OVG RHEINLAND-PFALZ
GERICHTSDATENBANK

Gericht OVG Rheinland-Pfalz
Entscheidungsart Beschluss
Datum 16.05.2024
Aktenzeichen 1 A 10251/24.OVG
Rechtsgebiet Raumordnungsrecht

R e c h t s n o r m e n:

AEUV Art 107
Art 107 Abs 1
Art 108
Art 108 Abs 3
Art 108 Abs 3 Satz 1
Art 108 Abs 3 Satz 3

ROG § 6
§ 6 Abs 2
§ 6 Abs 2 Satz 1
§ 15
§ 15 Abs 1
§ 15 Abs 1 Satz 1
§ 15 Abs 1 Satz 2
§ 15 Abs 1 Satz 4

LPIG § 17
§ 17 Abs 1
§ 17 Abs 2
§ 17 Abs 11

VwGO § 44a
§ 44a Abs 1

S c h l a g w ö r t e r:

Begünstigung, Beihilfe, Beihilfegewährung, europäischer Binnenmarkt, Durchführungsverbot, Folgenbeseitigungsanspruch, Klageanspruch, Geschäftsverteilung, Pla-

nungsrecht, raumordnerischer Entscheid, Raumordnungsrecht, Raumordnungsverfahren, Rechtsnatur, Rechtsverhältnis, Regelung, Stellungnahme, Subventionsrecht, Verantwortungsbereich, Verfahrenshandlung, Verwaltungsakt, Verwaltungsinternum, Vorentscheidung, Vorteil, Vorteilsgewährung, Wettbewerb, Zielabweichungsbescheid, Zurechenbarkeit.

L e i t s ä t z e:

1. Der raumordnerische Entscheid (§ 15 Abs. 1 ROG, § 17 LPIG) ist kein Verwaltungsakt, sondern lediglich eine verwaltungsinterne gutachterliche Stellungnahme ohne unmittelbare Rechtswirkung nach außen.

2. Der Zielabweichungsbescheid (§ 6 Abs. 2 ROG) entfaltet zwar Regelungswirkung, jedoch bezieht sich diese nicht auf einen konkreten wirtschaftlichen Vorteil im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV, sondern erschöpft sich regelmäßig in der Feststellung, dass bestehende Ziele der Raumordnung einer bestimmten Planung oder Maßnahme nicht entgegenstehen.

3. Eine mögliche mittelbare faktische Begünstigung eines Wettbewerbers dergestalt, dass aufgrund eines raumordnerischen Entscheids oder eines Zielabweichungsbescheids ein Planungsträger rechtlich nicht (länger) an einer ein konkretes Vorhaben überhaupt erst ermöglichenden Bauleitplanung gehindert ist, stellt bei sachgerechter normativer Absichtung der Verantwortungsbereiche keine dem Träger der Raumordnung zurechenbare Vorteilsgewährung im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV dar.

Zum Sachverhalt:

Die Klägerin begehrt die Aufhebung eines raumordnerischen Entscheids sowie eines darin enthaltenen Zielabweichungsbescheids mit der Begründung, dass es sich um eine nach Art. 107 Abs. 1 AEUV unzulässige Beihilfengewährung handele, die gegen das Durchführungsverbot des Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV verstoße und deshalb rückgängig zu machen sei.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen; ein Antrag auf Zulassung der Berufung durch das Oberverwaltungsgericht blieb ohne Erfolg.

Aus den Gründen:

...

- ⁶ Als mögliche Anspruchsgrundlage hierfür kommt vorliegend in Bezug auf den Zielabweichungsbescheid (§ 6 Abs. 2 Satz 1 Raumordnungsgesetz – ROG –), bei dem es sich um einen Verwaltungsakt im Sinne des § 35 Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG – handelt (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. November 2009 – 4 C 3/09 –, juris Rn 14; OVG RP, Zwischenurteil vom 15. Oktober 2008 – 1 A 10389.OVG –, n. v., S. 14), § 48 VwVfG in Betracht. Der raumordnerische Entscheid ist hingegen bereits mangels unmittelbarer Rechtswirkung kein Verwaltungsakt (BVerwG, Beschluss vom 30. August 1995 – 4 B 86/95 –, juris Rn. 6 ff.; OVG SH, Urteil vom 13. Dezember 1994 – 4 K 2/94 –, juris Rn. 22; vgl. a. § 17 Abs. 11 Landesplanungsgesetz – LPIG –) und kann daher unmittelbar allenfalls auf der Grundlage eines Folgenbeseitigungsanspruchs angegriffen werden.
- ⁷ Voraussetzung für entsprechende Ansprüche der Klägerin wären indessen die Rechtswidrigkeit des Zielabweichungsbescheids (§ 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG) bzw. ein auf Seiten der Klägerin durch den raumordnerischen Entscheid entstandener rechtswidriger Zustand (vgl. dazu etwa BVerwG, Urteil vom 26. August 1993 – 4 C 24/91 –, juris

Rn. 24 m. w. N.) sowie eine hierdurch bewirkte Verletzung in eigenen Rechten oder rechtlich geschützten Interessen.

- 8 Ob ein Zielabweichungsbescheid bzw. ein durch einen raumordnerischen Entscheid entstandener Zustand rechtswidrig ist und einen Dritten dadurch in seinen Rechten verletzt, richtet sich primär nach den entsprechenden Vorschriften des Fachrechts, hier also des Raumordnungs- und Planungsrechts. Die von der Klägerin geltend gemachten subventionsrechtlichen Vorschriften erlangen dabei allenfalls mittelbar dergestalt Bedeutung, dass sie möglicherweise durch auf der Grundlage des ROG bzw. des LPIG ergangene Maßnahmen verletzt worden sein könnten.
- 9 Formaler Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits ist danach eindeutig das Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. Soweit darüber hinaus möglicherweise subventionsrechtliche Sachverhalte betroffen sind, ist hierüber nach den allgemeinen Grundsätzen des Prozessrechts durch den zuständigen erkennenden Senat inzident mit zu entscheiden (vgl. dazu etwa Ruthig in: Kopp/Schenke, VwGO, 29. Aufl. 2023, § 40 Rnrn. 5 und 42 ff. m. w. N.).
- 10 II. Der Zulassungsantrag begründet keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).
- 11 Derartige Zweifel setzen voraus, dass nach summarischer Prüfung gewichtige Gesichtspunkte gegen die Richtigkeit sprechen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn mit dem Zulassungsantrag ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt wird (BVerfG, Beschluss vom 20. Dezember 2010 – 1 BvR 2011/10 –, juris Rn. 17) und das Urteil auch nicht im Ergebnis aus einem anderen Grund offensichtlich richtig ist (BVerwG, Beschluss vom 10. März 2004 – 7 AV 4/03 –, juris Rn. 9).
- 12 1. Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit der Begründung abgewiesen, dass es sich bei dem raumordnerischen Entscheid vom 5. August 2020 und dem hierin integrierten Zielabweichungsbescheid vom 30. Juli 2020 nicht um gegen das Durchführungsverbot des Art. 108 Abs. 3 Satz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV – verstoßende Beihilfen im Sinne des Unionsrechts handele. Insoweit fehle

es bereits am Merkmal eines Vorteils, der unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt werde. Die betreffenden raumordnerischen Entscheidungen bezögen sich nicht auf die Gewährung wirtschaftlicher Vergünstigungen, sondern dienten allein dazu, im Wege einer raumordnenden Vorentscheidung die raumordnungsrechtlichen Grundlagen für eine an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung angepasste Bauleitplanung zu schaffen, die ihrerseits die Grundlage für die Zulassung bestimmter Vorhaben bilde. Insoweit handele es sich um staatsorganisationrechtliches Handeln im weitesten Sinne, das keinen Bezug zu wettbewerblichen Auswirkungen entfalte. Abgesehen davon seien die beiden Maßnahmen auch nicht an ein Unternehmen gerichtet, sondern an die Beigeladene als Trägerin der Bauleitplanung. Überdies sei selbst die Aufstellung eines raumordnungskonformen Angebotsbebauungsplans, wie er vorliegend in Gestalt des Bebauungsplans „G... (3. Änderung)“ bestehe, regelmäßig wettbewerbsneutral und komme allen potenziellen Mitbewerbern um die bauliche Ausnutzung des Plangebiets gleichermaßen zugute.

13 2. Dem hält der Zulassungsantrag entgegen, dass der Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV grundsätzlich weit auszulegen sei, da nur so Wettbewerbsverzerrungen zulasten des europäischen Binnenmarkts möglichst umfassend verhindert werden könnten. Eine Beihilfe könne auch dann vorliegen, wenn es nicht zu einer unmittelbaren Gewährung staatlicher Mittel komme. Entscheidend sei letztlich die Wirkung einer dem Staat zurechenbaren Maßnahme auf den Wettbewerb. Insoweit seien die beiden angegriffenen Maßnahmen im Sachzusammenhang mit der Veräußerung des Vorhabengrundstücks an einen Investor durch den Zweckverband G... zu sehen, da erst durch sie die Grundlage für die Schaffung von Baurecht und einer entsprechenden Vermarktung geschaffen worden sei. Der Kaufpreis habe hierbei weit unter dem marktüblichen Preis gelegen. Das Durchführungsverbot des Art. 108 Abs. 3 AEUV solle Wettberber vor genau solchen wettbewerbsverzerrenden Begünstigungen schützen.

14 3. Dem vermag der Senat nicht zu folgen.

15 Nach Art. 107 Abs. 1 AEUV sind, soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktions-

zweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Gemäß Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV ist die Kommission von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen so rechtzeitig zu unterrichten, dass sie sich dazu äußern kann; nach Satz 3 darf der betreffende Mitgliedstaat die beabsichtigte Maßnahme nicht durchführen, bevor die Kommission einen abschließenden Beschluss erlassen hat.

- ¹⁶ Der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (vgl. Urteile vom 15. Mai 2019 – C-707/17 –, juris Rn. 46 m. w. N., und vom 3. März 2021 – C-434/19 –, juris Rn. 37) zufolge setzt eine Einstufung als „staatliche Beihilfe“ im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV voraus, dass es sich um eine staatliche Maßnahme oder eine Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel handelt, die geeignet ist, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, dem Begünstigten einen selektiven Vorteil gewährt und den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht. Zudem müssen die Vergünstigungen dem Staat zuzurechnen sein (Urteil vom 15. Mai 2019 – C-707/17 –, juris Rn. 47 m. w. N.).
- ¹⁷ Nach Maßgabe dieser Grundsätze stellen weder der raumordnerische Entscheid vom 5. August 2020 noch der integrierte Zielabweichungsbescheid vom 30. Juli 2020 eine dem Beklagten zurechenbare Begünstigung eines Unternehmens – hier des Investors, welcher auf dem durch den Zweckverband an ihn veräußerten Grundstück ein Möbelhaus und einen Möbelmitnahmemarkt mit einer Gesamtverkaufsfläche von 30.000 m² errichten will – dar.
- ¹⁸ a) Mit keiner der beiden Maßnahmen hat der Beklagte selbst eine Regelung getroffen, die als solche bereits geeignet wäre, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, einem Begünstigten einen selektiven Vorteil gewährt und den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht.
- ¹⁹ aa) Der raumordnerische Entscheid dient der Prüfung, ob bestimmte raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmen und wie sie gegebenenfalls aufeinander abgestimmt und durchgeführt werden können (§ 15 Abs. 1 Sätze 1 und 2 ROG, § 17 Abs. 1 und 2 LPIG). Es handelt sich

hierbei lediglich um eine der konkreten Planung oder Maßnahme vorgeschaltete verwaltungsinterne Abklärung der raumordnerischen Verträglichkeit, die den Charakter einer bloßen gutachterlichen Stellungnahme hat (§ 15 Abs. 1 Satz 4 ROG) und keine unmittelbare Rechtswirkung nach außen entfaltet (vgl. etwa BVerwG, Beschluss vom 30. August 1995 – 4 B 86/95 –, juris Rn. 8 m. w. N.; OVG SH, Urteil vom 13. Dezember 1994 – 4 K 2/94 –, juris Rn. 22). Letzteres wird auch nochmals ausdrücklich durch § 17 Abs. 11 LPIG bestätigt, wonach das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens weder gegenüber dem Träger der Planung noch gegenüber Einzelnen unmittelbare Rechtswirkung entfaltet und nicht die Genehmigungen, Planfeststellungen und sonstigen behördlichen Entscheidungen nach anderen Rechtsvorschriften ersetzt.

- 20 Von daher fehlt es dem raumordnerischen Entscheid bereits an einem Regelungscharakter in Bezug auf die Gewährung eines Vorteils; zudem beschränkt er sich gegenständlich auf die Feststellung der *Raumverträglichkeit* raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen (vgl. zum Ganzen ausführlich OVG SH, a. a. O.).
- 21 bb) Der Zielabweichungsbescheid entfaltet demgegenüber zwar eine Regelungswirkung, jedoch bezieht sich diese ebenfalls nicht auf einen konkreten wirtschaftlichen Vorteil.
- 22 Nach § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG soll die zuständige Raumordnungsbehörde einem Antrag auf Abweichung von einem Ziel der Raumordnung stattgeben, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Der Zielabweichungsbescheid als solcher „gewährt“ also nichts, sondern erschöpft sich regelmäßig in der Feststellung, dass bestehende *Ziele der Raumordnung* einer bestimmten Planung oder Maßnahme nicht entgegenstehen. Erst im Nachgang hierzu ist sodann etwa über eine Änderung des Flächennutzungsplans sowie eine – das geplante Bauvorhaben überhaupt erst rechtsverbindlich ermöglichende – Änderung des Bebauungsplans aufgrund einer umfassenden, nicht nur Ziele der Raumordnung, sondern *alle* gemäß § 2 Abs. 3 i. V. m. § 1 Abs. 5 und 6 BauGB maßgeblichen Belange einbeziehenden Abwägung durch den Träger der gemeindlichen Planungshoheit zu entscheiden.

b) Die danach lediglich noch in Betracht kommende mittelbare faktische Begünstigung eines Wettbewerbers dergestalt, dass aufgrund der raumordnungsrechtlichen Entscheidungen die Beigeladene als Planungsträgerin nicht länger rechtlich an einer das Vorhaben überhaupt erst ermöglichenden Bauleitplanung gehindert war, stellt bei sachgerechter normativer Abschichtung der Verantwortungsbereiche jedenfalls keine dem Beklagten noch zurechenbare Vorteilsgewährung dar. Auch insoweit ist nämlich zu beachten, dass eine verbindliche Entscheidung über die Planung allein und eigenverantwortlich durch die Beigeladene unter Einbeziehung *aller* – und nicht nur der raumordnerischen – zu berücksichtigenden Belange zu treffen war und ein konkretes Baurecht darüber hinaus noch eine baurechtliche Genehmigung des Vorhabens voraussetzt. Insoweit spricht nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Urteile vom 3. November 2020 – 9 A 6/19 –, juris Rn. 16, vom 26. Oktober 2016 – 10 C 3/15 –, juris Rn. 14, und vom 19. Oktober 2006 – 3 C 33/05 –, juris Rn. 40) vieles dafür, dass die unionsrechtliche Zulässigkeit von Beihilfen selbst im Klageverfahren gegen einen Planfeststellungsbeschluss oder eine Baugenehmigung generell nicht zu prüfen ist. Dann kann jedoch erst recht eine bloße gutachtliche, nicht rechtsverbindliche Stellungnahme zur raumordnungsrechtlichen Verträglichkeit einer Planung oder einer Maßnahme bzw. die bloße Feststellung in einem Zielabweichungsbescheid, dass die bereits vorgegebenen Ziele der Raumordnung der Planung oder Maßnahme nicht entgegenstehen, als dem Beklagten als Träger der Landesplanung zurechenbare unzulässige Beihilfegewährung angesehen werden.

- 24 Nur der Vollständigkeit halber ist danach insoweit noch darauf hinzuweisen, dass eine andere Sichtweise letztlich eine uferlose Annahme mittelbarer „Begünstigungen“ im Rahmen der Beteiligung weiterer öffentlicher Stellen in einem Planungs- oder Genehmigungsverfahren ermöglichen würde, obwohl diese Beteiligung lediglich auf die Abklärung einzelner fachspezifischer Genehmigungsvoraussetzungen abzielt. Überdies widerspräche eine separate Inanspruchnahme einzelner in einem Verwaltungsverfahren beteiligter Stellen auf Rückgängigmachung ihres Verfahrensbeitrags auch dem Rechtsgedanken des § 44a Abs. 1 VwGO, wonach Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden können.

- 25 4. Da es mithin bereits an einer dem Beklagten zuzurechnenden Vorteilsgewährung fehlt, kommt es auf die weitere strittige Frage, wem ein gewährter Vorteil vorliegend überhaupt zugutegekommen wäre, nicht mehr an.
- 26 III. Nach alledem weist die Rechtssache auch keine besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) auf, da sich die mit dem Zulassungsantrag aufgeworfenen Fragen ohne weiteres bereits im Zulassungsverfahren klären lassen (vgl. dazu VGH RP, Beschluss vom 13. Dezember 2004 – VGH B 7/04 –, juris Rn. 19 m. w. N.).
- 27 IV. Ebenso wenig hat sie grundsätzliche Bedeutung (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO).
- 28 Grundsätzliche Bedeutung hat eine Rechtssache nur, wenn sie eine höchstrichterlich oder obergerichtlich bislang noch nicht beantwortete Frage von allgemeiner Bedeutung aufwirft, die für die Berufungsinstanz entscheidungserheblich ist und im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder der Weiterentwicklung des Rechts einer fallübergreifenden Klärung in einem Berufungsverfahren bedarf (vgl. W.-R. Schenke in: Kopp/Schenke, VwGO, 29. Aufl. 2023, § 124 Rn. 10 m. w. N.).
- 29
- 30 Im Zulassungsantrag ist die Frage, die grundsätzlich geklärt werden soll, zu bezeichnen und zu formulieren (W.-R. Schenke, a. a. O, § 124a Rn. 54).
- 31 Insoweit macht die Klägerin geltend, das Verwaltungsgericht habe es versäumt zu klären, ob
- 32 „Art. 107 Abs. 1 AEUV dahingehend auszulegen ist, dass eine nach dieser Vorschrift rechtswidrige Beihilfe vorliegt, wenn eine Behörde eines Mitgliedstaats für ein bestimmtes Grundstück ohne jeglichen Wettbewerb unter Befreiung von den geltenden raumordnungsrechtlichen Vorgaben, wonach Ansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit innenstandrelevantem Sortiment nur in städtebaulich integrierten Bereichen bzw. zentralen Orten zulässig ist und Betriebe mit mehr als 2.000 m² nur in Mittel- und Oberzentren anzusiedeln sind, für ein bestimmtes Vorhaben erlaubt, dass ein Möbelhaus und Möbelmitnahmemarkt mit einer Gesamtverkaufsfläche von maximal 30.000 m² inklusive eines innenstadtrelevanten Sortiments auf einer Fläche von 2.250 m² errichtet und betrieben werden darf und dies zur Konsequenz hat, dass auf keinem einzigen Grundstück in der Region ein vergleichbares Projekt realisiert werden kann.“

- ³³ Selbst wenn man dieser einzelfallbezogen formulierten, als solche nicht allgemeinbedeutsamen Fragestellung zugleich die abstrakte Rechtsfrage entnehmen wollte, ob bei Vorliegen einer rechtswidrigen Beihilfe in Form eines Bebauungsplans oder der Veräußerung eines Grundstücks möglicherweise auch eine vorgelagerte raumordnerische Entscheidung eines anderen Verwaltungsträgers hierdurch „infiziert“ wird und aufzuheben ist, würde dies nicht die Zulassung der Berufung rechtfertigen.
- ³⁴ Eine Klärungsbedürftigkeit dieser Frage in einem Berufungsverfahren liegt nämlich auch dann nicht vor, wenn sich – wie hier – die als grundsätzlich bedeutsam bezeichnete Frage auf der Grundlage des Gesetzes und bereits vorliegender Rechtsprechung ohne weiteres beantworten lässt (VGH RP, Beschluss vom 13. Dezember 2004 – VGH B 7/04 –, juris Rn. 19 m. w. N.).
- ³⁵ V. Auch liegt schließlich der geltend gemachte Verfahrensmangel (§ 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO) nicht vor.
- ³⁶ Die Zuständigkeit der 3. Kammer des Verwaltungsgerichts Mainz für die erstinstanzliche Entscheidung folgt entgegen der Ansicht der Klägerin aus der dortigen Geschäftsverteilung für das Geschäftsjahr 2024, die der Kammer die Rechtsstreitigkeiten aus dem Bereich der Raumordnung und der Landesplanung (0910 00) zuweist. Zu Vermeidung unnötiger Wiederholungen wird insoweit auf die Ausführungen zur Zuständigkeit des erkennenden Senats (s. o. unter I.) verwiesen.