



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 CN 3.07
OVG 1 KN 18/06

Verkündet
am 3. April 2008
Hänig
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 3. April 2008
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Paetow,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rojahn, Gatz, Dr. Jannasch
und die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp

für Recht erkannt:

Das Urteil des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts vom 14. Dezember 2006 wird geändert.
Die Satzung über die 5. Änderung und 1. Erweiterung des Bebauungsplans Nr. 21 „Wilhelmsthal - Teilbereich Einzelhandel Hörst“ ist unwirksam, soweit das Sondergebiet „SO_{EH 2}“ festgesetzt wird.

Im Übrigen wird die Revision zurückgewiesen.

Von den Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge tragen die Antragstellerin drei Viertel und die Antragsgegnerin ein Viertel.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Antragstellerin wendet sich im Wege der Normenkontrolle gegen die Wirksamkeit der Satzung über die 5. Änderung und 1. Erweiterung des Bebauungsplans Nr. 21 „Wilhelmsthal - Teilbereich Einzelhandel Hörst“ der Antragsgegnerin.
- 2 Die Antragsgegnerin ist eine Gemeinde mit der raumordnerischen Funktion eines Mittelzentrums. Im Süden ihres Gemeindegebiets ist im Laufe der Zeit ein Einzelhandels-Nebenzentrum entstanden, dessen weitere Entwicklung mit dem umstrittenen Bebauungsplan gesteuert werden soll. Ziel ist es, einer ungewoll-

ten Einzelhandelsentwicklung mit negativen städtebaulichen Folgeerscheinungen entgegenzuwirken.

- 3 Der Bebauungsplan, dessen räumlicher Geltungsbereich im Westen durch die R... Straße, im Norden durch den D... und im Süden durch die S...straße begrenzt wird, setzt im nördlichen Bereich D.../R... Straße ein Mischgebiet fest, das in die Gebiete MI₁ bis MI₄ unterteilt ist. In den Gebieten MI₃ und MI₄ sind Einzelhandelsbetriebe unzulässig, in den Gebieten MI₁ und MI₂ nur Einzelhandelsbetriebe bestimmter Branchen zulässig.
- 4 Südlich des Mischgebiets schließt sich das Sondergebiet Einzelhandelszentrum (SO_{EH1}) an. Es dient vorwiegend der Unterbringung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben. Die einzelhandelsrelevante Verkaufsfläche des Einkaufszentrums darf insgesamt 13 750 m² nicht übersteigen (Teil B, Nr. 1.3.1.1). Das Gebiet ist in drei Bauflächen geteilt. Innerhalb der Baufläche 1 sind Verkaufsflächen von maximal 4 000 m² für ein SB-Warenhaus mit einem Food-Anteil von 80 % zulässig, ferner Verkaufs- und Nutzflächen von insgesamt 500 m² für Shops, Gastronomie und Dienstleistungen außerhalb der Kassenzone dieses Warenhauses. Für diese Shops sind bestimmte Sortimente als Kernsortimente zulässig, jedoch nur bis zu einer Größe von 100 m² je Sortiment (Teil B, Nr. 1.3.1.2). Die Bauflächen 2 und 3 sind für die Warengruppen Lebens- und Genussmittel und Getränke mit einer höchstzulässigen Verkaufsfläche von insgesamt 1 000 m², diverse Fachmärkte und verschiedene Gewerbebetriebe reserviert (Teil B, Nr. 1.3.1.3). Die Verkaufsflächen einiger Fachmärkte sind begrenzt. Die in den Shops des SB-Warenhauses als Kernsortimente zulässigen Angebote sind in den Bauflächen 2 und 3 als Randsortimente zulässig, soweit deren Verkaufsflächenanteil 5 % der Gesamtverkaufsfläche, höchstens jedoch 100 m² der Verkaufsfläche je Randsortiment nicht überschreitet (Teil B, Nr. 1.3.1.4 Satz 1). Der Verkaufsflächenanteil für Randsortimente darf innerhalb der Bauflächen 2 und 3 insgesamt 500 m² nicht überschreiten (Teil B, Nr. 1.3.1.4 Satz 2).
- 5 Südlich an das Sondergebiet SO_{EH1} grenzt das Sondergebiet Einzelhandel (SO_{EH2}) für Einzelhandelsbetriebe und Fachmärkte bestimmter Sortimente

(Teil B, Nr. 1.3.2.1). Die Gesamt-Verkaufsfläche für die Warengruppen Lebens- und Genussmittel und Lebensmittelergänzungssortimente, Getränke sowie Drogerie- und Parfümerieartikel darf insgesamt 3 200 m², der Verkaufsflächenanteil für Parfümerie- und Drogerieartikel 450 m² nicht überschreiten (Teil B, Nr. 1.3.2.2). Für die Warengruppen Bekleidung, Schuhe und Lederwaren darf eine höchstzulässige Verkaufsfläche von insgesamt 2 600 m², für das Sortiment Schuhe und Lederwaren ein Verkaufsflächenanteil von 400 m² und für die Fachmärkte für Boden- und Wandbeläge sowie Heimtextilien eine Gesamtverkaufsfläche von 2 000 m² nicht überschritten werden (Teil B, Nr. 1.3.2.3 und Nr. 1.3.2.4). Die Regelung über die Zulässigkeit bestimmter Sortimente als Randsortimente in den Einzelhandelsbetrieben und Fachmärkten (Teil B, Nr. 1.3.2.5) entspricht derjenigen für das Sondergebiet SO_{EH 1}. Zugelassen sind ferner Nutzungen nach § 8 BauNVO mit Ausnahme der nach § 8 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO allgemein zulässigen Einzelhandelsbetriebe.

- 6 Der südöstliche Bereich des Plangebiets ist als Gewerbegebiet ausgewiesen. Die nach § 8 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO allgemein zulässigen Einzelhandelsbetriebe sind dort gemäß § 1 Abs. 5 BauNVO nicht zulässig. Auf der Grundlage des § 1 Abs. 9 i.V.m. § 1 Abs. 5 BauNVO sind weitere Beschränkungen festgesetzt.
- 7 Die Antragstellerin ist Inhaberin einer Auflassungsvormerkung für das Eckgrundstück D.../R... Straße. Das Grundstück, das mit einem zweigeschossigen Wohn- und Geschäftshaus bebaut ist, liegt in dem Teil des Plangebiets, das der Bebauungsplan als Mischgebiet MI₂ ausweist. In weitgehender Abbildung des Grundrisses des Gebäudes setzt der Plan für das Grundstück Baugrenzen fest und schreibt offene Bauweise vor.
- 8 Die Antragstellerin wendet sich in erster Linie gegen den Umgriff der Baugrenzen. Dieser verhindere einen geplanten Anbau an das vorhandene Gebäude, der notwendig sei, um dem ansässigen Lebensmittel-Discounter eine Existenzsichernde Erweiterung seiner Verkaufsfläche zu ermöglichen.

- 9 Den Antrag der Antragstellerin, den Bebauungsplan für unwirksam zu erklären, hat das Oberverwaltungsgericht mit Urteil vom 14. Dezember 2006 als unbegründet abgelehnt. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt:
- 10 Die Beschränkungen, die der Bebauungsplan für das Grundstück der Antragstellerin vorsehe, seien zulässig. Die Beschränkung der zulässigen Einzelhandelsbetriebe auf bestimmte Branchen sei nach § 1 Abs. 9 i.V.m. § 1 Abs. 5 BauNVO gerechtfertigt. Auch in der Festsetzung der Baugrenzen, die eine Erweiterung des Grundrisses des vorhandenen Gebäudes praktisch nicht zulasse, und der offenen Bauweise liege kein Rechtsfehler. Die Festsetzungen seien abwägungsgerecht. Die Antragsgegnerin verfolge mit ihnen das städtebauliche Ziel, die im Eckbereich D.../R... Straße und beidseitig des D... vorhandene Bebauungsstruktur, die durch Gebäude geprägt sei, die seitliche Grenzabstände hielten und verschieden lang, aber nicht länger als 50 m seien, zu erhalten und künftig zu sichern. Dieses Ziel sei gewichtig genug, um sich gegenüber dem naheliegenden Interesse des Eigentümers des Eckgrundstücks D.../R... Straße an der Erweiterung des vorhandenen Gebäudes durchzusetzen.
- 11 Soweit die Antragstellerin gegen die Festsetzungen des Bebauungsplans für die übrigen Teile des Plangebiets Einwände erhoben habe, seien diese zwar zulässig, weil dem Plan bezüglich der Einzelhandelsfestsetzungen ein Gesamtkonzept zugrunde liege und sich deshalb die Fehlerhaftigkeit dieser Festsetzungen auf die Wirksamkeit des gesamten Plans auswirken würde. Sie seien aber unbegründet. Dass der Bebauungsplan für das Sondergebiet SO_{EH 1} mehr Nutzungsmöglichkeiten einräume als für das Sondergebiet SO_{EH 2}, sei nach dem Einzelhandelskonzept der Antragsgegnerin gerechtfertigt. Die Antragsgegnerin habe ferner bestimmte Warengruppen bzw. Branchen auf genau festgelegte Gesamt-Verkaufsflächen im Sondergebiet SO_{EH 2} beschränken dürfen. Die Beschränkungen sollten eine Ausweitung der aufgeführten Warengruppen bzw. Branchen über den vorhandenen Bestand hinaus verhindern, um die Attraktivität des benachbarten SB-Warenhauses als Magnetbetrieb und des Fachmarktzentrums nicht zu gefährden bzw. um den Einzelhandel in der Innenstadt zu schützen. Nicht zu beanstanden sei, dass die Antragsgegnerin die Beschränkungen nicht grundstücks-, sondern gebietsbezogen festgesetzt habe.

Insbesondere liege darin kein Verstoß gegen das Gebot der Bestimmtheit planerischer Festsetzungen; denn das, was für die jeweilige Warengruppe bzw. Branche im Gebiet an Verkaufsfläche noch übrig sei, sei jederzeit ermittelbar und damit bestimmbar. Den Grundstückseigentümern oder potentiellen Investoren sei es zuzumuten, sich nach Einsichtnahme in die Planzeichnung und die textlichen Festsetzungen des Plans bei der Antragsgegnerin zu erkundigen, welche Nutzungsmöglichkeiten in welchem Umfang ihnen noch offen stünden, bevor sie Verträge schlössen oder Investitionen tätigten. Zwar sei richtig, dass damit die Vergabe noch freier Verkaufsflächen nach dem sog. Windhundprinzip und nicht nach irgendwelchen sachlichen Kriterien ablaufe. Das werde jedoch mehr als kompensiert durch den Vorteil, den eine gebietsbezogene Verkaufsflächenbeschränkung für bestimmte Warengruppen bzw. Branchen im Vergleich zu einer entsprechenden grundstücksbezogenen Beschränkung habe, nämlich die größere Flexibilität, die sie Grundstückseigentümern oder Investoren nach Betriebsaufgabe bei der Suche nach möglichen Folgenutzungen biete.

- 12 Gegen das Urteil hat die Antragstellerin die vom Oberverwaltungsgericht zugelassene Revision eingelegt.

II

- 13 Die Revision ist teilweise begründet. Das vorinstanzliche Urteil verstößt insoweit gegen Bundesrecht, als darin die gebietsbezogenen Verkaufsflächenbeschränkungen für das Sondergebiet SO_{EH2} in Teil B, Nr. 1.3.2.2 bis 1.3.2.4 und 1.3.2.5 letzter Satz der textlichen Festsetzungen des Bebauungsplans gebilligt worden sind. Im Übrigen ist es mit Bundesrecht vereinbar.
- 14 1. Die Festsetzung gebietsbezogener Verkaufsflächenbeschränkungen für das Sondergebiet SO_{EH2} ist unwirksam, weil sie nicht auf eine Rechtsgrundlage zurückgeführt werden kann. Sie ist weder als Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung zulässig, weil sie nicht mit Hilfe eines der von § 16 Abs. 2 BauNVO zugelassenen Parameter (Grundfläche, Geschossfläche) vorgenom-

men worden ist, noch ist sie eine nach § 11 Abs. 2 Satz 1 BauNVO in sonstigen Sondergebieten zulässige Festsetzung der Art der baulichen Nutzung.

- 15 Gemäß § 1 Abs. 2 BauNVO wird die Art der baulichen Nutzung im Bebauungsplan allgemein durch die Ausweisung von Baugebieten festgesetzt. Welche Art der Nutzung in den Baugebieten jeweils im Einzelnen zulässig ist, ergibt sich aus den §§ 2 bis 11 BauNVO. Die Baugebietsvorschriften der §§ 2 bis 9 BauNVO bestimmen die zulässige Art der Nutzung nicht nach Merkmalen, die vorhabenunabhängig auf das Gebiet als solches bezogen sind, sondern danach, welche Vorhaben (Anlagen, Betriebe und sonstige Einrichtungen) auf den überplanten Flächen allgemein oder ausnahmsweise zulässig sind. Ähnliches gilt für die in § 10 BauNVO geregelten Sondergebiete, die der Erholung dienen. Die sonstigen Sondergebiete sind zwar dadurch gekennzeichnet, dass sie sich von den Baugebieten nach den §§ 2 bis 10 BauNVO wesentlich unterscheiden (§ 11 Abs. 1 BauNVO). Auch für sie ist aber neben der Zweckbestimmung die Art der Nutzung darzustellen und festzusetzen (§ 11 Abs. 2 Satz 1 BauNVO). Hierfür wird die anlagen- und betriebsbezogene Typisierung, die den §§ 2 bis 10 BauNVO zugrunde liegt, fortgesetzt. § 11 Abs. 2 Satz 2 BauNVO zählt beispielhaft eine Reihe von in Betracht kommenden Gebietstypen auf, die durch ihre Bezeichnung umschreiben, welche Anlagen und Betriebe zulässig sein sollen. Teilweise wird der Anlagen- und Betriebsbezug unmittelbar hergestellt. So werden Gebiete für Einkaufszentren und Einzelhandelsbetriebe und Gebiete für Anlagen, die der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung erneuerbarer Energien dienen, als Gebiete genannt, die Gegenstand einer Sondergebietsausweisung sein können.
- 16 Im Rahmen des § 11 BauNVO unterliegt die Gemeinde freilich geringeren Beschränkungen als bei der Festsetzung von Baugebieten nach den §§ 2 bis 9 BauNVO. Sie ist weder an bestimmte Nutzungsarten noch gemäß § 1 Abs. 3 Satz 3 BauNVO an die Möglichkeiten der Feinsteuerung gebunden, die in § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO für die normativ ausgestalteten Baugebiete eröffnet sind. Vielmehr liegt die Definitionsmacht darüber, welche Anlagen zulässig oder ausnahmsweise zulassungsfähig sind, bei ihr. Sie kann auf der Grundlage von § 11 Abs. 2 BauNVO die Art der baulichen Nutzung über die Möglichkeiten hin-

aus, die § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 und Abs. 9 BauNVO bietet, näher konkretisieren und zu diesem Zweck die Merkmale bestimmen, die ihr am besten geeignet erscheinen, um das von ihr verfolgte Planungsziel zu erreichen (Urteil vom 28. Februar 2002 - BVerwG 4 CN 5.01 - NVwZ 2002, 1114 <1115>; stRspr). Insbesondere darf sie in einem von ihr zulässigerweise festgesetzten Sondergebiet den Anlagentyp durch die von ihr bestimmte Begrenzung der Verkaufsflächen selbst festsetzen (Urteil vom 27. April 1990 - BVerwG 4 C 36.87 - Buchholz 406.12 § 11 BauNVO Nr. 17 = NVwZ 1990, 1071); dabei kann sie auch Festsetzungen nach dem Vorbild des § 1 Abs. 10 BauNVO treffen. § 11 Abs. 2 Satz 1 BauNVO eröffnet der Gemeinde ferner die Möglichkeit, die höchstzulässige Verkaufsfläche für das jeweilige Grundstück im Bebauungsplan in der Form festzusetzen, dass die maximale Verkaufsflächengröße im Verhältnis zur Grundstücksgröße durch eine Verhältniszahl (z.B. 0,3/0,5 etc.) festgelegt wird, sofern dadurch die Ansiedlung bestimmter Einzelhandelsbetriebstypen und damit die Art der baulichen Nutzung im Sondergebiet geregelt werden soll (vgl. OVG Koblenz, Urteil vom 11. Juli 2002 - OVG 1 C 10098/02 - NVwZ-RR 2003, 93 <96>). Nicht gestattet ist ihr jedoch, durch eine betriebsunabhängige Festsetzung von Verkaufsflächenobergrenzen für alle im Sondergebiet ansässigen oder zulässigen Einzelhandelsbetriebe das System der vorhabenbezogenen Typisierung zu verlassen, auf dem die Vorschriften der Baunutzungsverordnung zur Art der baulichen Nutzung beruhen (ebenso OVG Münster, Urteil vom 15. Oktober 1992 - OVG 7a D 80/91.NE - UPR 1993, 152 zur Zulässigkeit der Festsetzung von Immissions-Zaunwerten als Summenpegel; bestätigt durch Beschluss vom 10. August 1993 - BVerwG 4 NB 2.93 - (BRS 55, Nr. 11 = Buchholz 406.12 § 1 BauNVO Nr. 18 = NVwZ-RR 1994, 138).

- 17 Eine vorhabenunabhängige Kontingentierung von Nutzungsoptionen ist der Baunutzungsverordnung grundsätzlich fremd (vgl. auch OVG Münster, Urteil vom 17. Oktober 2007 - OVG 10 A 3914/04 - BauR 2008, 320). Dort, wo die Verordnung die Festlegung von Nutzungsanteilen (Quoten) oder die Quantifizierung einer Nutzungsart zulässt, wie in § 4a Abs. 4 Nr. 2 und § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO und in Gestalt der Beschränkung freiberuflicher Berufsausübung auf „Räume“ in den Baugebieten der §§ 2 bis 4 (vgl. § 13

BauNVO), wird dies ausdrücklich geregelt. Eine Kontingentierung der Verkaufsflächen, die auf das Sondergebiet insgesamt bezogen ist, öffnet das Tor für sog. „Windhundrennen“ potentieller Investoren und Bauantragsteller und schließt die Möglichkeit ein, dass Grundeigentümer im Fall der Erschöpfung des Kontingents von der kontingentierten Nutzung ausgeschlossen sind. Dieses Ergebnis widerspricht dem der Baugebietstypologie (§§ 2 bis 9 BauNVO) zugrunde liegenden Regelungsansatz, demzufolge im Geltungsbereich eines Bebauungsplans im Grunde jedes Baugrundstück für jede nach dem Nutzungskatalog der jeweiligen Baugebietsvorschrift zulässige Nutzung soll in Betracht kommen können (vgl. auch Urteil vom 21. Februar 1986 - BVerwG 4 C 31.83 - Buchholz 406.12 § 6 BauNVO Nr. 7 = NVwZ 1986, 643 <644>). Auch § 6 BauNVO verlässt dieses Regelungsmuster nicht. Aus dieser Vorschrift lässt sich insbesondere nicht ableiten, dass der Ordnungsgeber eine ausschließlich gebietsbezogene Kontingentierung der Nutzungsart für zulässig erachtet hat. Der Nutzungskatalog des § 6 Abs. 2 und 3 BauNVO bezeichnet die Anlagen- und Betriebstypen, die im Mischgebiet allgemein oder ausnahmsweise zulässig sind. Der Ordnungsgeber hat darauf verzichtet, das Verhältnis der beiden das Mischgebiet prägenden Nutzungsarten Wohnen und Gewerbe nach der Fläche oder nach Anteilen näher zu bestimmen. § 6 BauNVO ermächtigt die planende Gemeinde auch nicht dazu, die beiden Nutzungen quantitativ in ein bestimmtes Verhältnis zueinander zu setzen (vgl. Ziegler, in: Brügelmann, BauGB, Stand 1994, Rn. 15 zu § 6 BauNVO). Einer Fehlentwicklung zu Lasten der einen oder anderen Nutzung kann durch § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO entgegengewirkt werden. In einem Mischgebiet allgemein zulässige Einzelhandelsbetriebe können daher im Einzelfall nach Anzahl und Umfang der Eigenart des Baugebiets widersprechen (§ 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO), weil im selben Gebiet bereits Einzelhandelsbetriebe zugelassen worden sind und das gebotene quantitative Mischungsverhältnis von Wohnen und nicht wesentlich störendem Gewerbe durch Zulassung eines weiteren gewerblichen Betriebes gestört würde (vgl. Urteil vom 21. Februar 1986 - BVerwG 4 C 31.83 - a.a.O.). Aus dieser Korrektivfunktion des § 15 Abs. 1 BauNVO lassen sich jedoch keine Rückschlüsse auf die Zulässigkeit einer planerischen Festsetzung gebietsbezogener, vorhabenunabhängiger Nutzungskontingente ziehen.

- 18 Auch aus dem Urteil des Senats vom 27. April 1990 - BVerwG 4 C 36.87 - (a.a.O.) lässt sich nicht herleiten, dass die Festsetzung gebietsbezogener Verkaufsflächenbeschränkungen zulässig ist (so aber Fickert/Fieseler, BauNVO, 10. Aufl. 2002, § 11 Rn. 11.1; König/Roeser/Stock, BauNVO, 2. Aufl. 2003, § 11 Rn. 25a). Dem Urteil mag zu entnehmen sein, dass eine gebietsbezogene Verkaufsflächenbegrenzung unbedenklich ist, wenn in dem in Rede stehenden Sondergebiet nur ein einziger Handelsbetrieb zulässig ist; denn dann ist die gebietsbezogene mit der vorhabenbezogenen Verkaufsflächenbeschränkung identisch. Nicht beantwortet wird indes die Frage nach der Zulässigkeit einer gebietsbezogenen Verkaufsflächenbeschränkung, die sich auf mehrere Vorhaben im Plangebiet auswirken kann.
- 19 2. Soweit das Oberverwaltungsgericht die weiteren Festsetzungen des Bebauungsplans gebilligt hat, hält sein Urteil der revisionsgerichtlichen Kontrolle stand.
- 20 a) Dies gilt zunächst, soweit es um die übrigen Festsetzungen geht, die das Sondergebiet SO_{EH 2} betreffen.
- 21 aa) Der Ausschluss eines SB-Warenhauses im Sondergebiet SO_{EH 2} ist mit § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB vereinbar, obwohl er dazu führt, dass das SB-Warenhaus im Sondergebiet SO_{EH 1} keiner Konkurrenz durch einen gleichartigen Betrieb ausgesetzt wird.
- 22 Nach § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit dies für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Zwar verbietet es die Vorschrift, die Bauleitplanung zur Steuerung des Wettbewerbs zu nutzen (Beschluss vom 26. Februar 1997 - BVerwG 4 NB 5.97 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 117). Da sich das Bauplanungsrecht gegenüber Wettbewerbsinteressen neutral verhält, muss die Bauleitplanung von städtebaulichen Zielsetzungen motiviert sein. Ist das aber der Fall, wird die Planung nicht deshalb rechtswidrig, weil sie als Folge einen Schutz vor Konkurrenz bewirkt. Eine mittelbare Einflussnahme auf die Wettbewerbssituation enthält jede Planung (Urteil vom 3. Februar 1984 - BVerwG 4 C 54.80 - BVerwGE

68, 342 <350>). Sie ist als legitime Nebenwirkung hinzunehmen, wenn die eigentliche und gleichsam positive Zielsetzung einer Ausweisung von städtebaulichen Gründen getragen wird (Urteil vom 14. Juli 1972 - BVerwG 4 C 8.70 - BVerwGE 40, 258 <262>). Das ist hier der Fall. Nach den Feststellungen des Obergerichtes würde die Zulassung eines weiteren SB-Warenhauses im Sondergebiet SO_{EH 2} die angestrebte Magnetwirkung des SB-Warenhauses im Sondergebiet SO_{EH 1} als zentrales Element des Einzelhandelskonzepts der Antragsgegnerin schwächen. Dieses Konzept verfolge als städtebauliches Ziel die Stärkung der Zentralität der Stadt Eckernförde, um nach Rendsburg und Schleswig abgeflossene Kaufkraft zurückzugewinnen und neue Kaufkraft aus der Region abzuschöpfen; denn das Nebeneinander zweier SB-Warenhäuser führe zu deren gegenseitiger Schwächung mit der Folge, dass die im Plangebiet vorhanden gewesene Dispersion des Einzelhandels, die sich auf die Attraktivität dieses Bereichs für potentielle Kunden negativ ausgewirkt habe, nicht beendet, sondern perpetuiert würde (UA S. 11). Selbst wenn ein zweites SB-Warenhaus im Sondergebiet SO_{EH 2} erfolgreich hätte betrieben werden können, es die Magnetwirkung des SB-Warenhauses im Sondergebiet SO_{EH 1} also tatsächlich nicht geschwächt, sondern verstärkt hätte, hätte sich seine Ausweisung verboten, weil das der Einzelhandel in der Innenstadt von Eckernförde und in den Stadtteilen nicht mehr „vertragen“ hätte (UA S. 12). An diese tatrichterliche Würdigung ist der Senat nach § 137 Abs. 2 VwGO gebunden.

- 23 bb) Die Festsetzungen für das Sondergebiet_{EH 2} sind auch nicht mit einem Abwägungsfehler behaftet. Art. 3 Abs. 1 GG, der der Gemeinde bei ihrer Abwägung Grenzen setzt (BVerfG, Beschluss vom 19. Dezember 2002 - 1 BvR 1402/01 - BRS 65 Nr. 6), verpflichtet die Gemeinde nicht, für alle Teilbereiche eines Bebauungsplans dieselben Festsetzungen zu treffen. Die Antragsgegnerin war deshalb nicht gehalten, zur Vermeidung eines Verstoßes gegen den Gleichheitssatz das Kontingent an Fachmärkten, das sie dem Sondergebiet SO_{EH 1} vorbehalten hat - Fachmarkt (-märkte) der Branche Haushalts- und Unterhaltungselektronik, Fachmarkt (-märkte) für Tiernahrung, Kleintierbedarf und Reitartikel sowie lebende Tiere, Fachmarkt (-märkte) für Bau- und Heimwerkerbedarf, für Fliesen, Sanitärobjekte und -bedarf, für Pflanzen- und Gartenbedarf und Betriebe für den Handel mit Baustoffen -, durch Zulassung auch im Son-

dergebiet SO_{EH 2} zu verdoppeln. Allerdings musste sie erwägen, die Fachmärkte, die sie dem Sondergebiet SO_{EH 1} vorbehalten hat, alternativ im Sondergebiet SO_{EH 2} zuzulassen oder auf beide Sondergebiete zu verteilen. Das hat das Obergerverwaltungsgericht zutreffend erkannt und die Entscheidung der Antragsgegnerin zu Recht gebilligt. Maßgeblich für die planerische Ansiedlung des Einkaufs- und Fachmarktzentrum im Sondergebiet SO_{EH 1} und nicht im Sondergebiet SO_{EH 2}, so ist im Urteil dargelegt, sei nach der Planbegründung, dass der Bereich des Sondergebiets SO_{EH 1} bereits durch zum Teil großflächige Einzelhandelsbetriebe (Baumarkt und Baustoffhandel, Fachmarkt für Unterhaltungselektronik, Fachmarkt für Gartenbedarf und Pflanzen) geprägt gewesen sei. Diese Vorprägung, die am vorhandenen Standort weiterentwickelt und durch weitere Fachmärkte habe ergänzt werden können, sowie eine freie bzw. frei werdende Fläche, die zur Ansiedlung der weiteren Fachmärkte und insbesondere des SB-Warenhauses zur Verfügung gestanden habe, machten die Standortentscheidung der Antragsgegnerin plausibel und nachvollziehbar; denn eine solche Vorprägung, auf der man hätte aufbauen können, und solche Gegebenheiten seien im jetzigen Sondergebiet SO_{EH 2} nicht vorhanden gewesen. An diese Würdigung ist der Senat ebenfalls gebunden.

- 24 b) Auch die Festsetzungen für das Sondergebiet_{EH 1} sind frei von Rechtsfehlern.
- 25 aa) Die Regelung in Teil B, Nr. 1.3.1.4 Satz 2 des Bebauungsplans, wonach der Verkaufsflächenanteil für Randsortimente innerhalb der Bauflächen 2 und 3 insgesamt 500 m² nicht überschreiten darf, ist wirksam. Da mit ihr die Nutzung der Verkaufsflächen innerhalb des Einkaufszentrums gesteuert wird, ist sie nicht flächen-, sondern vorhabenbezogen. Die Bauflächen 2 und 3 bilden zusammen mit der Baufläche 1 das Areal, das für das Einkaufszentrum vorgesehen ist. Die räumliche Trennung der Baufläche 3 von den aneinander grenzenden Bauflächen 1 und 2 ist kein Beleg dafür, dass die Antragsgegnerin in Wahrheit nicht die planungsrechtlichen Grundlagen für ein Einkaufszentrum, sondern für eine Agglomeration von nebeneinander gelegenen Einzelhandelsgroßbetrieben geschaffen hat, für die keine gebietsbezogenen Verkaufsflächenbeschränkungen festgesetzt werden dürfen. Der Senat verlangt für ein

Einkaufszentrum nicht zwingend eine bauliche Zusammenfassung der einzelnen Betriebe in einem zusammenhängenden Gebäudekomplex („unter einem Dach“). Auch wenn dies in der Lebenswirklichkeit dem Regelfall entspricht (Urteil vom 27. April 1990 - BVerwG 4 C 16.87 - Buchholz 406.12 § 11 BauNVO Nr. 16 = BRS 50 Nr. 67), reicht rechtlich ein enger räumlicher Zusammenhang aus, wenn die einzelnen Betriebe aus Sicht der Kunden aufeinander bezogen, durch ein gemeinsames Konzept und durch Kooperation miteinander verbunden in Erscheinung treten. Entscheidend sind also eine enge räumliche Konzentration sowie ein Mindestmaß an äußerlich in Erscheinung tretender gemeinsamer Organisation und Kooperation, welche die Ansammlung mehrerer Betriebe zu einem planvoll gewachsenen und aufeinander bezogenen Ganzen werden lässt (Beschluss vom 15. Februar 1995 - BVerwG 4 B 84.94 - juris Rn. 2). Diese Bedingungen können im Sondergebiet SO_{EH 1} erfüllt werden.

- 26 bb) Die Ausweisung des Sondergebiets SO_{EH 1} als Sondergebiet für ein Einkaufszentrum ist nicht durch einen Abwägungsmangel gekennzeichnet. Es ist insbesondere nicht zu beanstanden, dass die Antragsgegnerin - dem Vorbringen der Antragstellerin zufolge - ihr gehörende Grundflächen mit überplant hat. Dem Oberverwaltungsgericht ist darin beizupflichten, dass eine Planung, die städtebaulich gerechtfertigt ist, nicht deshalb unterbleiben muss, weil die Gemeinde selbst von ihr finanziell profitiert (UA S. 12 f.; ebenso OVG Lüneburg, Beschluss vom 21. März 2001 - 1 MN 418/01 - BauR 2001, 1385; vgl. auch Senatsurteil vom 22. März 2007 - BVerwG 4 CN 2.06 - BVerwGE 128, 238 Rn. 14).
- 27 c) Die Festsetzungen für das Gewerbegebiet und das Mischgebiet geben zu Beanstandungen gleichfalls keinen Anlass. Dies gilt namentlich für die Festsetzung der Baugrenzen im Teilgebiet MI₂ des Mischgebiets und die Festsetzung der offenen Bauweise.
- 28 Das Oberverwaltungsgericht stellt als städtebauliches Ziel der Antragsgegnerin deren Absicht fest, die im Eckbereich D.../R... Straße und beidseitig des D... vorhandene Bebauungsstruktur, die durch Gebäude geprägt sind, die seitliche Grenzabstände halten und verschieden lang, aber nicht länger als 50 m sind, zu

erhalten und künftig zu sichern. Dieses Ziel hält es mit der Antragsgegnerin für gewichtig genug, um sich gegenüber dem naheliegenden, wirtschaftlich geprägten Interesse des Eigentümers des Eckgrundstücks D.../R... Straße an der Erweiterung des vorhandenen Gebäudes durchzusetzen. Gegen diese Würdigung ist revisionsrechtlich nichts zu erinnern.

- 29 3. Die Unwirksamkeit der gebietsbezogenen Verkaufsflächenbeschränkungen für das Sondergebiet SO_{EH 2} führt trotz der Wirksamkeit der übrigen innergebietlichen Festsetzungen, die für sich gesehen unbedenklich sind, zur Unwirksamkeit der Festsetzung des Sondergebiets SO_{EH 2} insgesamt.
- 30 Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Beschluss vom 8. August 1989 - BVerwG 4 NB 2.89 - Buchholz 406.11 § 10 BauGB Nr. 17 = UPR 1989, 451) hat die Ungültigkeit eines Teils einer Satzungsbestimmung nur dann nicht deren Gesamtnichtigkeit zur Folge, wenn die Restbestimmung auch ohne den nichtigen Teil sinnvoll bleibt (Grundsatz der Teilbarkeit) und mit Sicherheit anzunehmen ist, dass sie auch ohne diesen erlassen worden wäre (Grundsatz des mutmaßlichen Willens des Normgebers). Diese Voraussetzungen liegen hier nicht vor. Dabei kann offen bleiben, ob die Festsetzungen für das Sondergebiet SO_{EH 2} ohne die gebietsbezogenen Verkaufsflächenbeschränkungen noch ihre Funktion erfüllen können, eine geordnete städtebauliche Entwicklung des Planbereichs zu gewährleisten. Denn es kann jedenfalls ausgeschlossen werden, dass die Antragsgegnerin die in Teil B, Nr. 1.3.2.1 des Bebauungsplans aufgeführten Einzelhandelsbetriebe im Sondergebiet SO_{EH 2} ohne Verkaufsflächenbeschränkungen zugelassen hätte. Eine Beschränkung der Verkaufsflächen durch Festschreibung des Verkaufsflächenbestandes ist essentieller Bestandteil des Planungskonzepts der Antragsgegnerin zum Schutz der Zentralität der Innenstadt (Planbegründung S. 17 zu Ziffer 1.3.2 ff. - Allgemein). Die gebietsbezogenen statt vorhabenbezogenen Begrenzungen waren als Entgegenkommen an die Planbetroffenen gedacht, um ihnen bei Umsiedlungen und Standortaufgaben eine gewisse Flexibilität zu bieten und im Gebiet ansässige Betriebe als Folgenutzung zuzulassen (Planbegründung S. 17 zu Ziffer 1.3.2.2 und Ziffer 1.3.2.3, 1.3.2.4).

- 31 Der Senat hat den Willen der Antragsgegnerin, die Einkaufsstruktur im Zentrum von Eckernförde nicht zu gefährden, zu respektieren und darf nicht durch die Erklärung einer Teilnichtigkeit zu einer Verfälschung des kommunalen Planungskonzepts beitragen. Vielmehr hat er durch seine kassatorische Entscheidung der Antragsgegnerin die Möglichkeit zu einer neuen planerischen Gesamtentscheidung hinsichtlich des Sondergebiets SO_{EH 2} zu eröffnen (vgl. Beschluss vom 20. August 1991 - BVerwG 4 NB 3.91 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 59).
- 32 Die Unwirksamkeit der Festsetzung des Sondergebiets SO_{EH 2} bedingt dagegen nicht die Unwirksamkeit des gesamten Bebauungsplans. Der Bebauungsplan ist in die einzelnen Baugebiete mit der Folge teilbar, dass die Fehlerhaftigkeit der Ausweisung des Sondergebiets SO_{EH 2} nicht die Fehlerhaftigkeit der Ausweisung der anderen Baugebiete nach sich zieht.
- 33 Der Senat ist in der Frage der Teilbarkeit des umstrittenen Bebauungsplans nicht nach § 137 Abs. 2 VwGO an die Würdigung des Oberverwaltungsgerichts gebunden, dass sich die Fehlerhaftigkeit einer Einzelhandelsfestsetzung in einem Baugebiet auf die Wirksamkeit des gesamten Plans auswirken würde (UA S. 9); denn der materiellrechtliche Maßstab, den das Oberverwaltungsgericht an die Teilbarkeit eines Bebauungsplans mit unterschiedlichen Baugebieten angelegt hat, ist unrichtig. Das Oberverwaltungsgericht geht davon aus, dass ein Bebauungsplan, in dem die Gemeinde unterschiedliche Baugebiete festgesetzt hat, an den Gebietsgrenzen nicht teilbar ist, wenn dem Bebauungsplan ein Gesamtkonzept zugrunde liegt und der Gemeinde bei der Ausweisung eines der Baugebiete ein Fehler unterlaufen ist, der das Gesamtkonzept berührt. Das trifft nicht zu. Ein einheitliches planerisches Konzept steht der Teilbarkeit des Bebauungsplans nicht zwingend entgegen. Auch wenn die Gemeinde in allen Baugebieten dasselbe übergeordnete städtebauliche Ziel verfolgt, hier die Vermeidung weiterer Kaufkraftabflüsse in die konkurrierenden Mittelzentren Rendsburg und Schleswig, die Rückgewinnung abgeflossener Kaufkraft und die Generierung neuer Kaufkraft bei gleichzeitiger Erhaltung der Attraktivität der Innenstadt durch detaillierte Festsetzungen zur Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben, kann sie dieses Ziel im jeweiligen Baugebiet durch ei-

genständige Festsetzungen verwirklichen, die für sich betrachtet eine sinnvolle städtebauliche Ordnung bewirken.

- 34 Die Festsetzungen des Bebauungsplans für das Sondergebiet SO_{EH 1}, das Mischgebiet und das Gewerbegebiet tragen jeweils für sich genommen zu einer sinnvollen städtebaulichen Ordnung bei. Dies kann der Senat anhand der ihm vorliegenden Verfahrensakten ohne Weiteres beurteilen; der Zurückverweisung der Sache an das Oberverwaltungsgericht bedarf es deshalb nicht.
- 35 Die Antragsgegnerin hat im Sondergebiet SO_{EH 1} ein SB-Warenhaus vorgesehen, um ein Angebotssegment zu realisieren, das in Eckernförde bislang nicht vorhanden ist (Planbegründung S. 16 zu Text Ziffer 1.3.1 ff. - Sonstiges Sondergebiet Einkaufszentrum SO_{EH 1}). Die bereits vorhandenen und noch anzusiedelnden Fachmärkte, die in Teil B, Nr. 1.3.1.3 des Bebauungsplans genannt sind, dienen der Ergänzung des Angebots, das das SB-Warenhaus und der im Plangebiet SO_{EH 1} ansässige Baumarkt abdecken. Die Ausweisung des Mischgebiets folgt der schon bestehenden gemischten Nutzungsstruktur und sichert sie planungsrechtlich ab (Planbegründung S. 14, 11.1.1 - Mischgebiete). Die Branchenbeschränkung in den Teilgebieten MI₁ und MI₂ dient der Vorbeugung einer ungesteuerten Einzelhandelsentwicklung in diesem Bereich, der Ausschluss von Einzelhandelsbetrieben in den Teilgebieten MI₃ und MI₄ der Verhinderung von Einzelhandelsbetrieben, die den städtebaulichen Absichten zur planerischen Unterstützung des geplanten Einkaufszentrums entgegenstehen könnten (Planbegründung S. 14 zu Text Ziffern 1.1.1 und 1.1.2). Mit der Ausweisung des Gewerbegebiets und seinen Beschränkungen soll der aktuelle Trend reglementiert werden, Einzelhandelsbetriebe an lukrativen Standorten außerhalb der Innenstadt anzusiedeln (Planbegründung S. 14 zu Text Ziffer 1.2.1). All diese Planungsziele bleiben von der Unwirksamkeit der Festsetzung des Sondergebiets SO_{EH 2} unberührt. Sie hätten die Antragsgegnerin zur Ausweisung des Sondergebiets SO_{EH 1}, des Mischgebiets und des Gewerbegebiets mit den jeweils darin beschränkenden Festsetzungen ohne Zweifel auch ohne die beanstandeten Festsetzungen für das Sondergebiet SO_{EH 2} bewogen.

4. Der Umstand, dass die Antragstellerin mit ihrer Revision nur insoweit Erfolg hat, als sich der Normenkontrollantrag gegen die Festsetzung des Sondergebiets SO_{EH 2} richtet, führt dazu, dass die Revision im Übrigen zurückzuweisen ist. Zwar hat der Senat in seinem Beschluss vom 4. Juni 1991 - BVerwG 4 NB 35.89 - (BVerwGE 88, 268) entschieden, dass der Normenkontrollantrag eines Antragstellers, der nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO befugt ist, einen Bebauungsplan insgesamt anzugreifen, grundsätzlich nicht deshalb (mit nachteiliger Kostenfolge) als teilweise unbegründet zurückgewiesen werden darf, weil der Bebauungsplan nur teilweise für unwirksam zu erklären ist. Das gilt jedoch nur, wenn das Grundstück des Antragstellers in dem abtrennbaren Teilbereich des Bebauungsplans liegt, der unwirksam ist. Der Antragsteller wird in diesem Fall deshalb privilegiert, weil von ihm bei Stellung des Normenkontrollantrags grundsätzlich nicht erwartet werden kann, dass er in Überlegungen zur möglichen Teilnichtigkeit des anzugreifenden Bebauungsplans eintritt. Er soll durch die Anfechtung des gesamten Bebauungsplans prozessual nicht schlechter stehen, als er stünde, wenn er die Teilbarkeit des Plans erkannt und sich mit der Folge des vollen Obsiegens auf die Anfechtung derjenigen Festsetzungen beschränkt hätte, die sich auf sein Grundstück auswirken. Dagegen bedarf des Schutzes durch eine Freistellung von dem Ausspruch eines teilweisen Unterliegens und von der Belastung mit einem Teil der Verfahrenskosten nicht, wer bei erkennbarer Teilbarkeit des Bebauungsplans mit der Anfechtung des ihn beschwerenden Teils des Plans erfolglos bleibt.

- 37 Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Die Antragstellerin hat den überwiegenden Teil der Verfahrenskosten zu tragen, weil sie ihr eigentliches Antragsziel, die Verwerfung der Festsetzung der Baugrenzen im Mischgebiet MI₂, nicht erreicht hat. Die Vorschrift des § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO, wonach einem Beteiligten die Kosten ganz auferlegt werden können, wenn der andere nur zu einem geringen Teil unterlegen ist, kann nicht zu ihren Lasten herangezogen werden. Insoweit kommt ihr zugute, dass das Verfahren

der Normenkontrolle nach § 47 VwGO nicht nur dem subjektiven Rechtsschutz dient, sondern zugleich ein Verfahren der objektiven Rechtskontrolle darstellt.

Dr. Paetow

Prof. Dr. Rojahn

Gatz

Dr. Jannasch

Dr. Philipp

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 50 000 € festgesetzt.

Dr. Paetow

Prof. Dr. Rojahn

Gatz

Dr. Jannasch

Dr. Philipp

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Bauplanungsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

BauNVO §§ 1, 11

Stichworte:

Sondergebiet; Einzelhandel; Art der baulichen Nutzung; Verkaufsfläche; Verkaufsflächenbegrenzung; vorhabenbezogene -, baugebietsbezogene -; Bebauungsplan; Teilbarkeit; Teilunwirksamkeit.

Leitsatz:

Die durch Bebauungsplan erfolgte Festsetzung einer baugebietsbezogenen, vorhabenunabhängigen Verkaufsflächenobergrenze zur Steuerung des Einzelhandels in einem Sondergebiet ist mangels Rechtsgrundlage unzulässig.

Erklärt das Normenkontrollgericht einen vom Antragsteller umfassend angegriffenen Bebauungsplan für teilweise unwirksam, so ist der Antrag im Übrigen mit der Kostenfolge aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO abzulehnen, wenn der Antragsteller mit der Anfechtung des ihn beschwerenden Teils des Plans erfolglos bleibt (Abgrenzung zu BVerwGE 88, 268).

Urteil des 4. Senats vom 3. April 2008 - BVerwG 4 CN 3.07

I. OVG Schleswig vom 14.12.2006 - Az.: OVG 1 KN 18/06 -