



	RA Synofzik			
EB				Ab
PZU	- 4. April 2022			Uma
E/R				VV
		DS	Stn.	Bh

Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht

Beschluss

1 MN 156/20

In dem Normenkontrollverfahren

NABU Niedersachsen e.V.
vertreten durch den Vorstand,
Alleestraße 36, 30167 Hannover

– Antragsteller –

Prozessbevollmächtigter:
Rechtsanwalt Synofzik,
Mitteldorfstraße 13, 37083 Göttingen - 308/20 SY01 -

gegen

Zweckverband "AREA 3 - Ost"
vertreten durch den Verbandsgeschäftsführer,
Burgstraße 2, 37176 Nörten-Hardenberg

– Antragsgegner –

Prozessbevollmächtigte:
Rechtsanwälte Dr. Dehne und andere,
Am Flugplatz 6, 31137 Hildesheim - 20/52271 CM -

wegen vorläufiger Rechtsschutz im Normenkontrollverfahren "AREA 3 - Ost"

hat das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht - 1. Senat - am 1. April 2022 beschlossen:

Der von der Verbandsversammlung des Antragsgegners am 28. Mai 2020 als Satzung beschlossene Bebauungsplan Nr. 19 „Interkommunales Gewerbegebiet AREA 3 - Ost“ wird vorläufig bis zur Rechtskraft einer Entscheidung des Senats über den vom Antragsteller gestellten Normenkontrollantrag außer Vollzug gesetzt.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes für das Verfahren auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes wird auf 25.000 € festgesetzt.

Gründe

1.

Der Antragsteller ist eine anerkannte Naturschutzvereinigung. Er wendet sich gegen den vom Antragsgegner, einem Zweckverband, beschlossenen Bebauungsplan Nr. 19 „Interkommunales Gewerbegebiet AREA 3 - Ost“ für ein Gewerbegebiet auf dem Gemeindegebiet des Fleckens Nörten-Hardenberg.

Das Plangebiet wird im Westen durch die Kreisstraße K 453, die ehemalige Bundesstraße B 3, begrenzt. Im Norden, Osten und Süden ist das Plangebiet von landwirtschaftlichen Flächen der Gemarkung Angerstein umgeben. Die Autobahn A7 liegt etwa 1,7 km westlich des Plangebiets. Im Westen grenzt jenseits der Kreisstraße das Gewerbegebiet AREA 3 - alt - an. Dieses erstreckt sich westlich bis zur heutigen Bundesstraße B 3.

Der Antragsgegner ist ein kommunaler Zweckverband, dessen Mitglieder der Flecken Bovenden im Landkreis Göttingen und der Flecken Nörten-Hardenberg im Landkreis Northeim sind. Das neue Gewerbegebiet AREA 3 - Ost - würde etwa auf halber Strecke zwischen den Mitgliedsgemeinden, aber vollständig auf dem Gemeindegebiet des Fleckens Nörten-Hardenberg liegen.

Der Landkreis Northeim wurde vom Land Niedersachsen am 12. Dezember 2017 zur Aufsichtsbehörde für den neu zu gründenden Zweckverband bestellt. Er genehmigte am 22. November 2018 die von beiden Gemeinden am 15. November 2018 vereinbarte Verbandsordnung, die in den Amtsblättern des Landkreises Göttingen und des Landkreises Northeim bekannt gemacht wurde.

Nach der Verbandsordnung übernimmt der Verband die Bauleitplanung für das neue Gewerbegebiet, die Erschließung dieses Gebiets (ohne Wasserversorgung und Entwässerung) und die Förderung der Ansiedlung von Industrie- und Gewerbebetrieben durch Grundstücksbeschaffung, Vermarktung von Baugrundstücken und sonstigen geeigneten Maßnahmen. Gemäß § 1 Abs. 3 der Verbandsordnung ist der gemeinsame Gewerbe-park das Verbandsgebiet. In der beigefügten Karte sind zwei Flächen rot umrandet. Die westlich gelegene Fläche ist mit „AREA 3 - alt -“ beschriftet. Die östlich gelegene Fläche ist beschriftet mit „Gemarkung Angerstein, Flur 5, Flurstück 52/3“. Diese Fläche ist mit einem intensiveren Gelbton dargestellt als die westliche Fläche.

Westlich des Flurstücks 52/3, Flur 5, grenzt das Flurstück 52/2, Flur 5, an. Dabei handelt es sich um ein sehr schmales, keilförmiges Grabenflurstück, das sich etwa über 2/3 der westlichen Grenze des Flurstücks 52/3, Flur 5, erstreckt und dieses Flurstück von der Kreisstraße K 453 trennt. Die Kreisstraße verläuft auf Höhe des geplanten Gewerbegebiets auf dem Flurstück 51/9, Flur 5.

Laut § 1 Abs. 2 der Verbandsordnung nimmt der Verband nur in den durch einen Bebauungsplan geordneten Teilflächen die Aufgaben, Rechte und Pflichten nach dem BauGB wahr, die sonst Sache des Fleckens Nörten-Hardenberg wären. Nur insoweit ist danach dieses Gebiet aus dem rechtlichen Wirkungsbereich des Flecken Nörten-Hardenberg ausgeschieden. Laut § 1 Abs. 3 Verbandsordnung ist vorgesehen, dass der Flecken Nörten-Hardenberg die Fläche des Gewerbe-parks im Flächennutzungsplan als gewerbliche Baufläche und als Verbandsgebiet des Zweckverbandes darstellt und im Erläuterungsbericht im Sinne der Nutzung begründet. Die weiteren Bauleitplanverfahren sollen sodann vom Antragsgegner selbst durchgeführt werden. Die Verbandsversammlung setzt sich aus je 4 Vertretern der Verbandsmitglieder zusammen (§ 4 Abs. 1 der Verbandsordnung). Jedes Verbandsmitglied hat eine Stimme. Die Stimmen eines Verbandsmitglieds können nur einheitlich abgegeben werden.

Nach Änderung des Flächennutzungsplans durch den Flecken Nörten-Hardenberg und Beteiligung der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange, wobei auch die Ortschaft Angerstein einbezogen wurde, beschloss die Verbandsversammlung des Antragsgegners in ihrer Sitzung am 28. Mai 2020 den angefochtenen Bebauungsplan, der im Amtsblatt für den Landkreis Northeim am 2. September 2020 bekannt gemacht wurde.

Der Plan sieht einen Anschluss der innergebietlichen Erschließungsstraße über das Grabenflurstück 52/2, Flur 5, hinweg an die Kreisstraße K 453 vor. Als Anlagen zur Begründung wurden unter anderem eine Faunistische Untersuchung eines Umweltplanungsbüros und ein schalltechnisches Gutachten eines Akustikbüros bekannt gemacht. Die Faunistische Untersuchung war zu dem Ergebnis gekommen, dass durch die Baumaßnahmen in dem künftigen Gewerbegebiet Reviere von Feldlerchen verloren gehen würden. Das Umweltplanungsbüro schlug vor, diese Verluste dadurch zu kompensieren, dass an anderer Stelle strukturverbessernde Maßnahmen auf Ackerflächen (etwa Anlage von Blüh- und Brachflächen) durchgeführt sowie sogenannte „Lerchenfenster“, also Fehlstellen in Ackerflächen, angelegt werden, die es Feldlerchen ermöglichen würden, auch in bereits aufwachsendem Getreide einzufiegen und darauf während und nach dem Hochwachsen des umstehenden Getreides zu brüten. Um diesem Vorschlag nachzukommen, beschloss die Verbandsversammlung einen bestehenden städtebaulichen Vertrag mit dem Flecken Nörten-Hardenberg dahingehend zu erweitern, dass diese Gemeinde derartige strukturverbessernde Maßnahmen auf Ackerflächen vornimmt sowie Lerchenfenster auf zwei nördlich der Gemeinde gelegenen Ackerflächen als vorgezogene Kompensationsmaßnahmen vor Baubeginn anlegt. Beide Ackerflächen liegen in etwa 5 km Entfernung nördlich des geplanten Gewerbegebiets, von diesem aus gesehen jenseits des Hauptsiedlungsbereichs der Gemeinde, und grenzen westlich unmittelbar an die Bundesstraße B 3. Die Maßnahmen sind unter Benennung der Flächen mit ihren Flurstücksbezeichnungen in der textlichen Festsetzung Nr. 5.11 dem Bebauungsplan gemäß § 9 Abs. 1a BauGB zugeordnet worden.

In der textlichen Festsetzung Nr. 6 wird eine Emissionskontingentierung in der Weise festgesetzt, dass die Emissionen für jedes Teilgebiet des neuen Gewerbegebiets in Richtung von 12 Immissionsorten im Einzelnen genannte Grenzwerte nicht überschreiten dürfen. Diese Immissionsorte werden nicht im Plan, wohl aber in der Planbegründung genannt (vgl. Hinweis Nr. 2). Die Kontingentierung orientiert sich an der DIN 45691. Weder diese DIN-Norm noch ein Hinweis darauf, wo die Norm eingesehen werden kann, ist im Plan, in der Planbegründung oder der Schlussbekanntmachung enthalten.

Gegen diesen Plan wendet sich der Antragsteller mit seinem Normenkontrolleilantrag. Er zweifelt die wirksame Gründung des Antragsgegners an. Das Verbandsgebiet sei nicht wirksam bekannt gemacht worden, weil der als Anlage zur Verbandsordnung bekannt gemachte Plan die Grenzen des Verbandsgebiets nicht hinreichend erkennen lasse. Wenn man dem entgegen eine wirksame Gründung des Verbands bejahen würde,

könne sich diese nach der Anlage zur Verbandsordnung nur auf das Flurstück 52/3 beziehen. Tatsächlich seien aber in die Planung auch noch die Flurstücke 51/9 (Kreisstraße) und 52/2 (Grabenparzelle) sowie Parzellen einbezogen worden, auf denen naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen durchgeführt werden sollen. Es sei überdies unzulässig, einem kommunalen Zweckverband eine Aufgabe zu übertragen, die nur einer der beteiligten Gemeinden obliege, hier die Planung eines Gewerbegebiets allein auf dem Gemeindegebiet des Fleckens Nörten-Hardenberg. Außerdem könnten die Vertreter in der Verbandsversammlung die Stimmen der sie entsendenden Mitgliedsgemeinde nur einheitlich und nur im Sinne der Mitgliedsgemeinde abgeben, was mit einer Abwägung im Sinne des BauGB unvereinbar sei. Die Beteiligung der Öffentlichkeit sei mangelhaft gewesen, weil eine Anhörung der Ortsräte der in unmittelbarer Nähe zum Plangebiet liegenden Ortschaften Bovenden und Eddigehausen unterblieben sei. Die im Plan ausgewiesenen Flurstücke zur Realisierung von Kompensationsflächen gehörten nicht zum Verbandsgebiet. Sie würden auch nicht den notwendigen räumlich-funktionalen Zusammenhang zu den verloren gehenden Revieren der Feldlerche aufweisen und lägen zudem direkt an der Bundesstraße B 3, was ihre Eignung zusätzlich infrage stelle.

Der Antragsteller beantragt,

im Wege der einstweiligen Anordnung gemäß § 47 Abs. 6 VwGO dem Bebauungsplan Nr. 19 „Interkommunales Gewerbegebiet AREA 3-Ost“ vorläufig außer Vollzug zu setzen.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Er tritt dem Eilantrag entgegen und macht geltend, seine Gründung entspreche allen relevanten Vorschriften des NKomZG. Die Weisungsgebundenheit der Vertreter in der Verbandsversammlung sichere die gemeindliche (Letzt-)Verantwortung für die Bauleitplanung. Die notwendige Abwägung erfolge auf Ebene der weisungsgebenden Verbandsmitglieder. Die Angabe eines räumlichen Wirkungsbereichs sei nach dem NKomZG nicht erforderlich. Im konkreten Fall könne aber nicht zweifelhaft sein, dass das Verbandsgebiet wenigstens das Flurstück 52/3, Flur 5, umfasse. Die Rechtssetzungsbefugnis betreffend die Flurstücke 51/9 und 52/3 sei ihm zumindest dadurch übertragen worden, dass beide Verbandsmitglieder dem Entwurf des Bebauungsplans zugestimmt und ihre Vertreter angewiesen hätten, diesen Plan in der Verbandsversammlung zu beschließen. Jedenfalls sei der Bebauungsplan in dieser Hinsicht teilbar. Die Erschließung gemäß § 30 Abs. 2 BauGB würde selbst dann, wenn man von einer Teilnichtigkeit des Bebauungsplans ausgehe, über die Kreisstraße K 453 unproblematisch hergestellt

werden können. Es bedürfe nur geringer baulicher Maßnahmen auf den Straßengrundstück und somit lediglich der Zustimmung des zuständigen Straßenbauaufsträgers. Auch die übrigen Einwände seien unbegründet. Kompensationsflächen zum Ausgleich der in Rede stehenden Beeinträchtigungen der Feldlerchenreviere könnten auch außerhalb des Bebauungsplans durch einen städtebaulichen Vertrag gesichert werden.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Vorbringens der Beteiligten und des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakte und die Beiakten verwiesen.

II.

Der zulässige Normenkontrollantrag ist begründet.

1.

Nach § 47 Abs. 6 VwGO kann das Gericht auf Antrag eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist. Prüfungsmaßstab sind danach jedenfalls bei Bebauungsplänen zunächst die Erfolgsaussichten des in der Hauptsache anhängigen Normenkontrollantrags, soweit sich diese im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes bereits absehen lassen. Ergibt diese Prüfung, dass der Normenkontrollantrag voraussichtlich unzulässig oder unbegründet sein wird, ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht im Sinne von § 47 Abs. 6 VwGO zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten. Erweist sich dagegen, dass der Antrag nach § 47 Abs. 1 VwGO zulässig und (voraussichtlich) begründet sein wird, so ist dies ein wesentliches Indiz dafür, dass der Vollzug des Bebauungsplans bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache suspendiert werden muss. In diesem Fall kann eine einstweilige Anordnung ergehen, wenn dessen (weiterer) Vollzug vor einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren Nachteile befürchten lässt, die unter Berücksichtigung der Belange des Antragstellers, betroffener Dritter und/oder der Allgemeinheit so gewichtig sind, dass eine vorläufige Regelung mit Blick auf die Wirksamkeit und Umsetzbarkeit einer für den Antragsteller günstigen Hauptsacheentscheidung unaufschiebbar ist. Lassen sich die Erfolgsaussichten des Normenkontrollverfahrens nicht abschätzen, ist über den Erlass einer beantragten einstweiligen Anordnung im Wege einer Folgenabwägung zu entscheiden: Gegenüberzustellen sind die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, der Normenkontrollantrag aber Erfolg hätte, und die Nachteile, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Antrag nach § 47 Abs. 1 VwGO aber erfolglos bliebe. Die für den Erlass der einstweiligen Anordnung sprechenden Erwägungen müssen die gegenläufigen Interessen dabei deutlich überwie-

gen, mithin so schwer wiegen, dass der Erlass der einstweiligen Anordnung - trotz offener Erfolgsaussichten der Hauptsache - dringend geboten ist (Senatsbeschl. v. 24.3.2022 - 1 MN 131/21 -, juris Rn. 19; v. 21.4.2021 - 1 MN 6/21 -, juris Rn. 18; v. 28.2.2020 - 1 MN 153/19 -, BRS 88 Nr. 182 = BauR 2020, 978 = juris Leitsatz Nr. 2 und Rn. 15 im Anschluss an BVerwG, Beschl. v. 25.2.2015, - 4 VR 5.14 -, BRS 83 Nr. 190 = BauR 2015, 968 = juris Rn. 12).

a)

Ausgehend hiervon ist der Normenkontrolleilantrag begründet. Die Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens sind hoch. Der Antragsgegner hat den Plan nicht wirksam bekannt gemacht und seinen räumlichen Aufgabenbereich mit der Planung der Zufahrt von der Kreisstraße K 453 überschritten.

aa)

Der Bebauungsplan leidet unter einem Bekanntmachungsmangel, weil weder die Planurkunde noch die Begründung noch der Bekanntmachungstext im Amtsblatt des Landkreises Northeim einen Hinweis auf die Möglichkeit der Einsichtnahme in die DIN-Norm 45691 enthält. Verweist eine Festsetzung aber auf eine solche Vorschrift und ergibt sich erst aus dieser Vorschrift, unter welchen Voraussetzungen ein Vorhaben planungsrechtlich zulässig ist, muss der Plangeber sicherstellen, dass die Planbetroffenen sich auch vom Inhalt der DIN-Vorschrift verlässlich und in zumutbarer Weise Kenntnis verschaffen können (BVerwG, Beschl. v. 18.8.2016 - 4 BN 24.16 -, BRS 84 Nr. 27 = NVwZ 2017, 166 = juris Rn. 7; Senatsurt. v. 4.12.2014 - 1 KN 106/12 -, BauR 2015, 613 = BRS 82 Nr. 52 = juris Rn. 33 ff.). Diesem Gebot kann die planende Gemeinde dadurch nachkommen, dass sie die Vorschrift zur Einsichtnahme bereithält und darauf in der Planurkunde oder in der Bekanntmachung desselben hinweist. Das fehlt und führt zur Fehlerhaftigkeit der Bekanntmachung und damit zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans insgesamt.

bb)

Der Antragsgegner hat mit dem Plan zudem seinen räumlichen Aufgabenbereich unzulässigerweise überschritten. Nach der Verbandsordnung beschränkt sich die Planungsbefugnis des Antragsgegners auf das Flurstück 52/3, Flur 5, in der Gemarkung Angerstein. Insofern ist die Verbandsordnung, deren Bestandteil die beigegefügte topographische Karte ist, hinreichend bestimmt. Zwar trifft der Einwand des Antragstellers zu, dass

in dieser Karte auch das bereits bestehende Gewerbegebiet „AREA 3 - alt -“ rot umrandet ist. Im Zusammenhang mit der Darstellung des Flurstücks 52/3 der Flur 5 in einem intensiveren Gelbton und der Verbandsbezeichnung „AREA 3-Ost“ wird aber hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht, dass das Verbandsgebiet lediglich aus der so hervorgehobenen, östlich der Kreisstraße gelegenen Fläche bestehen soll.

Der vom Antragsgegner beschlossene Bebauungsplan umfasst aber auch die Planung des Anschlusses der innergebietlichen Erschließungsstraße an die Kreisstraße K 453, die dort auf dem Flurstück 51/9, Flur 5, und somit außerhalb des Verbandsgebiets verläuft. Der Verband ist aber nicht befugt, für die Fläche der Kreisstraße (und des ebenfalls außerhalb liegenden Grabengrundstücks Flurstück 52/2, Flur 5) einen Bebauungsplan zu erlassen.

Der Einwand des Antragsgegners, es bedürfe keiner Festlegung eines Verbandsgebiets in der Verbandsordnung, trifft zwar im Grundsatz zu. Gemäß § 9 Abs. 2 des Niedersächsischen Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit (NKomZG) vom 1. November 2011 (Nds. GVBl. S. 493), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 13. Oktober 2021 (Nds. GVBl. S. 700), muss die Verbandsordnung im Gesetz einzeln aufgezählte Bestimmungen enthalten, zu denen die Festsetzung eines Verbandsgebiets nicht gehört. Wird eine solche Festsetzung nicht getroffen und ergibt sich eine räumliche Begrenzung des Verbandsgebiets auch nicht anderweitig, ist davon auszugehen, dass sich das Verbandsgebiet aus den Gebieten aller am Verband beteiligter Kommunen zusammensetzt. Daraus lässt sich jedoch nicht folgern, dass eine dennoch erfolgte Festlegung des Verbandsgebiets unbeachtlich wäre. Im Gegenteil verlangt das im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) wurzelnde Bestimmtheitsgebot dann, wenn sich das Verbandsgebiet nur auf einen Teil der Gebiete der beteiligten Gemeinden erstrecken soll, eine eindeutige Bestimmung, auf welcher Fläche der Zweckverband Hoheitsrechte wahrnehmen kann und darf (vgl. BVerwG, Urt. v. 21.6.2018 - 7 C 18.16 -, NVwZ 2019, 320 = juris Rn. 10). So liegen die Dinge hier. Gemäß § 2 Abs. 2 in Verbindung mit § 1 Abs. 2 Satz 2 der Verbandsordnung nimmt der Verband nur auf der Fläche seines Verbandsgebiets alle Aufgaben, Rechte und Pflichten nach dem Baugesetzbuch wahr, die sonst Sache des Flecken Nörten-Hardenberg wären. Nach Satz 3 derselben Bestimmung ist dieses Gebiet (gemeint: das Verbandsgebiet) nur insoweit aus dem rechtlichen Wirkungsbereich des Flecken Nörten-Hardenberg ausgeschieden. Demnach wurde die Planungskompetenz des Antragsgegners wirksam auf das Gebiet des Flurstücks 52/3, Flur 5, beschränkt.

Eine über das Gebiet hinausgehende Planungskompetenz ist ihm auch nachträglich nicht dadurch verliehen worden, dass der Rat des Flecken Nörten-Hardenberg der Planung des Verbands unter Einschluss der weiteren überplanten Flurstücke zugestimmt hat. Einer konkludenten Erweiterung des Verbandsgebiets steht bereits entgegen, dass eine Änderung der Vereinbarung über eine kommunale Zusammenarbeit gemäß § 2 Abs. 5 Satz 1, 2 und 4 NKomZG dem Landkreis Northeim als Kommunalaufsichtsbehörde hätte schriftlich (Thiele, NKomZG, 3. Aufl. 2018, § 2 Rn. 12; Franke, in: KVR-Nds., § 2 NKomZG Rn. 50, Stand: Oktober 2012) angezeigt und von ihm genehmigt werden müssen. Ob eine konkludente Erweiterung gegen den expliziten Wortlaut der Verbandssordnung überhaupt in Betracht kommen kann, lässt der Senat deshalb offen. Aus den gleichen Gründen scheidet auch die Annahme einer Annexkompetenz für die Beplanung außerhalb des neuen Gewerbegebiets liegender Flächen.

Der Mangel der Planung führt voraussichtlich auch zur Gesamtnunwirksamkeit des angegriffenen Plans. Ein anderes Ergebnis käme nur unter der Voraussetzung einer Teilbarkeit des Plans in Betracht, die vorläge, wenn der Plan auch ohne die fraglichen Festsetzungen noch ein sinnhaftes Ganzes ergäbe und wenn mit Sicherheit anzunehmen wäre, dass die Verbandsversammlung des Antragsgegners ihn, hätte sie von der Unwirksamkeit der Festsetzungen gewusst, auch ohne diese beschlossen hätte. Dabei genügt es für die Annahme der Teilbarkeit nicht, dass die Verbandsversammlung der Teilwirksamkeit des Plans im Zweifel den Vorzug vor dessen Gesamtnunwirksamkeit gegeben hätte. Bereits wenn die konkrete Möglichkeit bestünde, dass die Verbandsversammlung den Plan in Kenntnis der Rechtswidrigkeit der tatsächlich gefundenen Lösung auch in anderen Teilen geändert hätte, fehlt es an der Teilbarkeit (vgl. Senatsurt. v. 21.3.2019 - 1 KN 9/17 -, BauR 2019, 1279 = NVwZ-RR 2019, 939 = juris Rn. 44).

Gemessen daran ist der Plan nicht teilbar. Entgegen den Ausführungen des Antragsgegners ist ohne Befugnis zur Einbeziehung der Straßenfläche der Kreisstraße K 453 zur Erschließung des neuen Gewerbegebietes die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens gemäß § 38 Abs. 2 Satz 1 des Niedersächsischen Straßengesetzes (NStrG) vom 24. September 1980 (Nds. GVBl. S. 359), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 16. Dezember 2021 (Nds. GVBl. S. 911), erforderlich. Durch den Anschluss an die Kreisstraße entstünde eine Einmündung, die gemäß § 33 Abs. 1 Satz 2 NStrG einer Kreuzung gleichsteht. Gemäß § 33 Abs. 2 Satz 1 NStrG wird über dem Bau neuer Kreuzungen vorbehaltlich des § 38 Abs. 3 NStrG durch Planfeststellung entschieden. Nach Satz 1 der letztgenannten Vorschrift kann ein Bebauungsplan nach § 9 BauGB eine solche Planfeststellung ersetzen. Ist der Bebauungsplan aber gerade in

dieser Hinsicht unwirksam, ist nicht auszuschließen, dass das dann zur Herstellung der Erschließung durchzuführende Planfeststellungsverfahren und die damit verbundene Beteiligung der Öffentlichkeit noch Änderungen des Bebauungsplans nach sich gezogen hätte, zumal der Antragsgegner dieses Planfeststellungsverfahren nicht selbst durchführen könnte, sondern nur der Landkreis Northeim als gemäß § 38 Abs. 5 Satz 1 NStrG zuständige Planfeststellungsbehörde.

b)

Wäre der Bebauungsplan damit aller Voraussicht nach in einem Normenkontrollverfahren für unwirksam zu erklären, geht die gebotene Abwägung zu Gunsten des Antragstellers aus. Angesichts der Tatsache, dass das Gewerbegebiet nach gegenwärtigem Stand mangels Erschließung nicht realisiert werden darf, ist es ihm nicht zuzumuten, die nachteiligen Auswirkungen dieses Vorhabens auf die existierenden Felderchenbestände auch nur vorübergehend hinzunehmen.

2.

Nur vorsorglich, für den Fall eines Heilungsversuchs des Antragsgegners, weist der Senat zu den übrigen Angriffen des Antragstellers gegen den Bebauungsplan auf Folgendes hin:

a)

Ohne Erfolg rügt der Antragsteller, dass der Zweckverband unzulässig nur zur Erfüllung einer Aufgabe gegründet worden sei, die allein der Flecken Nörten-Hardenberg zu erfüllen habe.

Aus § 2 Abs. 2 Satz 2 NKomZG ergibt sich kein Verbot der Gründung des Antragsgegners, weil diesem nur die Aufstellung eines Bebauungsplans auf dem Gemeindegebiet eines der Verbandsmitglieder übertragen werden soll. Nach dieser Vorschrift ist die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe (Abs. 1 Satz 1 Nr. 1) auf eine kommunale Anstalt oder einen Zweckverband nur zulässig, wenn sie entweder den an der gemeinsamen kommunalen Anstalt oder dem Zweckverband beteiligten Kommunen oder der gemeinsamen kommunalen Anstalt oder dem Zweckverband obliegt. Das Erfordernis ist dahingehend zu verstehen, dass die übertragene Aufgabe zu den Aufgaben zählen muss, die *grundsätzlich und ihrer Art nach* allen Verbandsmitgliedern obliegen. Das ist

bei der Aufgabe der Bereitstellung ausreichender Gewerbeflächen durch Bebauungspaln (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB) der Fall; diese Aufgabe haben beide Kommunen wahrzunehmen. Dadurch wird die Übertragung einer *konkreten* Aufgabe bzw. die Wahrnehmung der Aufgabe durch eine bestimmte Maßnahme nicht ausgeschlossen, die ohne Übertragung auf den Verband von nur *einem* der beteiligten Mitglieder wahrgenommen werden könnte. Vor diesem Hintergrund können die am Zweckverband beteiligten Kommunen ihre gemeinsame Aufgabe der Bauleitplanung zu dem Zweck, den Gewerbeflächenbedarf zu befriedigen, dadurch wahrnehmen, dass sie die Aufgabe allein auf dem Gebiet des Flecken Nörten-Hardenberg erfüllen.

§ 2 Abs. 2 NKomZG begründet ein vom Gesetzgeber gewolltes grundsätzliches Verbot *vertikaler*, d. h. verwaltungsebenenübergreifender Zusammenarbeit zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden (vgl. Franke, in: KVR-Nds, § 2 NKomZG Rn. 22, Stand: Oktober 2012). Eine solche Zusammenarbeit von Landkreisen und Gemeinden im Rahmen eines Zweckverbands nach dem NKomZG ist gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 NKomZG im Fall der Übertragung von Aufgaben unzulässig (Senatsurt. v. 8.5.2014 - 1 KN 102/11 -, BRS 82 Nr. 232 = juris Rn. 21 ff.). Das wird auch durch die Gesetzgebungsmaterialien bestätigt. Danach hat das Innenministerium im Gesetzgebungsverfahren zur Vorschrift des § 2 Abs. 2 NKomZG ausgeführt, diese richte sich „vor allem gegen eine Zusammenarbeit von Gemeinden und Landkreisen, weil dies zu einer Auflockerung der Zuständigkeitsordnung zwischen diesen Ebenen führen könne“ (LT-Drs. 16/1255, S. 11). Zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden sollen demnach keine Zweckverbände als neue Aufgabenträger gebildet werden (LT-Drs. 16/785, S. 42). Vielmehr müssen sowohl die übertragende Körperschaft, als auch die aufnehmende Körperschaft jeweils für die zu übertragene Aufgabe (allgemein) zuständig sein (vgl. LT-Drs. 16/1255, S. 11).

Der Übertragung einer (konkreten) Aufgabe auf einen kommunalen Zweckverband, an dem nur Kommunen auf gleicher Verwaltungsebene beteiligt sind, die *grundsätzlich* für Aufgaben dieser Art zuständig sind, steht § 2 Abs. 2 Satz 2 NKomZG nicht entgegen. Dass nur auf diese generelle Zuständigkeit abzustellen ist, ergibt sich auch aus der Systematik des Gesetzes. Die Vorschrift lässt nämlich auch die Übertragung einer Aufgabe auf den gemeinsamen Zweckverband zu, „wenn sie entweder den an [...] dem Zweckverband beteiligten Kommunen oder [...] dem Zweckverband obliegt.“ Würde man auf die Zuständigkeit für die *konkrete* Aufgabenerfüllung abstellen, wäre § 2 Abs. 2 Satz 2 NKomZG sinnentleert. Denn eine Übertragung einer Aufgabe auf den Zweckverband wäre überflüssig, wenn dieser auch ohne Übertragung für diese Aufgabe zuständig wäre. Auch nach den Gesetzgebungsmaterialien soll es auf den unterschiedlichen räumlichen

Bezug der Aufgabenerfüllung der beteiligten Kommunen nicht ankommen (LT-Drs. 16/1255, S. 11).

Dass die Aufgabe eines neu gegründeten Zweckverbands - wie hier auf das Gebiet des neuen Gewerbegebietes - beschränkt werden kann, ergibt sich aus § 2 Abs. 1 Satz 2 NKomZG.

Auch den übrigen Anforderungen an einen Zweckverband genügt der Antragsgegner. § 205 Abs. 6 BauGB bestimmt, dass ein Zusammenschluss nach dem Zweckverbandsrecht oder durch besondere Landesgesetze durch die Vorschriften des Baugesetzbuchs über Planungsverbände nicht ausgeschlossen wird. Der Spielraum des Landesrechts ist jedoch begrenzt. Zu der Vorgängervorschrift des § 205 Abs. 6 BauGB, dem § 4 Abs. 8 BBauG, hat das Bundesverfassungsgericht 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 (BVerfG, Beschl. v. 9.12.1987 - 2 BvL 16/84 - BVerfGE 77, 288 = NJW 1988, 2032 = juris Rn. 63). Das Bundesverwaltungsgericht hat aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts abgeleitet, dass die Regelungen des Landesrechts einen wirksamen Vollzug des Städtebaurechts gewährleisten und die gemeindliche (Letzt-)Verantwortung für das städtebauliche Geschehen wahren müssen (BVerwG, Urt. v. 3.7.1998 - 4 CN 5.97 -, BRS 60 Nr. 229 = NVwZ 1999, 407 = juris Rn. 36; v. 17.5.2018 - 4 CN 9/17 -, BRS 86 Nr. 21 = NVwZ 2019 415 = juris Rn. 16).

Diese Voraussetzungen liegen vor. Die Verbandsversammlung setzt sich aus je 4 Vertreterinnen bzw. Vertretern je Verbandsmitglied zusammen, die jeweils die Stimme des sie entsendenden Verbandsmitglieds - wie es auch § 11 Abs. 3 Satz 1 NKomZG vorschreibt - nur einheitlich abgeben können (§ 4 Abs. 1 der Verbandsordnung). Die Vertreter sind gemäß § 12 Abs. 2 NKomZG in Verbindung mit § 138 Abs. 1 Satz 2 NKomVG an die Beschlüsse der Vertretung und des Hauptausschusses gebunden. Beide Regelungen zusammen stellen die gemeindliche (Letzt-)Verantwortung in der Weise sicher, dass der Wille des Verbandsmitglieds uneingeschränkt zur Geltung kommt und gegen den Willen der Mitgliedsgemeinde kein Bebauungsplan für ihr Gemeindegebiet festgesetzt werden kann. Entsprechend § 56 Satz 1 NKomVG kann jedes Mitglied der Ver-

bandsversammlung die Aufnahme bestimmter Beratungsgegenstände auf die Tagesordnung verlangen (Thiele, NKomZG, 3. Aufl. 2018, § 14 Rn. 9), wodurch auch die Initiativbefugnis jedes Verbandsmitglieds gegeben ist.

b)

Die Weisungsgebundenheit der Verbandsvertreter steht entgegen der Ansicht des Antragstellers mit dem Abwägungsgebot gemäß § 1 Abs. 7 BauGB im Einklang. Die notwendige Abwägung erfolgt auf Ebene der Gemeinde als Mitglied des Zweckverbands vor Erteilung der Weisung über das Abstimmungsverhalten in der Bandsversammlung.

c)

Die Beteiligung der Behörden im Sinne des § 4 BauGB ist nicht zu beanstanden. Insbesondere ist die gemäß § 94 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 NKomVG allein erforderliche Anhörung der Ortschaft Angerstein erfolgt. Für Ortschaften, auf die sich die Aufstellung eines Bebauungsplans nicht erstreckt, ist eine innergemeindliche Anhörung weder gemäß § 94 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 NKomVG noch nach § 94 Abs. 2 Satz 1 NKomVG vorgeschrieben (zu § 94 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 NKomVG vgl. Senatsbeschl. v. 24.9.2020 - 1 MN 61/20 - juris Rn. 11).

d)

Entgegen den Ausführungen des Antragstellers hat der Antragsgegner seine Kompetenzen nicht dadurch überschritten, dass er in der textlichen Festsetzung Nr. 5.11 auf Parzellen außerhalb des Plangebiets verweist, auf denen zur Vermeidung eines Zugriffsverbots gemäß § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG die ökologische Funktion der von dem Eingriff oder Vorhaben betroffenen Fortpflanzungs- und Ruhestätten im räumlichen Zusammenhang im Sinne des § 44 Abs. 5 Satz 2 Nr. 3 BNatSchG weiterhin erfüllt werden soll. Gemäß § 1a Abs. 3 Satz 4 BauGB können anstelle von Darstellungen und Festsetzungen auch vertragliche Vereinbarungen nach § 11 BauGB oder sonstige geeignete Maßnahmen zum Ausgleich auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen getroffen werden. Eine solche Vereinbarung hat der Antragsgegner mit dem Flecken Nörten-Hardenberg geschlossen. Gemäß § 9 Abs. 1a BauGB kann eine Zuordnung der Maßnahmen zum Bebauungsplan erfolgen; das ist hier geschehen. Ob die vorgesehenen Parzellen geeignet sind, um auf ihnen artenschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen umzusetzen, lässt sich anhand der vorliegenden Planungsunterlagen, insbesondere auch des Faunistischen Gutachtens, allerdings gegenwärtig noch nicht hinreichend feststellen. Die ge-

botene Abschätzung sollte im Rahmen der ohnehin erforderlichen Heilung des Bebauungsplans noch vertieft werden; das betrifft insbesondere die Eignung der Ausgleichsflächen und den gebotenen räumlich-funktionalen Zusammenhang.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§§ 152 Abs. 1 VwGO, 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Prof. Dr. Lenz

Dr. Tepperwien

Feldmann