



VERWALTUNGSGERICHT MAINZ

URTEIL

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verwaltungsrechtsstreit

w e g e n Raumordnung

hat die 3. Kammer des Verwaltungsgerichts Mainz aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 21. Februar 2024, an der teilgenommen haben

Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht Lang
Richter am Verwaltungsgericht Ermlich
Richter am Verwaltungsgericht Hamm
ehrenamtliche Richterin Ehrenamtskoordinatorin Neubauer
ehrenamtliche Richterin Rentnerin Rast

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen, einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

T a t b e s t a n d

Die Klägerin, ein in den *** ansässiges Unternehmen im Bereich der Projektentwicklung, begehrt die Aufhebung eines raumordnerischen Entscheids des Beklagten zu 1) nebst darin enthaltenem Zielabweichungsbescheid.

Die Beigeladene beabsichtigt seit 2014, an einem Standort im *** einen großflächigen Möbeleinzelhandelsbetrieb ansiedeln zu lassen. Nachdem ein im Dezember 2015 seitens des Beklagten erlassener Zielabweichungsbescheid von der Beigeladenen erfolgreich gerichtlich angegriffen worden war (Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 14. November 2018 – 1 A 10105/18 –), stellten die Firma *** *** (Investor) sowie die Beigeladene im Dezember 2019 modifizierte Anträge auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens bzw. eines Zielabweichungsverfahrens.

Mit raumordnerischem Entscheid vom 5. August 2020 stellte der Beklagte unter gleichzeitiger Übernahme eines Zielabweichungsbescheids vom 30. Juli 2020 fest, dass auf dem geplanten Standort *** die Errichtung eines Möbelhauses und eines Möbelmitnahmemarkts mit einer Gesamtverkaufsfläche von 30.000 m² bei einer Begrenzung des Anteils für innenstadtrelevante Sortimente entsprechend der Sortimentsliste des Einzelhandelskonzepts der Beigeladenen auf 2.250 m² raumordnerisch verträglich sei.

Am 8. Juni 2022 beschloss der Beklagte zu 2) den Bebauungsplan „*** – ****“ als Satzung, der die Ausweisung eines Sondergebiets „Großflächiger Einzelhandel – Möbelhäuser“ mit einer Beschränkung der Verkaufsflächen entsprechend dem raumordnerischen Bescheid zum Gegenstand hat. Der Bebauungsplan trat am 18. August 2022 in Kraft.

Bereits Ende 2014 hatte der Beklagte zu 2) mit dem Investor *** ** einen Vertrag über die Einräumung einer Kaufoption für das Grundstück in dem Plangebiet geschlossen, auf dem die geplanten Möbeleinzelhandelsgeschäfte verwirklicht werden sollen.

Die Klägerin hat am 18. März 2023 Klage erhoben, die sich zunächst nur gegen den Beklagten zu 1) gerichtet hat. Diese Klage hat sie mit Schriftsatz vom 22. Dezember 2023 auf den Beklagten zu 2) erweitert und insoweit einen förmlichen Antrag (Antrag zu 2) – gerichtet auf Feststellung der Nichtigkeit des zwischen dem Beklagten zu 2) und dem Investor abgeschlossenen Vertrag über die Einräumung einer Kaufoption für das Vorhabengrundstück – formuliert.

Die Klägerin trägt im Wesentlichen mit der Klage vor, der seitens des Beklagten zu 1) erlassene raumordnerische Entscheidung mit dem darin enthaltenen Zielabweichungsbescheid stelle eine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV – dar, die indes ohne die vorherige Notifizierung der Europäischen Kommission gewährt worden sei und daher gegen das Durchführungsverbot des Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV verstoße. Eine wegen unterbliebener Notifizierung der europäischen Kommission gewährte Beihilfe sei rechtswidrig und daher zurückzufordern. Sie – die Klägerin – werde durch die rechtswidrig gewährte Beihilfe in Gestalt des raumordnerischen Entscheids in ihren Rechten verletzt. Das gesamte raumordnerische Verfahren sei auf einen bestimmten Investor und dessen konkretes Vorhaben eines großflächigen Möbelmarktes zugeschnitten gewesen. Der raumordnerische Entscheidung mit dem integrierten Zielabweichungsbescheid führe zum einen dazu, dass das konkrete Grundstück einer Vorhabenrealisierung durch einen anderen Projektentwickler entzogen werde, und zum anderen werde hierdurch die Realisierung eines vergleichbaren Vorhabens der Möbelbranche im Raum *** unmöglich gemacht. Ihr – der Klägerin – und auch keinem anderen Projektentwickler sei es aufgrund der raumordnerischen Entscheidungen in Zukunft möglich, einen Möbeleinzelhandelsbetrieb von vergleichbarem oder größerem Ausmaß in der näheren und weiteren Umgebung des geplanten Standorts zu realisieren. Werde ein Vorhaben mit einer solchen Bedeutung zugelassen, habe sie – die Klägerin – im Rahmen eines wettbewerblichen Verfahrens beteiligt werden müssen. Dies sei indes nicht erfolgt; vielmehr sei

das Verfahren zur Auswahl dessen, was auf der Fläche realisiert werden solle, intransparent gewesen, so dass sie keine Möglichkeit gehabt habe, sich an dem Wettbewerb um die Realisierung eines Vorhabens an dem Standort zu beteiligen. Der Aufhebung des raumordnerischen Entscheids mit integriertem Zielabweichungsbescheid stehe auch nicht eine etwaige Bestandskraft des Zielabweichungsbescheids entgegen, denn ein gegen Unionsrecht verstoßender Verwaltungsakt sei im Wege einer Ermessensreduktion auf Null nach den allgemeinen verwaltungsverfahrenrechtlichen Regelungen zurückzunehmen. Da die Frage, ob die Zulassung eines bestimmten Vorhabens ohne jeglichen Wettbewerb und unter Befreiung von raumordnungsrechtlichen Vorgaben eine Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV darstelle, bislang nicht abschließend geklärt sei, werde die Vorlage des Rechtsstreits an den Europäischen Gerichtshof angeregt.

Die Erstreckung der Klage mit dem Antrag zu 2) auf den Beklagten zu 2) stelle keine Klageänderung, sondern eine bloße Erweiterung des Klagantrags dar. Jedenfalls sei eine Klageänderung aber als sachdienlich anzusehen, denn der Streitstoff bleibe im Wesentlichen derselbe. Dieser sei auch öffentlich-rechtlicher Natur.

In der mündlichen Verhandlung vom 21. Februar 2024 erklärte der Prozessbevollmächtigte der Klägerin, den im Schriftsatz vom 22. Dezember 2023 gestellten Antrag zu 2) nicht stellen und auch nicht sagen zu wollen, ob er die Klage zurücknehmen wolle.

Die Klägerin beantragt,

den Beklagten zu 1) zu verurteilen, den raumordnerischen Entscheid der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd vom 5. August 2020 sowie den darin enthaltenen Zielabweichungsbescheid vom 30. Juli 2020 aufzuheben.

Der Beklagte zu 1) beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er hält die Klage bereits für unzulässig. Die Klägerin werde durch den Zielabweichungsbescheid ungeachtet dessen, dass dieser bestandskräftig sei, nicht in eige-

nen Rechten verletzt, da Regelungen des Raumordnungs- und Landesplanungsrechts nicht dem Schutz der Interessen des Einzelnen dienen. Hinsichtlich des raumordnerischen Entscheids, der keine unmittelbare Rechtswirkung entfalte, fehle es der Klägerin außerdem an der Klagebefugnis. Das Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens sei kein Verwaltungsakt und auch kein Ziel der Raumordnung oder eine Planung oder Maßnahme mit Beachtungspflicht, sondern stelle lediglich einen abwägungserheblichen Belang im späteren Zulassungs- oder Genehmigungsverfahren dar. Es könne daher nicht selbständig einer Überprüfung vor Gericht unterzogen werden. Ungeachtet dessen sei der raumordnerische Entscheid auch keine staatliche Beihilfe im Sinne des Unionsrechts. Die Erweiterung der Klage auf den Beklagten zu 2) stelle eine unzulässige Klageänderung dar, in die er nicht einwillige. Sie sei insbesondere nicht sachdienlich, da sie mangels Bestehens des Verwaltungsrechtswegs unzulässig sei.

Der Beklagte zu 2) hält die Erweiterung der Klage für eine unzulässige Klageänderung.

Die Beigeladene beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie trägt vor, die Klage sei – soweit sie sich gegen den raumordnerischen Entscheid wende – mangels Rechtsschutzinteresses unzulässig. Das begehrte Ziel der „Wiederherstellung des Wettbewerbs“ durch Aufhebung der betreffenden Entscheidung lasse sich im Falle des Obsiegens nicht erreichen, denn dem stünden der bestandskräftige Zielabweichungsbescheid vom 30. Juli 2020 sowie der von der Klägerin nicht mehr angreifbare Bebauungsplan „*** – ****“ entgegen; letzterer sei die planungsrechtliche Grundlage für die Erteilung einer Baugenehmigung und damit die Ansiedlung des geplanten Möbelmarktes an dem Standort. Die Aufhebung des raumordnerischen Entscheids lasse zudem den Zielabweichungsbescheid unberührt. Bei dem raumordnerischen Entscheid handele es sich jedoch auch nicht um eine Beihilfe im Sinne des Unionsrechts. Eine Vorlage an den Europäischen Gerichtshof sei nicht erforderlich, da die aufgeworfene Rechtsfrage bereits durch die europäische Rechtsprechung geklärt sei. Bei der Erweiterung der Klage auf den Beklagten zu 2) handele es sich um eine unzulässige Klageänderung, in die sie auch nicht einwillige.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten sowie die beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten zu 1) Bezug genommen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

I) Soweit die Klägerin ihre Klage gegen den Beklagten zu 2) gerichtet hat (Antrag zu 2) im Schriftsatz vom 22. Dezember 2023), ist das Verfahren gemäß § 92 Abs. 3 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – einzustellen. Insoweit ist von einer Rücknahme der Klage auszugehen. Dem steht nicht entgegen, dass der Prozessbevollmächtigte der Klägerin in der mündlichen Verhandlung erklärt hat, den Klageantrag zu 2) nicht stellen zu wollen, und auf nachfolgende Nachfrage des Gerichts angegeben hat, er sage nicht, ob er die Klage zurücknehmen wolle.

Gemäß § 92 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann der Kläger seine Klage bis zur Rechtskraft des Urteils zurücknehmen. Die Klagerücknahme setzt dabei eine entsprechende Erklärung des Inhalts voraus, dass er den mit seiner Klage geltend gemachten prozessualen Anspruch nicht mehr weiterverfolgt (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 25. Auflage 2019, § 92 Rn. 6; Wysk, Verwaltungsgerichtsordnung, 3. Auflage 2020, § 92 Rn. 5). Die Klagerücknahme muss dabei nicht ausdrücklich erklärt werden; sie muss jedoch eindeutig und zweifelsfrei erfolgen (vgl. Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand: März 2023, § 92 VwGO Rn. 21). Bei Vorliegen dieser Voraussetzungen ist eine Klagerücknahme auch durch schlüssiges Verhalten möglich (vgl. BGH, Urteile vom 3. April 1996 – VIII ZR 315/94 –, NJW-RR 1996, 885 = juris Rn. 10, und vom 22. Mai 1989 – VIII ZR 129/88 –, NJW –RR 1989, 1276 = juris Rn. 13), etwa durch eine Beschränkung des Klageantrags oder – soweit ein Klageantrag noch nicht formuliert ist – des Klagebegehrens (vgl. SächsLSG, Beschluss vom 28. Januar 2020 – L 3 AS 1242/17 NZB –, juris Rn. 43 m.w.N.).

Ausgehend von diesen Grundsätzen ist bei verständiger Würdigung des Verhaltens des Prozessbevollmächtigten der Klägerin von einer Klagerücknahme in Bezug auf den Beklagten zu 2) auszugehen. Die Klägerin hatte mit Schriftsatz vom 22. Dezember 2023 ihre Klage mit einem eigenen prozessualen Anspruch auch auf die

Beklagte zu 2) erstreckt und in diesem Zusammenhang einen förmlichen Antrag formuliert (vgl. S. 2 des Schriftsatzes vom 22. Dezember 2023). Dies hatte zur Folge, dass der Beklagte zu 2) als weiterer Beteiligter in das Klageverfahren aufgenommen werden musste. Die Klägerin hat – nachdem der Beklagte zu 1) und die Beigeladene ausdrücklich eine Einwilligung zur Klageerweiterung versagt und die Beteiligten darüber hinaus die Klageerweiterung mangels Bestehens des Verwaltungsrechtswegs als nicht sachdienliche und damit unzulässige Klageänderung angesehen hatten – sodann zudem hinsichtlich des erweiterten Klageteils eine Vorabentscheidung über den Rechtsweg gemäß § 83 VwGO i.V.m. § 17a Abs. 3 Satz 2 Gerichtsverfassungsgesetz – GVG – beantragt (vgl. S. 1 des Schriftsatzes vom 1. Februar 2024). Damit hat sie nach außen hin die Ernsthaftigkeit ihres Klagebegehrens und den Willen zur Fortführung der erweiterten Klage zum Ausdruck gebracht. Erst nachdem die Vorsitzende in der mündlichen Verhandlung mit den Beteiligten die Sach- und Rechtslage hinsichtlich beider Klagen erörtert und den Prozessbevollmächtigten der Klägerin um die Stellung der Anträge gebeten hatte, erklärte dieser, dass er den im Schriftsatz vom 22. Dezember 2023 enthaltenen Antrag zu 1) stelle, nicht aber den Antrag zu 2), und er auch nicht sagen werde, ob er die Klage zurücknehmen wolle. Bei verständiger Würdigung dieses gesamten prozessualen Verhaltens ist mithin davon auszugehen, dass die Klägerin ihre Klage auf den Beklagten zu 1) beschränken und gegen den Beklagten zu 2) nicht mehr aufrechterhalten wollte; dies stellt eine quantitative Beschränkung des Klagebegehrens dar, die als (teilweise) Klagerücknahme anzusehen ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. September 2017 – 10 C 7/16 – BVerwGE 159, 337 = juris Rn. 18; Schoch/ Schneider, a.a.O. § 92 VwGO Rn. 11 m.w.N.; Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, 5. Auflage 2018, § 92 Rn. 8; Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 16. Auflage 2022, § 91 Rn. 5). Diese ist zulässig; insbesondere bedurfte es keiner Einwilligung der übrigen Beteiligten, weil die die (Teil)Klagerücknahme rechtfertigende Beschränkung des Klagebegehrens vor Stellung der Anträge erfolgt ist.

II) Soweit sich die Klage (nur noch) gegen den Beklagten zu 1) richtet, ist sie als allgemeine Leistungsklage statthaft und auch ansonsten zulässig. Es bedarf keines vorrangigen Vorgehens gegen die raumordnerischen Entscheidungen, soweit dies überhaupt rechtlich möglich wäre (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Oktober 2016 – 10 C 3/15 –, BVerwGE 156, 199 = juris Rn. 14). Insbesondere ist die Klägerin aber

auch entsprechend § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt. Dem beihilfenrechtlichen Durchführungsverbot des Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV, auf das sie sich beruft, kommt eine die Wettbewerber des Beihilfenempfängers individuell schützende Funktion zu, die sie nach nationalem Recht effektiv durchsetzen kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2010 – 3 C 44/90 –, BVerwGE 138, 322 = juris Rn. 14; BVerfG, Beschluss vom 20. Oktober 2015 – 2 BvR 1493/11 –, NVwZ 2016, 238 = juris Rn. 37 ff.). Das Durchführungsverbot soll die Interessen derjenigen schützen, die dadurch von einer Wettbewerbsverzerrung betroffen sind, dass eine Beihilfe vor Durchführung des Verfahrens nach Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV gewährt wird (vgl. EuGH, Urteil vom 12. Februar 2008 – C-199/06 –, GewArch 2008, 247 = juris Rn. 38; BGH, Urteile vom 10. Februar 2011 – 1 ZR 213/08 –, juris Rn. 25 f., und vom 10. Februar 2011 – 1 ZR 136/09 –, BGHZ 188, 326 = juris Rn. 19).

Die Klage hat jedoch in der Sache keinen Erfolg, denn die Klägerin hat keinen Anspruch auf Aufhebung des angegriffenen raumordnerischen Entscheids vom 5. August 2020 einschließlich des integrierten Zielabweichungsbescheids. Die raumordnerischen Entscheidungen verstoßen nicht gegen das Durchführungsverbot des Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV, weil es sich bei ihnen nicht um Beihilfen im Sinne des Unionsrechts handelt.

Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV bestimmt, dass die Kommission vor jeder beabsichtigten Einführung und Umgestaltung von Beihilfen so rechtzeitig zu unterrichten ist, dass sie sich dazu äußern kann. Diese Notifizierungspflicht gilt gem. Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 lit. a) der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 13. Juli 2015 – BeihilfeVerfO – für sämtliche beabsichtigten Maßnahmen, welche die Voraussetzungen des Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllen (vgl. Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 108 AEUV Rn. 8). So lange die Kommission keinen abschließenden Beschluss erlassen hat, darf die Gewährung der Beihilfe durch den Mitgliedstaat nicht vollzogen werden (Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV). Eine Beihilfe, die gegen das sich aus Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV ergebende Durchführungsverbot gewährt wurde, ist unionsrechtswidrig und zurückzufordern (vgl. EuGH, Urteile vom 13. Dezember 2018 – C-492/17 –, NJW 2019, 577 = juris Rn. 42, vom 11. November 2015 – C-505/14 –, NVwZ 2016, 600 = juris Rn. 23 f., vom 16. April 2015 – C-690/13 –, juris Rn. 52, und vom 21. Juli

2005 – C-71/04 –, juris Rn. 49; BGH, Urteile vom 5. Dezember 2012 – 1 ZR 92/11 –, BGHZ 196, 254 = juris Rn. 19, und vom 10. Februar 2011, a.a.O = juris Rn. 22).

a) Gemessen an diesen Voraussetzungen steht der Klägerin der geltend gemachte Aufhebungsanspruch nicht zu, denn bei dem angegriffenen raumordnerischen Entscheid mit integriertem Zielabweichungsbescheid handelt es sich nicht um eine unionsrechtliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV.

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs liegt eine Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV vor, wenn es sich um eine staatliche Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel handelt, diese Maßnahme geeignet ist, den Handel zwischen Mitgliedsstaaten zu beeinträchtigen, dem Begünstigten durch sie ein Vorteil gewährt wird und sie den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht; diese Merkmale müssen kumulativ vorliegen (vgl. EuGH, Urteile vom 3. März 2021 – C-434 und 435/18 –, NZBau 2021, 686 = juris Rn. 37, und vom 15. Mai 2019 – C-706/17 –, juris Rn 46 m.w.N.). Vergünstigungen müssen, damit sie als „Beihilfen“ im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV eingestuft werden können, zum einen unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mittel gewährt werden und zum anderen dem Staat zuzurechnen sein (vgl. EuGH, Urteile vom 15. Mai 2019, a.a.O. Rn. 47, vom 13. September 2017 – C-329/15 –, juris Rn. 20, und vom 16. Februar 2017 – C-74/16 –, juris Rn. 38).

Hiervon ausgehend handelt es sich bei den angegriffenen raumordnerischen Entscheidungen nicht um eine Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV, denn es fehlt bereits am Merkmal eines Vorteils, der unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt wird.

Ein Vorteil im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV ist jede wirtschaftliche Vergünstigung, die ein Unternehmen unter normalen Marktbedingungen, d.h. ohne Eingreifen des Staates, nicht erhalten könnte (vgl. EuGH, Urteile vom 22. Mai 2019 – C-791/16 –, juris Rn. 40 m.w.N., vom 16. April 2015, a.a.O. Rn. 20, und vom 9. Oktober 2014 – C-522/13 –, juris Rn. 21 m.w.N.). Dies ist am Vergleichsmaßstab der „normalen Marktbedingungen“ zu beurteilen, d.h. es sind diejenigen Bedingungen in den Blick zu nehmen, unter denen wirtschaftliche Tätigkeit in einem Mitgliedsstaat stattfinden würde, wenn dieser nicht zugunsten bestimmter Unternehmen eingreifen würde

(vgl. EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2016 – C-131/15 P –, juris Rn. 72; Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, 6. Auflage 2022, AEUV Art. 107 Abs. 1 Rn. 41). Dabei gilt jedoch, dass nicht alle von einem Staat gewährten Vorteile Beihilfen im Sinne des Unionsrechts darstellen, unabhängig davon, ob sie aus staatlichen Mitteln finanziert werden (vgl. EuGH, Urteil vom 13. März 2001 – C-379/98 –, juris Rn. 58, 61).

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sind nur solche Vorteile als Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV anzusehen, die unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt werden oder eine zusätzliche Belastung für den Staat darstellen (vgl. EuGH, Urteile vom 14. Januar 2015 – C-518/13 –, NVwZ 2015, 422 = juris Rn. 33, vom 19. März 2013 – C-399/10 P und C-401/10 P –, EuZW 2013, 393 = juris Rn. 99, und vom 13. März 2001 – C-379/98 –, NVwZ 2001, 665 = juris Rn. 58 [jeweils m.w.N.]). Erforderlich ist ein hinreichend enger Zusammenhang zwischen dem Vorteil, der dem Begünstigten gewährt wird, und der Belastung öffentlicher Mittel (vgl. EuGH, Urteile vom 14. Januar 2015, a.a.O. = juris Rn. 34; vom 19. März 2013, a.a.O. = juris Rn. 109, und vom 8. September 2011 – C-279/08 –, juris Rn. 111; Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 2. Auflage 2018, AEUV Art. 107 Rn. 17). Es bedarf mithin einer Belastung der öffentlichen Hand durch den Einsatz staatlicher Mittel (vgl. EuGH, Urteil vom 14. Januar 2015, a.a.O. = juris Rn. 39, 41). Letztlich muss eine finanzielle Einbuße des Staates „conditio sine qua non“ für die Verwirklichung des Tatbestandsmerkmals „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen“ sein (vgl. Callies/Ruffert, a.a.O. Art. 107 AEUV Rn. 34). Erforderlich ist mithin eine Budgetbelastung zulasten des Staates (vgl. Bartosch, EU-Beihilfenrecht, 3. Auflage 2020, AEUV Art. 107 Abs. 1 Rn. 203), auf die – wie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zeigt – die betreffende Maßnahme unmittelbar oder mittelbar angelegt ist (vgl. insoweit die Aufzählung bei Callies/Ruffert, a.a.O. Art. 107 AEUV Rn. 43 f.).

Gemessen an diesen Grundsätzen fehlt es in Bezug auf den streitgegenständlichen raumordnerischen Entscheid mit integriertem Zielabweichungsbescheid an dem Merkmal der Gewährung eines wirtschaftlichen Vorteils aus staatlichen Mitteln. Mit ihm werden keine wirtschaftlichen Vergünstigungen unter Einsatz staatlicher oder

dem Staat zurechenbarer Mittel gewährt. Vielmehr wird der Beklagte mit der Durchführung sowohl eines Raumordnungsverfahrens (§ 17 Abs. 3 Satz 1, Abs. 10 Satz 1 Landesplanungsgesetz – LPIG –) als auch eines Zielabweichungsverfahrens (§ 8 Abs. 3 Satz 1, § 10 Abs. 6 Satz 1 LPIG) im Rahmen des nationalen Rechts mit dem Ziel der Entwicklung des Landes und seiner Teilräume (§ 1 Abs. 1 LPIG) ausschließlich hoheitlich tätig. Die betreffenden raumordnerischen Entscheidungen beziehen sich nicht auf Gewährung wirtschaftlicher Vergünstigungen, sondern dienen dazu, die (raumordnungs-)rechtlichen Grundlagen für eine an die an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung angepasste Bauleitplanung zu schaffen, die ihrerseits die Grundlage für die Zulassung bestimmter Vorhaben bildet. Insoweit handelt es sich um staatsorganisationsrechtliches Handeln im weitesten Sinne, das keinen Bezug zu wettbewerblichen Auswirkungen entfaltet. Dementsprechend bezieht sich der raumordnerische Entscheid nicht auf die Gewährung von Beihilfen, sondern nur auf die gesetzlich vorgesehene raumordnende Vorentscheidung für eine spätere Realisierung von Vorhaben (vgl. BVerwG, Urteil vom 3. November 2020 – 9 A 6/19 –, BVerwGE 170, 266 = juris Rn. 16, das einen Planfeststellungsbeschluss nicht als Beihilfe angesehen hat; OVG HH, Urteil vom 12. Mai 2021 – 1 Bf 492/19 –, NordÖR 2021, 495 = juris Rn. 109 [Planfeststellung]). Soweit die Klägerin von der Dimension des geplanten großflächigen Einzelhandelsmarkts betreffend das Sortiment Möbel bei dessen Verwirklichung auf die Unmöglichkeit einer zulässigen Realisierung eines vergleichbaren Vorhabens im räumlichen Umfeld schließt, vermag sie nicht das Vorliegen eines Vorteils durch den Erlass des raumordnerischen Entscheids zu begründen. Es bedarf des Vorliegens eines Vorteils aus staatlichen Mitteln, der – kumulativ – geeignet ist, den Wettbewerb zu verfälschen.

Soweit der raumordnerische Entscheid hingegen als Grundlage bauleitplanungsrechtlicher Instrumente zu etwaigen (mittelbaren) Begünstigungen Dritter – etwa durch Wertsteigerungen an Grundstücken – führen sollte, ist dies nicht ebenfalls nicht mit (zusätzlichen) Belastungen für den Staat bzw. dessen Einrichtungen verbunden (vgl. auch EuGH, Urteile vom 15. Juli 2004 – C-345/02 –, juris Rn. 36, und vom 17. März 1993 – C-72/91 und 73/91 –, EuZW 1993, 288 = juris Rn. 21); insoweit fehlt es bereits an einem für die Annahme einer Gewährung aus staatlichen Finanzmitteln erforderlichen Mittelfluss (vgl. Bartosch, a.a.O. AEUV Art. 107 Abs. 1 Rn. 203).

Eine andere Beurteilung ist schließlich auch nicht deshalb angezeigt, weil dem Beklagten für den Erlass des raumordnerischen Entscheids Kosten für die Durchführung des Verfahrens entstanden sind. Wie sich aus Sinn und Zweck des beihilfenrechtlichen Vorteilsbegriffs ergibt, ist nur eine solche Budgetbelastung beihilfenrelevant, auf die die betreffende staatliche Maßnahme angelegt ist; hierzu gehören Kosten, die im Zusammenhang mit der Durchführung von Verwaltungsverfahren im weiteren Sinne anfallen, nicht. Zudem werden für die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens nach Maßgabe des Landesgebührengesetzes und der auf dessen Grundlage erlassenen Landesverordnung über die Gebühren für Amtshandlungen nach dem Landesplanungsgesetz (Besonderes Gebührenverzeichnis) vom 16. April 2005 Gebühren und Auslagen erhoben (§ 1 Abs. 1 des Besonderen Gebührenverzeichnisses), was der Gewährung einer wirtschaftlichen Vergünstigung zugunsten eines bestimmten Adressaten entgegensteht.

Darüber hinaus steht der Qualifizierung der streitgegenständlichen der raumordnerischen Entscheidungen als Beihilfe im Sinne des Unionsrechts auch entgegen, dass bei ihnen nicht um eine an ein Unternehmen gerichtete wirtschaftliche Vergünstigung handelt. Die beigeladene Kommune als Adressatin der Entscheidungen ist kein Unternehmen im Sinne des Beihilfenrechts, da sie keine Tätigkeiten ausübt, die darin bestehen, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten, und damit nicht wirtschaftlich tätig wird (vgl. EuGH, Urteil vom 5. März 2015 – C-93/13 P und C-123/93 P –, juris Rn. 88, vom 23. März 2006 – C-237/04 –, juris Rn. 28 f., vom 10. Januar 2006 – C-222/04 –, EuZW 2006, 306 = juris Rn. 108, und vom 18. Juni 1998 – C-35/96 –, EuZW 1999, 93 = juris Rn. 36). Die streitgegenständlichen raumordnerischen Entscheidungen richten sich an den Träger der Bauleitplanung. Dieser wird mit der Aufstellung von an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung angepassten Bauleitplänen in Ausübung seiner aus Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz – GG –, Art. 49 Abs. 3 Landesverfassung – LV – abgeleiteten kommunalen Planungshoheit im Rahmen der ihm durch das nationale Recht zugewiesenen Aufgaben ausschließlich hoheitlich tätig. Zudem ist die Aufstellung eines raumordnungskonformen Bebauungsplans in Gestalt eines Angebotsbebauungsplans – wie er in Gestalt des Bebauungsplans „*** ***“ besteht – regelmäßig wettbewerbsneutral und kommt allen potentiellen Mitbewerbern um die bauliche Ausnutzung des Plangebiets gleichermaßen zugute.

b) Entgegen der Ansicht der Klägerin bedarf die Klärung der Frage, ob es sich bei dem streitgegenständlichen raumordnerischen Entscheid mit integriertem Zielabweichungsbescheid um eine Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV handelt, nicht der Vorlage an den Europäischen Gerichtshof. Nach Art 267 Abs. 1 Buchst a) AEUV entscheidet der Gerichtshof der Europäischen Union im Wege der Vorabentscheidung u.a über die Auslegung der Verträge. Wird eine derartige Frage einem Gericht eines Mitgliedstaats gestellt und hält dieses Gericht eine Entscheidung darüber zum Erlass seines Urteils für erforderlich, so kann es diese Frage dem Gerichtshof zur Entscheidung vorlegen (Art. 267 Abs. 2 AEUV); handelt es sich dabei um ein Gericht, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, so ist dieses Gericht zur Anrufung des Gerichtshofs verpflichtet (Art. 267 Abs. 3 AEUV). Die Beurteilung der Erforderlichkeit der Vorlage ist dabei grundsätzlich Sache des nationalen Gerichts (vgl. EuGH, Urteile vom 18. März 2010 – C-317 bis 320/08 –, EuZW 2010, 550 = juris Rn. 25, und vom 19. Februar 2002 – C-35/99 –, NJW 2002, 882 = juris Rn. 14 [jeweils m.w.N.]; Callies/Ruffert, a.a.O. Art. 267 AEUV Rn. 22; Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 267 AEUV Rn. 35; Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, 5. Auflage 2018, Europäischer Verwaltungsschutz Rn. 119; Schoch/Schneider, a.a.O. Art. 267 AEUV Rn. 30).

Ausgehend von diesen Grundsätzen sieht die Kammer – für die vorliegend keine Vorlagepflicht nach Art. 267 Abs. 3 AEUV besteht – in Ausübung pflichtgemäßen Ermessens von einer Vorlage an den Europäischen Gerichtshof ab. In der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sind die Voraussetzungen für die Annahme einer Beihilfe im Sinne des Unionsrechts – wie oben ausgeführt – in einer Vielzahl von Entscheidungen erörtert und damit einer Art und Weise hinreichend geklärt, die keinen vernünftigen Zweifel offenlassen. Nach den dort aufgestellten Grundsätzen lässt sich die Beurteilung der hier streitigen raumordnerischen Entscheidungen als Beihilfen im Sinne des Unionsrechts eindeutig verneinen mit der Folge, dass es einer Vorlage nicht bedarf (*acte éclairé*, vgl. EuGH, Urteile vom 6. Oktober 2021 – C-561/19 –, NVwZ 2021, 1766 = juris Rn. 33, und vom 4. Oktober 2018 – C-416/17 –, EuZW 2018, 1038 = juris Rn. 110 [jeweils m.w.N.]; BVerwG, Urteil vom 18. Juli 2023 – 4 CN 3/22 –, NVwZ 2023, 1652 = juris Rn. 13).

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 und 3, § 155 Abs. 2 und § 162 Abs. 3 VwGO. Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens insgesamt zu tragen, da sie – soweit sich die Klage gegen den Beklagten zu 1) richtet – unterlegen und im Übrigen von einer Klagerücknahme auszugehen ist.

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils hinsichtlich der Kosten beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. Zivilprozessordnung – ZPO –.

Soweit die Klage als zurückgenommen anzusehen ist, ist die Entscheidung einschließlich der Kostenentscheidung **unanfechtbar** (§ 92 Abs. 3 Satz 2, § 158 Abs. 2 VwGO).

Im Übrigen gilt die folgende Rechtsmittelbelehrung:

RMB 001

Rechtsmittelbelehrung

Die Beteiligten können **innerhalb eines Monats** nach Zustellung des Urteils die **Zulassung der Berufung** durch das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz **beantragen**. Dabei müssen sie sich **durch einen Rechtsanwalt** oder eine sonstige nach Maßgabe des § 67 VwGO vertretungsbefugte Person oder Organisation vertreten lassen.

Der Antrag ist bei dem **Verwaltungsgericht Mainz** (Hausadresse: Ernst-Ludwig-Straße 9, 55116 Mainz; Postanschrift: Postfach 41 06, 55031 Mainz) schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument zu stellen. In den Fällen des § 55d VwGO ist ein elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO zu übermitteln. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb **von zwei Monaten** nach Zustellung des Urteils sind die Gründe **darzulegen**, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem **Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz**, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz, schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument einzureichen.

Die Berufung kann nur zugelassen werden, wenn

1. ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,
2. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,
3. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
4. das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder
5. ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

gez. Lang

gez. Ermlich

gez. Hamm

RMB 042

B e s c h l u s s

der 3. Kammer des Verwaltungsgerichts Mainz

vom 21. Februar 2024

Der Streitwert wird bis zur teilweisen Klagerücknahme auf **20.000 €** (je 10.000 € in Bezug auf die im Schriftsatz vom 22. Dezember 2023 angekündigten Klageanträge zu 1) und 2)) und für den Zeitraum danach auf **10.000 €** festgesetzt (§ 52 Abs. 1 GKG).

Rechtsmittelbelehrung

Gegen die Streitwertfestsetzung findet die **Beschwerde** statt, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 € übersteigt oder das Gericht die Beschwerde zugelassen hat. Sie ist nur zulässig, wenn sie **innerhalb von sechs Monaten**, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, eingelegt wird; ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann sie noch **innerhalb eines Monats** nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

Die Beschwerde ist **beim Verwaltungsgericht Mainz** (Hausadresse: Ernst-Ludwig-Str. 9, 55116 Mainz; Postanschrift: Postfach 41 06, 55031 Mainz) schriftlich, nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle einzulegen. Die Beschwerdefrist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument bei dem **Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz**, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz, eingeht. In den Fällen des § 55d VwGO ist ein elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO zu übermitteln.

gez. Lang

gez. Ermlich

gez. Hamm