Entwurf des Bebauungsplans (Bearbeitungsstand 10/2011) billigte der Stadtrat der Beklagten mit Beschluss vom 12. Dezember 2011. Des Weiteren beschloss er die Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange. Im Rahmen der Behördenbeteiligung äußerten u. a. die Landesdirektion Chemnitz und der Landkreis Zwickau Bedenken gegen eine Baulandausweisung auf landwirtschaftlichen Flächen und gegen die Annahme eines dringenden Wohnraumbedarfs, der die Ausweisung neuer Wohnflächen erfordere. Flächenreserven seien vorhanden; es stünden auch innerstädtische Brachflächen und Baulücken zur Verfügung.

5 Mit Beschluss des Technischen Ausschusses der Beklagten vom 31. Januar 2014 wurde zum Entwurf des vorhabenbezogenen Bebauungsplans (Bearbeitungsstand vom 18. Dezember 2013) auf eine Änderung der Begründung des Umweltberichts verwiesen sowie im Weiteren ausgeführt:

„Die Stellungnahmen der Landesdirektion Chemnitz und des Landkreises Zwickau haben jedoch keine Aussicht auf eine Genehmigung des Bebauungsplans zugelassen. Bemängelt wurden u. a., dass rechtskräftige Bebauungsplangebiete nicht in Anspruch genommen werden und die Stadt keinen rechtskräftigen Flächennutzungsplan besitzt. Zwischenzeitlich wurde das Änderungsverfahren zur Reduzierung des Plangebiets ‚.....‘ im Ortsteil K..... eingeleitet. Das Planverfahren zur Neuaufstellung des gemeinsamen Flächennutzungsplans ... wird vorbereitet“.

6 Der geänderte Planentwurf wurde am 25. September 2014 ergänzt. Am 3. November 2014 billigte die Beklagte diesen Entwurf und beschloss die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung.

7 Daran anschließend erstellte das „..... GmbH“ (nachfolgend: Planungsbüro) am 13. März 2015 eine tabellarische Zusammenfassung der Stellungnahmen im Rahmen der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung.

8 Der seit dem 1. August 2015 tätige, neu gewählte Oberbürgermeister der Beklagten teilte den Klägern mit Schreiben vom 17. September 2015 das Folgende mit:

„Ich möchte Sie darüber informieren, dass ich mich intensiv in die laufenden Bebauungsplanverfahren der Stadt einarbeite.

Als Träger der Planungshoheit führt die Stadt auch das Bebauungsplanverfahren für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan, deren Vorhabenträger Sie sind. Ziel des vorhabenbezogenen Bebauungsplans ist es, ausnahmsweise Flächen des Außenbereichs zu Bauland zu entwickeln. Begründet wird dies damit, dass nicht ausreichend Flächen zur Bebauung mit Einfamilienhäusern zur Verfügung stehen. Dies sehe ich nicht so. Gerade im unmittelbaren Innenstadtbereich liegen ausreichend unbebaute Flurstücke, zum Beispiel entlang der W...- und F..... brach, es gilt, diese zu entwickeln.

Nach erster Einsicht in die mir vorliegende Aktenlage, sind im Rahmen der bisher durchgeführten Auslegungen, eine Vielzahl kritischer und ablehnender Stellungnahmen aus der Öffentlichkeit eingegangen, die gerade auch auf diese unbebauten Flächenpotentiale in der Innenstadt hinweisen. Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange stehen dem Vorhaben kritisch gegenüber und haben ihre Zustimmung zum Verfahren versagt und ebenfalls auf die Entwicklung und Nutzung innerstädtischer Brach- und Freiflächen verwiesen. Des Weiteren liegt das Plangebiet in einem Vorbehaltsgebiet Landwirtschaft und berührt einen Grundsatz der Regionalplanung.

Ich möchte Sie daher bitten, bis auf Widerruf, keine weiteren Fachplanungen zu beauftragen und auch keine Erschließungsverträge mit Versorgungsunternehmen abzuschließen.“

- 9 Mit Schreiben vom 26. Januar 2016 beantragte die CDU-Fraktion im Stadtrat der Beklagten, den Abwägungsbeschluss zu dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan in den Geschäftsgang zu geben. In seinem Antwortschreiben vom 22. Februar 2016 verwies der Oberbürgermeister auf eine (noch) fehlende Beschlussreife; die hausinterne Abwägung unter Berücksichtigung der eingegangenen Einwände sei noch vorzunehmen. Die Abwägung zu den Stellungnahmen wurde danach ergänzt. Die Prozessbevollmächtigten der Kläger baten mit E-Mail vom 7. Oktober 2016 und Schreiben vom 7. November 2016 erfolglos um Übersendung der aktuellen Abwägungsunterlagen.
- 10 Mit Schreiben vom 28. Oktober 2016 lud der Oberbürgermeister zur Sitzung des Stadtrats am 7. November 2016. Als Tagungsordnungspunkt 10 (Vorlage-Nr.: 214/2016) wurde die „Abwägung der eingegangenen Stellungnahmen der Öffentlichkeit, der Behörden und der sonstigen Träger öffentlicher Belange zum Entwurf des Bebauungsplans ‚.....‘ in der Fassung vom 18. Dezember 2013, ergänzt am 25. September 2014“ genannt. Der Beschlussvorschlag vom 28. Oktober 2016 zur Vorlage Nr. 214/2016, lautete:
- „Das Verfahren zur Aufstellung des Bebauungsplans ‚.....‘ wird aufgehoben“.
- 11 Zur Begründung wurde u. a. ausgeführt, dass das Plangebiet im Vorbehaltsgebiet Landwirtschaft des Regionalplans Chemnitz-Erzgebirge liege und die Bedenken gegen zusätzliche Flächeninanspruchnahmen für eine weitere Baulandausweisung nicht hätten entkräftet werden können. Es wurde ausgeführt:
- „Gegenstand der Begründung des Planentwurfs war die Ermittlung von Flächenpotentialen für Eigenheime in innerstädtischen Bereichen (Stand 09/2014). Darin wurde festgestellt, dass der kurzfristige Bedarf nicht vollständig auf innerstädtischen Flächen gedeckt werden kann. Dennoch wurden 2014 37 Baugenehmigungen (BG), 2015 22 BG sowie aktuell 23 BG für den Bau eines Einfamilienhauses außerhalb von rechtskräftigen Bebauungsplänen erteilt. Dies zeigt, dass die Suche nach geeigneten Grundstücken für den Bau eines EFH erfolgreich stattfindet und Ressourcen im privaten Grundstücksverkehr erfolgreich aktiviert werden können. Dies war in diesem Umfang nicht vorhersehbar (...)“.

- 12 Der Beschlussvorlage war eine 74seitige Abwägungsvorlage beigelegt, die gegenüber der tabellarischen Aufstellung des Planungsbüros vom 13. März 2015 Änderungen aufwies.
- 13 In seiner öffentlichen Sitzung am 7. November 2016 hob der Stadtrat der Beklagten das Verfahren zur Aufstellung des Bebauungsplans „.....“ auf (bekanntgemacht am 24. November 2016). Von den anwesenden 27 Stadträten stimmten 14 für die Aufhebung des Bebauungsplanverfahrens und 13 Stadträte dagegen. Stadtrat Z..... hatte zuvor darauf hingewiesen, dass sich die mit den Sitzungsunterlagen ausgereichte Anlage von der Abwägung des Planungsbüros „immens“ unterscheide. Seinen Antrag, die Stellungnahmen „analog dem letzten gefassten Abwägungsbeschluss“ einzeln abzuwägen, lehnte der Stadtrat mit 14 zu 13 Stimmen ab.
- 14 Mit Schreiben vom 10. und 11. November 2016 forderten die Kläger und die CDU-Stadtratsfraktion den Oberbürgermeister auf, dem Beschluss zu widersprechen. Die Prozessbevollmächtigten der Kläger ersuchten den Landkreis Zwickau darüber hinaus mit Schreiben vom 28. November 2016 um die rechtsaufsichtsbehördliche Beanstandung des Beschlusses.
- 15 Nachdem dies jeweils abgelehnt wurde, haben die Kläger am 4. April 2017 vor dem Verwaltungsgericht Chemnitz Feststellungsklage und beantragt,
festzustellen, „dass das Bauleitverfahren hinsichtlich des vorhabenbezogenen Bebauungsplans „.....“ durch die Beklagte fortzuführen ist, da der Einstellungsbeschluss des Stadtrats der Beklagten vom 7. November 2016 rechtswidrig ist und der Fortführung damit nicht entgegensteht“,
hilfsweise,
festzustellen, „dass der Grund, es fehle der Bedarf für neue Wohnbauflächen, keinen Sachgrund darstellt, der die Einstellung des Verfahrens zur Aufstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans „.....“ rechtfertigt. Der Stadtrat der Beklagten hat unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts einen neuen Beschluss zu fassen“.
- 16 Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 13. Juni 2018 - 3 K 1439/17 - abgewiesen. Die Feststellungsklage sei im Haupt- und Hilfsantrag unzulässig. Sie sei in

der Sache auf die Fortführung des vorhabenbezogenen Bebauungsplanverfahrens und im Antrag auf die Feststellung der Verpflichtung zur Fortführung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans gerichtet. Es könne dahinstehen, ob ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis und das Rechtsschutzbedürfnis der Kläger fehle, da der in der Sache geltend gemachte Anspruch auf Fortführung des Bebauungsplanverfahrens im Wege einer Leistungsklage geltend gemacht werden könne. Eine solche hätten die Kläger „zu umgehen versucht“, weil ein Anspruch auf Fortführung eines Bebauungsplanverfahrens nicht existiere. Den Klägern fehle die Klagebefugnis. Ein Anspruch auf Aufstellung eines Bebauungsplans sei gesetzlich ausgeschlossen, was auch von den Klägern nicht bestritten werde. Der Auffassung, dass es nicht um einen Anspruch auf Fortführung des vorhabenbezogenen Bebauungsplanverfahrens gehe, sondern um dessen fehlerfreie Durchführung und Beendigung, könne nicht gefolgt werden. Soweit die Kläger eine Verletzung von Vorschriften der Gemeindeordnung rügten, dienten diese nicht ihrem Schutz und vermittelten den Klägern daher kein subjektives Recht. Mit dem beamtenrechtlichen Bewerberverfahrensanspruch auf die fehlerfreie Durchführung eines Besetzungsverfahrens sei die vorliegende Konstellation nicht vergleichbar. Bezüglich des Hilfsantrags fehle es an einem feststellungsfähigen Rechtsverhältnis zwischen den Klägern als Vorhabenträger des vorhabenbezogenen Bebauungsplans und dem Stadtrat der Beklagten. Ein Rechtsverhältnis bestehe allenfalls im Verhältnis zur Beklagten.

- 17 Gegen das den Klägern am 12. September 2018 zugestellte Urteil haben diese am 10. Oktober 2018 die Zulassung der Berufung beantragt und ihren Zulassungsantrag am 12. November 2018 begründet. Der Senat hat mit Beschluss vom 26. September 2019 die Berufung zugelassen.
- 18 Die Kläger tragen vor, dass ihr Begehren auf die erneute Befassung des Stadtrats in einem rechtsstaatlichen Aufstellungsverfahren gerichtet sei, um in einem ergebnisoffen fortgeführten Verfahren einen positiven Satzungsbeschluss zu ermöglichen. Der Regelungsgehalt des § 1 Abs. 3 BauGB werde dabei nicht verkannt. Die willkürliche Beendigung des über viele Jahre in enger Abstimmung mit der Beklagten geführten zeitaufwändigen und kostenintensiven Aufstellungsverfahrens für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan sei nicht hinnehmbar, zumal den Klägern allein Planungskosten in fünfstelliger Höhe entstanden seien.

- 19 Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts sei die Feststellungsklage zulässig. Zwischen den Klägern und der Beklagten bestehe ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis. Das Institut des vorhabenbezogenen Bebauungsplans mit der Pflicht zum Abschluss eines Durchführungsvertrags sei durch ein enges Kooperationsverhältnis zwischen dem Vorhabenträger und der Gemeinde geprägt. Hieraus ergäben sich Rechte und Pflichten, die ein Rechtsverhältnis begründeten. Dem Rechtsschutzbegehren der Kläger liege auch ein konkreter Sachverhalt zugrunde.
- 20 Die erforderliche Klagebefugnis sei ebenfalls gegeben. Es bestehe die Möglichkeit, dass sie in ihrem Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung nach § 12 Abs. 2 Satz 1 BauGB verletzt würden. Nach dieser Vorschrift bestehe kein Anspruch auf die Einleitung des Bebauungsplanverfahrens oder den Erlass des Bebauungsplans, jedoch ein Anspruch auf eine rechtsfehlerfreie Ermessensausübung. Zwar sei die Vorschrift hier nicht direkt anwendbar; der in ihr enthaltene Rechtsgedanke lasse sich aber auf die vorliegende Fallkonstellation übertragen. Wenn die Gemeinde über die Einleitung des Bebauungsplanverfahrens ermessensfehlerfrei entscheiden müsse, müsse sie erst recht ermessensfehlerfrei über die Frage der Fortsetzung des Bebauungsplanverfahrens entscheiden. Dies gelte auch im Hinblick auf das Kostenrisiko, dem mit der Vorschrift entgegengewirkt werden solle. Die Möglichkeit einer Rechtsverletzung bestehe, denn die Einstellung des Aufstellungsverfahrens sei allein mit einem fehlenden Bedarf an weiteren Wohneinheiten im Stadtgebiet der Beklagten begründet worden. Die Kläger hätten hingegen substantiiert vorgetragen, dass ein Bedarf an weiteren Wohngebieten im Zuge der Planaufstellung prognostiziert worden sei. Aus der vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung ermittelten Neubedarfsprognose bis 2025 sei für die Beklagte ein Bedarf von insgesamt 348 Wohneinheiten für die Jahre 2012 bis 2025 benannt worden. Das Planungsbüro habe ausweislich der Planbegründung eine Übersicht zu den in den Bebauungsplangebieten der Beklagten vorhandenen Wohnbauflächen erstellt. Es sei zu dem Ergebnis gekommen, dass lediglich 22 Wohneinheiten auf der Basis rechtsgültiger Bebauungspläne zur Verfügung stünden; bei Berücksichtigung noch unerschlossener Baugebiete erhöhe sich diese Zahl auf 53 Wohneinheiten. Bezogen auf Baulücken und Brachflächen stünden kurzfristig zehn sowie eine Baufläche, mittelfristig 25 sowie zwei und langfristig zwei und 26 Bauflächen/Wohneinheiten zur Verfügung. Dies belege einen erheblichen Fehlbedarf. Den Klägern müsse die Möglichkeit eröffnet sein, im Wege des Primärrechtsschutzes

den Eintritt eines Schadens abzuwehren; auf die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen vor den Zivilgerichten (vgl. BGH, Urt. v. 18. Mai 2006 - III ZR 396/04 -, juris Rn. 9 f.) müssten sich nicht verweisen lassen.

21 Das Feststellungsinteresse liege vor. Die Kläger hätten sowohl in rechtlicher als auch in wirtschaftlicher Hinsicht ein berechtigtes Interesse an der Fortsetzung des Bebauungsplanverfahrens. Der Grundsatz der Subsidiarität stehe nicht entgegen. Die Entscheidung über die Fortführung des Bebauungsplanverfahrens sei kein Verwaltungsakt.

22 Die Feststellungsklage sei auch begründet. Es bestehe ein Anspruch der Kläger auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung. Die Beklagte habe ihr Planungsermessens überschritten; sie habe willkürlich gehandelt. Die Einstellung des Bauleitverfahrens habe angesichts des u. a. durch die Tabellen des Planungsbüros nachgewiesenen Bedarfs an Wohnbauflächen nicht auf städtebaulichen Gründen beruht. Die Schaffung von Bauland durch den vorhabenbezogenen Bebauungsplan sei städtebaulich erforderlich. Ungeachtet dessen sei dem Stadtrat in Vorbereitung der Sitzung vom 7. November 2016 eine von der Stadtverwaltung „suggestiv“ wesentlich veränderte Abwägungstabelle vorgelegt worden, aus der sich der tatsächliche Bedarf nicht mehr ergebe. In der „originalen“ Tabelle sei noch ein Bedarf an Wohnbauflächen ausgewiesen gewesen; die Unterschiede zwischen der ursprünglichen und der von der Stadtverwaltung überarbeiteten Abwägungsvorlage seien durch die Synopse in der Anlage B 2 zum Schriftsatz vom 8. Januar 2021 belegt. Mit der Beschlussvorlage sei dem Stadtrat ein unzutreffender Sachverhalt unterbreitet worden. Dies korrespondiere mit dem Umstand, dass die Tagesordnung keinen Hinweis auf die Aufhebung des Aufstellungsbeschlusses enthalten habe. Eine Abwägung sei entgegen dem angekündigten Tagesordnungspunkt 10 nicht erfolgt. Der Einstellung des Aufstellungsverfahrens liege damit ein fehlerhafter Sachverhalt zugrunde.

23 Der Oberbürgermeister habe sich auch nicht in der gebotenen Weise neutral verhalten. Bereits mit seinem Amtsantritt habe er verlauten lassen, dass es mit ihm keinen vorhabenbezogenen Bebauungsplan „.....“ geben werde.

24 Die Kläger beantragen,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 13. Juni 2018 - 3 K 1439/17 - zu ändern und festzustellen, dass der Beschluss über die Einstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplanverfahrens „.....“ vom 7. November 2016 sachgrundlos und damit ermessens- bzw. abwägungsfehlerhaft erfolgt ist und das vorhabenbezogene Bebauungsplanverfahren nicht beendet wurde.

25 Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

26 Sie hält die Klage mit dem im Berufungsverfahren geänderten Antrag für unzulässig, zumindest aber für unbegründet. Das erforderliche Feststellungsinteresse fehle. Die Kläger hätten ihre mit einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan ursprünglich verfolgte Absicht, ein Eigenheim zu errichten, in der Zwischenzeit verwirklicht. Unter dem 23. Mai 2019 sei ihnen eine Baugenehmigung für die Errichtung eines Einfamilienhauses auf dem Nachbargrundstück (Flurstücke..., ..., ...) erteilt worden.

27 Auch die Klagebefugnis fehle. § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB schließe Ansprüche auf Aufstellung von Bauleitplänen ausdrücklich aus. Damit sei auch ein Anspruch auf Fortsetzung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplanverfahrens sowie auf ermessensfehlerfreie Entscheidung ausgeschlossen. Aus § 12 Abs. 2 BauGB lasse sich entgegen dem klägerischen Vorbringen nichts Anderes ableiten.

28 Die Feststellungsklage sei jedenfalls unbegründet. Von einer rechtswidrigen Einstellung des Planverfahrens könne insgesamt keine Rede sein. Die Einberufung der maßgeblichen Stadtratssitzung sei ordnungsgemäß erfolgt. Der in Tagesordnungspunkt Nr. 10 bezeichnete Verhandlungsgegenstand habe die Einstellung auch des Aufstellungsverfahrens umfasst; der „politische“ Abbruch sei Teil der gemeindlichen Planungshoheit. Die Entscheidung des Stadtrats über den Abbruch des Bebauungsplanverfahrens sei auch weder überraschend getroffen worden noch habe der Oberbürgermeister seine Haltung überraschend geändert. Die Planung sei in der Öffentlichkeit wie bei den Stadträten umstritten gewesen. Im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens habe sich gezeigt, dass auch seitens der übergeordneten Behörden dem Grundsatz der Innen- vor der Außenentwicklung höchste Priorität beigemessen worden sei. Den Stadträten seien diese Vorgänge bekannt gewesen. Soweit die der Beschlussfassung am 7. November 2016 zugrundeliegende Abwägungstabelle

nicht mit dem Entwurf der Abwägungstabelle des Planungsbüros übereinstimme, folge daraus weder die Darstellung eines fehlerhaften Sachverhalts noch ein Verfahrens- oder Abwägungsfehler. Die Erstellung der Beratungsvorlagen liege in der Verantwortung der Beklagten, nicht etwa der Kläger oder eines von ihnen beauftragten Planungsbüros. Die für die Stadtratssitzung vorbereiteten Unterlagen seien auch nicht - wie von den Klägern behauptete - objektiv wahrheitswidrig. Weder sei der Bedarf an weiteren Wohneinheiten verschwiegen noch suggeriert worden, dass der prognostizierte Wohnraum ausschließlich über innerstädtische Flächen gedeckt werden könne. Es sei auch nicht einseitig vorgetragen, sondern allein darauf hingewiesen worden, dass die Vermarktung privater Grundstücke bzw. die Aktivierung von Ressourcen im privaten Grundstücksverkehr erfolgreich gewesen seien. Für eine Befangenheit des Oberbürgermeisters sei nichts ersichtlich; überdies hätten die Kläger nicht dargetan, wie sich die behauptete Befangenheit auf die Beschlussfassung des Stadtrats hätte auswirken können. Eine Einzelabstimmung in der Stadtratssitzung über die erhobenen Einwände sei nicht erforderlich gewesen.

29 Der Stadratsbeschluss sei auch materiell rechtmäßig. Er sei auf einer fehlerfrei ermittelten Tatsachengrundlage aus stadtplanerischen Erwägungen ergangen. Für eine willkürliche Entscheidung sei nichts ersichtlich. Die Stadträte hätten den Entwurf des Planungsbüros zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan mit dem Stand 18. Dezember 2013 und den Ergänzungen v. 25. September 2014 mit den dortigen Ausführungen zum Wohnungsbedarf seit Oktober 2014 gekannt. Die „aktuelle Engpasssituation“ auf dem Wohnungsmarkt sei in der städtischen Diskussion allgemein bekannt gewesen. Es sei nichts für die Annahme ersichtlich, dass der Stadtrat fehlerhaft informiert gewesen sein könnte. Der Bedarf an Wohneinheiten sei zu keinem Zeitpunkt infrage gestellt worden, sondern allein der Weg zur Bedarfsdeckung.

30 Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakten (vier Bände) und den zugrunde liegenden Behördenvorgang (drei Ordner) Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

31 Die Berufung der Kläger ist zulässig, aber unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage im Ergebnis zu Recht abgewiesen.

32 Gegenstand des Rechtsschutzbegehrens ist - wie von den Klägern in der mündlichen Verhandlung auf Nachfrage des Senats ausdrücklich klargestellt wurde - die gerichtliche Feststellung, dass der Beschluss des Stadtrats der Beklagten über die Einstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplanverfahrens „.....“ vom 7. November 2016 sachgrundlos und damit ermessens- bzw. abwägungsfehlerhaft gefasst und das Bebauungsplanverfahren deshalb nicht beendet worden sei. Der im Berufungsverfahren präzisierte Klageantrag umfasst auch das im erstinstanzlich formulierten Hilfsantrag zum Ausdruck kommende Begehren (zur Auslegung von Anträgen nach § 88 VwGO vgl. BVerwG, Beschl. v. 16. Dezember 2019 - 4 BN 30.19 -, juris Rn. 5 m. w. N.); eine Klageänderung im Berufungsverfahren liegt danach entgegen der Auffassung der Beklagten nicht vor.

33 Die Feststellungsklage der Kläger ist zulässig, aber unbegründet.

34 Gemäß § 43 Abs. 1 VwGO kann die Feststellungsklage auf die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses (§ 43 Abs. 1, Alt. 1 VwGO) oder die Nichtigkeit eines Verwaltungsakts (§ 43 Abs. 1, Alt. 2 VwGO) gerichtet werden. Während die zweite Alternative ersichtlich ausscheidet, zumal der Stadtratsbeschluss vom 7. November 2016 nicht als Verwaltungsakt zu qualifizieren ist, liegen die Voraussetzungen der ersten Alternative vor, da zwischen den Klägern und der Beklagten ein Rechtsverhältnis in Form eines Kooperationsverhältnisses zur Vorbereitung des Abschlusses eines Durchführungsvertrags gem. § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB im Zusammenhang mit der Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans in Streit steht.

35 Dem Vorliegen eines feststellungsfähigen Rechtsverhältnisses steht nicht entgegen, dass der für einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB erforderliche Durchführungsvertrag hier nicht abgeschlossen wurde. Dies ergibt sich aus den Besonderheiten des Verfahrens über die Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans (§ 12 Abs. 1 und 2 BauGB). Kennzeichnend für dieses Verfahren ist, dass - anders als bei einem herkömmlichen Bebauungsplanverfahren - die Initiative für

die Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans nicht von der Gemeinde, sondern vom Vorhabenträger (Investor) durch Antragstellung und Vorlage seines Konzepts ausgeht (vgl. § 12 Abs. 2 Satz 1 BauGB). Die Planerstellung auf der Grundlage eingereichten Konzepts wird damit notwendigerweise auch nach dem Aufstellungsbeschluss von der Gemeinde im Rahmen ihrer Planungshoheit mit einem sich notwendiger Weise ergebenden Abstimmungs- und Kooperationsbedarf aktiv begleitet (vgl. BGH, Urt. v. 18. Mai 2006 - III ZR 396/04 -, juris Rn. 8). Dementsprechend wurde auch hier vor dem Abschluss des von den Klägern angestrebten Durchführungsvertrags (vgl. § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB) ein Planungskonzept für den Antrag nach § 12 Abs. 2 Satz 1 BauGB vorgelegt, das in Abstimmung mit der Beklagten geändert wurde (Planung von acht Einfamilienhäusern statt ursprünglich eines Einfamilienhauses). Dadurch ist ein konzeptionelles Austauschverhältnis im Zuge der Erarbeitung eines konsensfähigen Konzepts entstanden, weshalb ein Rechtsverhältnis in Form eines auf den Abschluss eines Durchführungsvertrags gerichteten Kooperationsverhältnisses in Rede steht. Zwischen den Beteiligten besteht auch Streit über Rechte und Pflichten aus diesem Rechtsverhältnis, denn die Kläger sind im Gegensatz zu der Beklagten der Auffassung, dass der Stadtrat am 7. November 2016 sachgrundlos und damit ermessens- bzw. abwägungsfehlerhaft über die Einstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplanverfahrens vom 7. November 2016 entschieden haben, weshalb das Planverfahren nicht beendet sei.

- 36 Die Subsidiarität der Feststellungsklage nach § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO steht der Zulässigkeit der Klage nicht entgegen. Hiernach kann die Feststellung nicht begehrt werden, soweit ein Kläger seine Rechte durch Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen kann oder hätte verfolgen können. Eine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage hätten die Kläger nicht erheben können, weil der Stadtratsbeschluss über die Einstellung des Bebauungsplanverfahrens keinen Verwaltungsakt darstellt. Ob die Entscheidung über den Antrag auf Einleitung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans als Verwaltungsakt anzusehen ist (so Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB 139. EL August 2020, § 12 Rn. 112; verneinend VGH BW, Beschl. v. 22. März 2000 - 5 S 444/00 -, juris Rn. 6 f. m. w. N.), bedarf dabei keiner Entscheidung. Gegenüber einer allgemeinen Leistungsklage auf Fortsetzung des Bebauungsplanverfahrens ist die Feststellungsklage

nicht subsidiär, weil die zwischen den Beteiligten streitige Frage sachgerecht und ihrem Rechtsschutzinteresse voll Rechnung tragend durch ein Feststellungsurteil geklärt werden kann (vgl. BVerwG, Urt. v. 29. April 1997 - 1 C 2.95 -, juris Rn. 25; abweichend etwa W.-R. Schenke, in: Kopp/Schenke a. a. O., § 43 Rn. 28 m. w. N.). Die Kläger können ihr auf ein Primärrechtsschutz gerichtetes Begehren auch nicht im Wege einer zivilrechtlichen Schadenersatzklage verfolgen, wie sie nach der in der Berufungsverhandlung ausführlich erörterten Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (Urt. v. 18. Mai 2005 - III ZR 396/04 -, juris 5 ff.) beim Abbruch des Aufstellungsverfahrens für einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach mehrjährig geführten Verhandlungen über den Abschluss eines Durchführungsvertrags für den Fall in Betracht kommt, dass sich der Abbruch nicht mehr im Rahmen des gemeindlichen Planungsermessens hält.

37 Anders als das Verwaltungsgericht hält der Senat die auch für Feststellungsklagen erforderliche Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) für gegeben. Eine mögliche Verletzung der Kläger in eigenen subjektiven Rechten lässt sich auf der Grundlage ihres Klagevorbringens, der Stadtratsbeschluss über die Beendigung des Aufstellungsverfahrens sei „ermessens- bzw. abwägungsfehlerhaft“ erfolgt und nicht vom gemeindlichen Planungsermessens gedeckt, schon mit Blick auf die vorzitierte Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (a. a. O.; vgl. auch NdsOVG, Beschl. v. 10. Dezember 2008 – 1 LA 150/06 -, juris Rn. 24) nicht offensichtlich und eindeutig nach jeglicher Betrachtungsweise ausschließen (zu diesem Maßstab vgl. BVerwG, Urt. v. 27. September 2018 - 7 C 23.16 -, juris Rn. 10 m. w. N.).

38 Das erforderliche Feststellungsinteresse liegt ebenfalls vor. Dafür genügt jedes nach vernünftigen Erwägungen als schutzwürdig anzuerkennende Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Natur (vgl. W.-R. Schenke, in: Kopp/Schenke a. a. O., § 43 Rn. 23 m. w. N.). Ein solches Feststellungsinteresse ist hier anknüpfend an die rechtlich unklare Lage beim Primärrechtsschutz im Falle des Abbruchs eines Bauleitverfahrens gem. § 12 Abs. 2 BauGB, jedenfalls anknüpfend an eine hier im Ergebnis geltend gemachte willkürliche Ermessensentscheidung gegeben (vgl. NdsOVG, Beschl. v. 10. Dezember 2008 a. a. O., juris Rn. 24; Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger a. a. O., § 12 Rn. 112).

- 39 Schließlicly steht der Zulässigkeit der Klage auch nicht entgegen, dass den Klägern mit Datum vom 23. Mai 2019 eine Baugenehmigung für die Errichtung eines Einfamilienhauses erteilt und das Eigenheim in der Zwischenzeit errichtet wurde. Das Plangebiet des vorhabenbezogenen Bebauungsplans (Flurstücke.....,, ..., ... und.....) ist davon schon nicht betroffen, weil sich die Baugenehmigung auf ein benachbartes Grundstück (Flurstücke..., ... und...) bezieht.
- 40 Die Klage auf Feststellung, dass der Beschluss über die Einstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplanverfahrens vom 7. November 2016 sachgrundlos und damit ermessensfehlerhaft bzw. abwägungsfehlerhaft erfolgt ist und das vorhabenbezogene Bebauungsplanverfahren deshalb nicht beendet wurde, ist unbegründet.
- 41 Dies gilt unabhängig von der Frage, ob selbst ein „sachgrundlos“ ergangener Stadtratsbeschluss zur wirksamen Beendigung eines Planaufstellungsverfahrens führt, weil sich die Beklagte bei ihrer Entscheidung über den Abbruch des Verfahrens im Rahmen der ihr obliegenden gemeindlichen Planungshoheit (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 82 Abs. 2, Art. 84 Abs. 1 SächsVerf,) gehalten und die durch das allgemeine Willkürverbot (Art. 3 Abs. 1 GG; Art. 18 Abs. 1 SächsVerf) gezogenen Grenzen nicht überschritten hat.
- 42 Auch nach der Entscheidung über die Einleitung eines Aufstellungsverfahrens für einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan gem. § 12 Abs. 2 Satz 1 BauGB behält die Gemeinde aufgrund ihrer Planungshoheit die uneingeschränkte Verfahrensherrschaft, innerhalb der ihr die Entscheidung über die Fortführung oder den Abbruch eines Bauleitverfahrens obliegt (vgl. VGH BW, Beschl. v. 22. März 2000 a. a. O., juris Rn. 5; Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger a. a. O., § 12 Rn. 114 f.). Die Bauleitplanung betrifft den Kernbereich der gemeindlichen Zuständigkeit über die geordnete städtebauliche Entwicklung des Gemeindegebiets, wie es mit den Regelungen in § 1 Abs. 3 Satz 1 und Satz 2 BauGB deutlich wird (vgl. Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger a. a. O., § 12 Rn. 111). Der den Gemeinden aufgrund ihrer Planungshoheit zustehende Ermessensspielraum wird letztlich nur durch das Willkürverbot begrenzt. Die Nichtfortführung des Bauleitverfahrens liegt damit regelmäßig im Risikobereich des Vorhabenträgers (vgl. NdsOVG, Beschl. v. 10.

Dezember 2008 a. a. O., juris Rn. 24; Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger a. a. O., § 12 Rn. 117), dem das Baugesetzbuch auch beim Bestehen eines durch langjährige Vertragsverhandlungen begründeten Kooperationsverhältnisses keinen Anspruch auf „konsequente Fortführung“ eines Aufstellungsverfahrens für einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan vermittelt.

- 43 Willkürlich ist eine Entscheidung, wenn sie sachgrundlos ist, insbesondere auf beliebigen außerhalb des Planungsermessens der Gemeinde liegenden Beweggründen beruht, nicht aber dann, wenn sie Rahmen der Planungshoheit getroffen wurde (vgl. BGH, Urte. v. 18. Mai 2006, a. a. O., juris Rn. 9; VGH BW Beschl. v. 22 März 2000 a. a. O., juris Rn. 6; NdsOVG, Beschl. v. 10. Dezember 2008 a. a. O., juris Rn. 24; Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger a. a. O., § 12 Rn. 111).
- 44 Bei Anwendung dieses Maßstabs kann offen bleiben, ob der Beklagten bei ihrer Aufhebungsentscheidung, insbesondere hinsichtlich des von den Klägern geltend gemachten Wohnraumbedarfs, Ermessens- oder Abwägungsfehler unterlaufen sind, da ihre Entscheidung über den Abbruch des Bauleitverfahrens jedenfalls das Willkürverbot nicht verletzt. Die Abbruchentscheidung wurde weder sachgrundlos noch aufgrund beliebiger Beweggründe getroffen, die außerhalb der gemeindlichen Planungshoheit lagen. Die Aufhebung des Aufstellungsbeschlusses erfolgte ausweislich des Inhalts der Behörden- und Gerichtsakten, auf den die Beklagte in der mündlichen Verhandlung zutreffend verwiesen hat, um der Innenentwicklung Vorrang einzuräumen sowie um dem Schutz landwirtschaftlicher Flächen Rechnung zu tragen (vgl. § 1a Abs. 2 Satz 1 und 2 BauGB) und damit aus planerischen Erwägungen. Dass mit der nunmehr von der Beklagten angestrebten Planungskonzeption den politischen Vorstellungen des jetzigen Oberbürgermeisters und der aktuellen Stadtratsmehrheit Ausdruck gegeben wurde, steht der Annahme einer Entscheidung innerhalb des Planungsermessens ebenso wenig entgegen, wie der Vortrag der Kläger, dass das Planungsermessen fehlerhaft ausgeübt, insbesondere der Wohnraumbedarf fehlerhaft dargestellt worden sei. Denn vom gemeindlichen Planungsermessen umfasst ist nicht nur, dass das Bauleitverfahren aus planerischen („politischen“) Gründen aufgegeben wird (Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger a. a. O., § 12 Rn. 112; vgl. BVerwG, Urte. v. 1. August 2002 - 4 C 5.01 -, juris Rn. 39 m. w. N.), sondern auch, dass - wie hier - ein neu gewählter Stadtrat eine andere Planungskonzeption entwickelt und deshalb ein

laufendes Aufstellungsverfahren abbricht. Nicht anders als ein Bauantragsteller muss es auch der Vorhabenträger eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans grundsätzlich „hinnehmen, wenn das Planaufstellungsverfahren, aus welchen Gründen immer, nicht weiter betrieben oder gänzlich abgebrochen wird“ (so BVerwG a. a. O. zu einer nicht erfolgten Überplanung einer Außenbereichsfläche für ein Outlet-Center in einem herkömmlichen Bebauungsplanverfahren).

- 45 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2, § 159 Satz 2 VwGO.
- 46 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 10, § 709 ZPO.
- 47 Die Revision wird nicht zugelassen, da die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht gegeben sind.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung) vom 24. November 2017 (BGBl. I S. 3803) in der jeweils geltenden Fassung einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden. In Rechtstreitigkeiten aus dem Beamtenverhältnis und Disziplinarrecht kann auch die Abweichung des Urteils von einer Entscheidung eines anderen Obergerverwaltungsgerichts vorgetragen werden, wenn es auf diese Abweichung beruht,

solange eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in der Rechtsfrage nicht ergangen ist.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:
Meng

Schmidt-Rottmann

Ranft

Beschluss

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 20.000 € festgesetzt (§§ 47, 52 Abs. 1 GKG).

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Meng

Schmidt-Rottmann

Ranft