
Datum: 07.12.2000
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 7a Senat
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 7A D 60/99.NE
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2000:1207.7A.D60.99NE.00

Tenor:

Der Bebauungsplan Nr. 400 - "Q. -Park" - der Stadt N. ist nichtig.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand: 1

Der Antragsteller ist Eigentümer des westlich der hier in Nord-Süd-Richtung verlaufenden Straße Am C. G. liegenden Grundstücks Am C. G. 82, das mit einem Einfamilienhaus bebaut ist. Er wendet sich mit dem Normenkontrollantrag gegen den Bebauungsplan Nr. 400 - "Q. " - der Antragsgegnerin, der vornehmlich die Errichtung eines Einkaufszentrums sowie den "Umbau" eines vorhandenen Fußballstadions ermöglichen soll. Der Bebauungsplan tritt u.a. an die Stelle des Bebauungsplans Nr. 183, der neben Versorgungsflächen öffentliche Grünflächen mit dem Sportbereich zugeordneten Zweckbestimmungen festsetzte. 2

Der Gesamtkomplex, der Gegenstand der Bebauungsplanung geworden ist, im Folgenden mit dem durch den Bebauungsplan gebildeten Begriff als Q. bezeichnet, liegt westlich der I. Straße und südlich der sog. Umgehungsstraße (B 51), die von dem Bundesautobahnanschluss im Südwesten N. viertelkreisförmig in einem Abstand von grob 2 km zur Stadtmitte verläuft und im Nordosten mit ihrer Anbindung an der in östlicher Richtung aus N. herausführenden X. Straße endet. Das Stadtzentrum (der "Stadtkern") N. liegt vom Q. 3

aus gesehen deutlich nördlich der Umgehungsstraße; es wird durch die sog. Q. umgeben.

Der Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 400 erfasst im Westen einen etwa 550 m langen, im Norden an der Eisenbahnlinie N. -M. beginnenden Abschnitt der selbst als öffentliche Verkehrsfläche überplanten Straße Am C. G. . In etwa parallel zu dieser Straße verläuft im Osten des Bebauungsplangebiets die I. Straße, die B 54, die auf etwa 800 m dergestalt überplant ist, dass sie gegenüber ihrem bisherigen Ausbauzustand unter Inanspruchnahme auch von Grundflächen, die mit Teilen von drei Wohnhäusern bebaut sind, zwecks Anlage weiterer Fahrspuren verbreitert werden kann. Entlang der Nordgrenze des Bebauungsplans weist dieser nachrichtlich auf die vorhandene Bahnanlage hin. Parallel zu ihr führt die hier nach Osten verschwenkende Straße Am C. G. bis zur I. Straße; etwa 180 m vor der I. Straße weitet sich die öffentliche Verkehrsfläche im Bereich vorhandener Stellplatzflächen auf. Im Inneren des Bebauungsplangebiets sieht der Bebauungsplan in seiner nördlichen Hälfte, dort, wo auf Grundflächen im Eigentum der Antragsgegnerin das Fußballstadion des SC Q. (das sog. "Q. ") vorhanden ist, ein Sondergebiet mit der Zweckbestimmung "Sport-N. " vor. In etwa mittig im Plangebiet, an die I. Straße angrenzend, ist der Standort einer vorhandenen Wassergewinnungsanlage als Fläche für Versorgungsanlagen erfasst, die in einem Wasserschutzgebiet der Zone I liegt, auf das der Bebauungsplan nachrichtlich hinweist. An die Straße Am C. G. grenzt im Westen des Plangebiets eine etwa 55 m x 70 m große Fläche für den Gemeinbedarf mit der Zweckbestimmung Jugendheim an. Das Jugendheim ist ebenso bereits vorhanden wie weitere das Fußballstadion umgebende Anlagen, die als Bestand in den Bebauungsplan eingezeichnet, jedoch nicht festgesetzt sind (u.a. vier Sportplätze, mehrere Tennisplätze, eine Sporthalle, ein Skaterpark, weitere Stellplätze entlang der Ost- und der Südseite der Straße Am C. G.). Ein überwiegend etwa 26 m breiter Streifen einer Fläche zum Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen, der von der I. Straße bis zur Straße Am C. G. reicht und an einer Stelle durch eine Fußgängerbrücke überbrückt werden soll, unterteilt das Bebauungsplangebiet. Südlich des Pflanzstreifens ist im südlichen Drittel des Bebauungsplangebiets ein etwa 140 m x 260 m großes, durch eine Baugrenze bestimmtes Baufenster einem Sondergebiet mit der Zweckbestimmung "Einkaufszentrum, Parkdecks" zugeordnet. Die Schmalseiten dieses Baufensters sind zur Straße Am C. G. bzw. zur I. Straße, die südliche Längsseite zur außerhalb des Bebauungsplans gelegenen Bebauung entlang der Nordseite der Straße Alte S. ausgerichtet. Die im Sondergebiet zulässigen Gebäude müssen nach den Festsetzungen des Bebauungsplans mit einem Flachdach errichtet werden. Die Gebäudehöhe ist als Höchstmaß mit "Hmax. = 18.0 m" und für einen Teilbereich entlang der I. Straße mit "Hmax. = 23.0 m" festgelegt. Zur Straße Am C. G. und zur südlich an das Plangebiet angrenzenden Bebauung sieht der Bebauungsplan auf Teilstrecken Lärmschutzwände, einen Lärmschutzwall und weitere Flächen zum Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen vor. Für die gesamte Ostseite der Straße Am C. G. und einen Teilbereich im Norden schließt er Ein- und Ausfahrtsmöglichkeiten aus.

Durch textliche Festsetzungen bestimmt der Bebauungsplan Einzelheiten zu den in den Sondergebieten zulässigen Nutzungen, zu Schallschutzanforderungen, zur Gebäudehöhe, zur Begrünung der Gebäudefassaden und der Stellplatzanlagen, zur Bepflanzung der mit einem Pflanzgebot belegten Flächen sowie zur zulässigen Überschreitung der Baugrenze entlang der Nordgrenze des SO-Gebiets Einkaufszentrum durch untergeordnete Bauteile und Treppenhäuser. Die Festsetzungen haben u.a. folgenden Wortlaut:

"1. Im Sondergebiet "Einkaufszentrum" sind Einzelhandelsflächen von maximal 25.000 qm Verkaufsfläche zulässig, darunter:

1.1 Ein SB-Warenhaus mit mindestens 6.000 qm und höchstens 9.000 qm Verkaufsfläche mit einem Anteil von maximal 60 % seiner Verkaufsfläche für Food-Artikel (Nahrungs- und Genussmittel).	7
1.2 Sonstige großflächige Einzelhandelsbetriebe (größer als 700 qm Verkaufsfläche) bis zu einer Gesamtverkaufsfläche von mindestens 6.000 qm und höchstens 9.000 qm, wobei die Verkaufsfläche für Bekleidungsfachmärkte auf insgesamt maximal 5.000 qm und für Elektrofachmärkte auf insgesamt maximal 3.000 qm begrenzt wird. Verkaufsflächen für Food-Artikel sind hier ausgeschlossen.	8
1.3 Einzelhandelsbetriebe mit jeweils unter 700 qm Verkaufsfläche, wobei Einzelhandelsbetriebe mit weniger als 300 qm Verkaufsfläche nur bis zu einer Gesamtverkaufsfläche von höchstens 9.000 qm zulässig sind (§ 11 (2) BauNVO).	9
2. Im Sondergebiet "Einkaufszentrum" sind maximal 5.000 qm Geschossfläche für endverbraucherorientierte Dienstleistungen (Gastronomie etc.) sowie 1.500 qm Geschossfläche für Büronutzung zulässig (§ 11 (2) BauNVO).	10
...	11
4. Als Vorkehrung zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen sind die Parkdecks nach Westen sowie nach Süden (hier 100 m gemessen ab südwestlicher Gebäudeecke) mit geschlossenen Außenwänden zu versehen. Hierbei muss ein Schalldämmmaß erreicht werden, dass an den benachbarten Wohngebäuden die Richtwerte nach TA-Lärm für WR-Gebiete nicht überschritten werden (§ 9 (1) Nr. 24 BauGB).	12
Ausnahmen sind zulässig, wenn durch entsprechenden Nachweis auch anderweitig der erforderliche Immissionsschutz sichergestellt werden kann.	13
5. Der Bezugspunkt für die festgesetzten Gebäudehöhen ist die Oberkante Fahrbahn I. Straße (§ 9 (2) BauGB i.V.m. § 18 (1) BauNVO).	14
6. Die festgesetzte, maximale Gebäudehöhe darf im Einzelfall durch untergeordnete Bauteile und technische Aufbauten überschritten werden (§ 16 (6) BauNVO).	15
7. Die Gebäudefassaden im Sondergebiet "Einkaufszentrum" ab einer in der EG- Zone geschlossenen Wandlänge von 10 m sowie die festgesetzten Lärmschutzwände (auf der dem Einkaufszentrum abgewandten Seite) sind durch Rank-, Schling- oder Kletterpflanzen fachgerecht zu begrünen. Je 3 m Wandlänge ist ein Pflanzbeet mit einer Mindestgröße von 1 qm anzulegen. Die Bepflanzung ist dauerhaft zu erhalten (§ 9 (1) Nr. 25a und b BauGB). ..."	16
Das Plangebiet ist als Altlastenverdachtsfläche gekennzeichnet.	17
Der Flächennutzungsplan der Antragsgegnerin sieht das Stadtzentrum als Standort zur Bedarfsdeckung für den regionalen und überregionalen Versorgungsbereich vor. Die Siedlungsschwerpunkte der Antragsgegnerin sind mit der Signatur SSP im Flächennutzungsplan gekennzeichnet und durch eine rote Umgrenzungslinie markiert. Der Standort des Q. liegt danach innerhalb des Siedlungsschwerpunkts, der auch das Stadtzentrum erfasst.	18
Das mit Beschluss des Rates der Antragsgegnerin vom 30. Juni 1993 (Beschlussvorlage 234/93) weiterentwickelte Konzept der "Einzelhandelspolitik der Stadt N. " stellt u.a. darauf ab, dass "eine Ballung von großflächigen Märkten an der Peripherie" nicht beabsichtigt sei.	19

"Neue dezentrale Märkte sollen die vorhandenen, weitgehend gut ausgebauten zentrenorientierten Versorgungsstrukturen in N. nicht beschädigen, sondern ergänzen. Daher ist bei Ausweisung und Ansiedlung eines großflächigen Einzelhandels sortimentsbezogen die Wirkung auf das Angebot in zentralen Lagen abzuschätzen."

Das Planverfahren nahm im Wesentlichen folgenden Verlauf:

20

Seit Mitte der 80er Jahre wurden ausweislich der Bebauungsplanbegründung Überlegungen angestellt, wie es ermöglicht werden könne, das 1926 seiner Bestimmung übergebene Fußballstadion des SC Q. zu sanieren oder neu zu bauen. Der Fußballverein brachte 1991 das sog. Utrechter Modell in die Diskussion, das im Prinzip auf dem Gedanken beruht, dass ein privater Investor nicht nur das Einkaufszentrum errichtet, sondern als Gegenleistung für die Übertragung der Flächen, auf denen das Einkaufszentrum errichtet werden kann, anderen öffentlichen Zwecken dienende Einrichtungen erstellt (hier: ein Fußballstadion herrichtet). Die Verwaltung der Antragsgegnerin besprach daraufhin mit der F. Projektmanagement GmbH aus I. (im Folgenden: F. bzw. Investor), ob und wie der Q. auf Grundlage des Utrechter Modells verwirklicht werden könne. Am 15. September 1994 fasste der Rat der Antragsgegnerin das Projekt betreffende "Grundsatzbeschlüsse". Unter Berücksichtigung verschiedener Vorarbeiten und eingeholter Gutachten sowie der von Trägern öffentlicher Belange erhobenen Einwendungen stellte der Rat fest, dass "das Projekt zwei grundlegenden Kriterien des gültigen Ratsbeschlusses zur Einzelhandelspolitik in N. (Vorrang der Nordhälfte der Stadt und Vermeidung einer Zentrenbildung) nicht entspricht,...es sich jedoch insgesamt im Rahmen der beschlossenen Ausweitungskapazitäten (bewegt)". Der Rat beauftragte die Verwaltung u.a. mit weiteren auch gutachterlich aufzuarbeitenden Klärungen, mit der Durchführung von Verfahren zur Änderung des Gebietsentwicklungsplans und des Flächennutzungsplans sowie mit der Weiterentwicklung des Einzelhandelskonzepts.

21

Die Bebauungsplanung war am 17. Dezember 1996 Gegenstand einer frühzeitigen Bürgeranhörung. Trägern öffentlicher Belange wurde der Vorentwurf des Bebauungsplans im Jahre 1997 zugeleitet. Die Industrie- und Handelskammer, die Handwerkskammer und das Staatliche Umweltamt N. erhoben ebenso Bedenken gegen die beabsichtigte Planung wie eine Vielzahl von im Einzugsbereich des geplanten Einkaufszentrums gelegenen Nachbargemeinden.

22

Am 7. Oktober 1996 hatte die Antragsgegnerin die in § 20 LPIG NRW geforderte Anfrage an die Bezirksregierung N. gerichtet. Mit Verfügung vom 31. Juli 1997 teilte die Bezirksregierung N. der Antragsgegnerin mit, dass gegen die Ausweisung eines Sondergebiets "Sport" keine landesplanerischen Bedenken erhoben würden. "Gegen die geplante Ausweisung eines Sondergebiets 'Einkaufszentrum' werden keine landesplanerischen Bedenken erhoben, wenn im Bebauungsplan neben der Festschreibung der jeweiligen Obergrenzen die mir mit Schreiben vom 31. Januar 1997 vorliegenden textlichen Festsetzungen des Bebauungsplanentwurfs Nr. 400 entsprechend umgesetzt werden und die Einbindung dieses neuen Versorgungsstandortes in das bestehende Zentren- und Versorgungssystem im Rahmen einer städtebaulichen Abwägung deutlicher dargestellt wird." Mit Schreiben vom 5. August 1997, bekräftigt unter dem 9. September 1997, bat das Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft die Antragsgegnerin, keine weiteren landesplanerischen Schritte einzuleiten, da die abschließende Bewertung durch die Landesregierung noch ausstehe. Mit weiterer Verfügung vom 9. September 1997 teilte das Ministerium der Bezirksregierung mit, dass die landesplanerische Anpassungserklärung vom 31. Juli 1997 unzureichend sei.

23

24

Nachdem die Verwaltung der Antragsgegnerin in Ausführung der Grundsatzbeschlüsse vom 15. September 1994 weitere externe Gutachten eingeholt hatte und eine Umweltverträglichkeitsprüfung hatte durchführen lassen, beschloss der Rat der Antragsgegnerin am 10. September 1997, das Verfahren zur Änderung des Flächennutzungsplans weiterzuführen, den Bebauungsplanentwurf aufzustellen und offenzulegen. Die Offenlage in der Zeit vom 29. September bis 29. Oktober 1997 wurde am 19. September 1997 bekannt gemacht. Träger öffentlicher Belange wurden erneut beteiligt.

Mit Schreiben vom 26. November 1997 wies das Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft die Antragsgegnerin darauf hin, dass der Rat mit seinem Offenlegungsbeschluss das Risiko übernommen habe, eine Planung fortzuführen, von der ungewiss sei, ob sie an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung angepasst sei. Die Bezirksregierung N. nahm unter dem 13. März 1998 gegenüber dem Ministerium ergänzend Stellung und führte u.a. aus, dass die I. Straße die Rolle einer städtebaulichen Hauptentwicklungsachse habe. Die städtebaulich relevante Verknüpfung zwischen Stadionumbau und Einkaufszentrum bestehe in der zeitlich getrennten Nutzbarkeit der Parkflächen. Mit Schreiben vom 25. November 1998 teilte die Bezirksregierung der Antragsgegnerin schließlich mit, dass keine Veranlassung bestehe, die Entscheidung vom 31. Juli 1997 zu korrigieren. 25

Auf die Offenlage des Bebauungsplanentwurfs brachten zahlreiche Bürger sowie Interessenvereinigungen auch des Einzelhandels Bedenken und Anregungen vor, u.a. der Antragsteller mit Schreiben vom 27. Oktober 1997 sowie seine Prozessbevollmächtigten für den Verein zur Förderung von Wirtschaft, Handel und Verkehr e.V. mit Schreiben vom 23. Oktober 1997. Im Auftrag dieses Vereins erstellte das Institut für Deutsches und Internationales Baurecht e.V. im April 1998 ein Rechtsgutachten zu "Rechtsproblemen der planerischen Zulässigkeit des Vorhabens Q. -Park in N. ". Mit den Geräuschmissionen des Vorhabens befasste sich eine von der Wohnungsgesellschaft N. mbH in Auftrag gegebene "Beurteilung der Alternativplanung" des TÜV Rheinland vom 12. Mai 1998. Mit Schreiben vom 27. Oktober 1997 ließen andere an der Planung interessierte Nachbarn eine Beurteilung der Lärmsituation in der Nachbarschaft des Projekts Q. -Park in N. durch die L. Beratende Ingenieure GmbH vom 13. Oktober 1997 vorlegen. Umlandgemeinden erneuerten ihre Bedenken gegen die Planung des Einkaufszentrums. Handwerkskammer, Industrie- und Handelskammer und Staatliches Umweltamt N. wandten sich wiederum gegen die Bebauungsplanung. 26

Am 16. Dezember 1998 prüfte der Rat der Antragsgegnerin die vorgebrachten Bedenken und Anregungen, bekräftigte die Änderung und Fortschreibung seines Einzelhandelskonzepts, änderte den Flächennutzungsplan dahingehend, dass anstelle der durch den Bebauungsplans Nr. 400 aufgehobenen Festsetzungen des Bebauungsplans Nr. 183 (öffentliche Grünfläche mit dem Sportbereich zugeordneten Zweckbestimmungen; Versorgungsflächen) nunmehr die Sondergebiete mit den Zweckbestimmungen "Sport-N. " bzw. "Einkaufszentrum, Parkdecks" dargestellt wurden. Ferner änderte er den Bebauungsplanentwurf hinsichtlich der Formulierungen einzelner textlicher Festsetzungen und ließ als maximale Gebäudehöhe in dem das Einkaufszentrum erfassenden Sondergebiet im Bereich der I. Straße statt 21 m nunmehr 23 m zu. Von einer erneuten Offenlage oder eingeschränkter Beteiligung Dritter sah er ab, da sämtliche von der Änderung betroffenen Grundstücke im Eigentum der Antragsgegnerin standen und andere Grundstückseigentümer oder Träger öffentlicher Belange durch die Änderungen nicht betroffen würden. Sodann beschloss der Rat der Antragsgegnerin den Bebauungsplan mit seiner Begründung als Satzung. Der Satzungsbeschluss wurde ebenso wie die Genehmigung der Änderung des 27

Flächennutzungsplans vom 18. März 1999 am 7. Mai 1999 öffentlich bekannt gemacht.

Am 15. April 1999 schloss die Antragsgegnerin mit dem Investor den für die Umsetzung des Gesamtvorhabens vorausgesetzten Kaufvertrag. 28

Der Antragsteller hat am 27. Mai 1999 den Normenkontrollantrag gestellt, zu dessen Begründung er vorträgt: 29

Er sei angesichts der unmittelbaren Nähe seines Grundstücks zum Gebäudekomplex des Einkaufszentrums und der durch seine Nutzung ausgelösten Lärm- und Abgasimmissionen antragsbefugt. Niemand habe ihn dazu überreden müssen, den Normenkontrollantrag zu stellen. Angesichts der grundsätzlichen Bedeutung des Verfahrens verdiene es Anerkennung, wenn er Entlastung durch eine Beteiligung derjenigen erfahre, die Anregungen und Bedenken gegen den Bebauungsplan vorgebracht hätten. Unmittelbar gegenüber kleinen, im reinen Wohngebiet gelegenen Einfamilienhäusern lasse der Bebauungsplan die Errichtung eines 140 m langen und 18 m hohen Baukörpers zu, der erdrückende Wirkung habe. Es werde unzumutbarer, durch die von der Antragsgegnerin eingeholten Gutachten nicht zutreffend prognostizierter Lärm entstehen. Der Großteil der Besucher des Fußballstadions werde zwar die Grundstückszufahrten an der I. Straße nutzen, ein nicht unbedeutender Teil werde jedoch unmittelbar vor dem zum C. G. gelegenen Südeingang einen Parkplatz suchen. 30

Der Bebauungsplan sei in verfahrensfehlerhafter Weise zustande gekommen. 31

Aus dem Inhalt der Verwaltungsvorgänge der Bezirksplanungsbehörde (deren Beziehung der Antragsteller mit Schriftsatz vom 27. Oktober 1999 beantragt hat) werde sich belegen lassen, dass die Landesplanungsbehörde von der Unvereinbarkeit der Planungsabsichten der Antragsgegnerin mit den Zielen der Landesplanung ausgegangen sei. Bezirksplanungsbehörde und Antragsgegnerin hätten die ihnen bekannte Auffassung der Landesplanungsbehörde jedoch als Verbündete bekämpfen wollen. Die Vorgaben aus § 20 Abs. 1 LPIG NRW seien missachtet worden. Spätestens 1994 hätte die Antragsgegnerin bei der Bezirksplanungsbehörde anfragen müssen, welche Ziele der Raumordnung und Landesplanung für den Planbereich bestehen, habe jedoch erst 1996 eine Anfrage an die Bezirksplanungsbehörde gerichtet. Es gebe Hinweise, dass diesem Prozedere gemeinsame Strategieüberlegungen von Antragsgegnerin und Bezirksplanungsbehörde zugrunde gelegen hätten (auch insoweit regt der Antragsteller die Beziehung von Akten an). Mit dem Schreiben der Bezirksplanungsbehörde vom 31. Juli 1997 sei das nach § 20 Abs. 1 LPIG NRW einzuhaltende Zielanpassungsverfahren nicht abgeschlossen worden, denn die Bezirksplanungsbehörde habe ausdrücklich keinen Verwaltungsakt erlassen wollen. Das Schreiben des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft vom 5. August 1997 habe der Antragsgegnerin verdeutlichen müssen, dass gegen die Bebauungsplanung weiterhin landesplanerische Bedenken bestanden hätten. 32

Das Bebauungsplanverfahren habe nicht dem rechtsstaatlichen Grundsatz fairer Verfahrensgestaltung genügt, denn der Rat der Antragsgegnerin habe schon mit seinem Grundsatzbeschluss eine Entscheidung zugunsten des Projekts Q. getroffen und zudem die gesamte Dauer des Planverfahrens unter Missachtung des § 20 LPIG NRW genutzt, das landesplanerische Abstimmungsverfahren erst unmittelbar vor dem Satzungsbeschluss zugunsten der Bebauungsplanung zum Abschluss zu bringen. 33

Der Bebauungsplan sei mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung nicht vereinbar. Verbindlich sei für die Bebauungsplanung die Vorgabe des § 24 Abs. 3 LEPro NRW, wonach Einkaufszentren nach Art, Lage und Umfang der zentralörtlichen Gliederung der Gemeinde 34

und der in diesem Rahmen zu sichernden Versorgung der Bevölkerung entsprechen und zudem räumlich und funktional den Siedlungsschwerpunkten zugeordnet sein müssten. Auch die Beteiligten seien im Zielanpassungsverfahren davon ausgegangen, dass § 24 Abs. 3 LEPro NRW ein Ziel der Raumordnung vorgebe. Zwar seien Ziele der Raumordnung auf den nachgeordneten Planungsstufen der Bauleitplanung einer Verfeinerung und Ausdifferenzierung zugänglich, an der strikten Bindung des örtlichen Planungsträgers an die landesplanerische Letztentscheidung ändere dies jedoch nichts. Jedenfalls sei das Planungsziel als Planungsleitlinie in die Abwägung einzustellen. Das Sondergebiet sei weder räumlich noch funktional einem Siedlungsschwerpunkt zugeordnet. Ein Einkaufszentrum der im Bebauungsplan vorgesehenen Größenordnung könne nur dem Siedlungsschwerpunkt "Innenstadt" funktional zugeordnet werden, der in N. die von der Q. eingegrenzte historische Altstadt umfasse. Entsprechend habe die Antragsgegnerin in ihrem dem Flächennutzungsplan zugrunde liegenden "Gliederungssystem abgestufter Versorgungseinheiten" diesen Bereich einschließlich des östlich angelegten Bahnhofsviertels als Standort für den regionalen und überregionalen Versorgungsbereich dargestellt. Ziffer 3.1.2.3 des Einzelhandelserlasses rechtfertige entgegen der mit Erlass des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft aus November 1998 geäußerten Ansicht keine Ausnahme von der nach § 24 Abs. 3 LEPro NRW erforderlichen Zuordnung zum räumlich und funktional geeigneten Siedlungsschwerpunkt. Ebenso wenig rechtfertige die Finanzierung des Stadionbaus die vom Siedlungsschwerpunkt losgelöste Planung. Die ausschließliche Verfolgung des F. -Betreiberkonzepts stehe in krassem Widerspruch zu allen sonstigen Planungen der Antragsgegnerin, etwa dem "Rahmenplan N. -Altstadt" aus August 1995 oder der Broschüre "N. 2010 - Planungen und Projekte für ein zukunftsfähiges N. - Grundlagen für die Fortschreibung des Flächennutzungsplans 2010". Das Vorhaben sei dem Siedlungsschwerpunkt, der N. Innenstadt, auch räumlich nicht zugeordnet. Die I. Straße gewährleiste wegen der Entfernung dorthin keine räumliche und funktionale Verknüpfung der deutlich voneinander abgesetzten Standorte. Ob das Vorhaben in der gewünschten Größenordnung an einem anderen, zentral gelegenen Standort hätte verwirklicht werden können, sei unerheblich.

Die Möglichkeit, einen für Bundesligaspiele tauglichen Stadionneubau nach dem sog. Utrechter Modell finanzieren zu können, habe das Verfahren zur Aufstellung des Bebauungsplans von Anfang bis Ende als Lösung erster Wahl entscheidend bestimmt. Dies sei an zahlreichen, vom Antragsteller im Einzelnen aufgezählten Vorgängen (zu deren Beleg er die Beiziehung verschiedener Akten anregt) nachvollziehbar. Der Rat der Antragsgegnerin habe die Festsetzungen zum Gegenstand von Verhandlungen mit dem Investor gemacht und sich in den Zwang gegeben, der Planung gegenläufige Belange zu opfern. 35

Der Bebauungsplan sei städtebaulich nicht gerechtfertigt, denn er sei kein Planungs-, sondern ein Finanzierungsinstrument. Die Antragsgegnerin wolle das Einkaufszentrum nicht, wenn sich für das Bauvorhaben "N. " kein Baurecht absichern lasse. Es gehe der Antragsgegnerin nicht darum, ein städtebauliches Konzept zu verwirklichen, sondern ein Projekt zu realisieren, für das Haushaltsmittel nicht zur Verfügung stünden. Die Antragsgegnerin habe die Bebauungsplanung in rechtsstaatlich unzulässiger Weise mit der in der Errichtung eines Fußballstadions liegenden Gegenleistung gekoppelt. Sie sei dem verführerischen Angebot des Investors erlegen. Die als städtebauliche Belange angeführten Gründe seien nachgeschoben worden und dienten lediglich dazu, die Bedeutung der gewünschten Finanzierung des Stadions im Wege des sog. Utrechter Modells zu relativieren oder gar zu bagatellisieren. Dies ergebe sich bereits aus den Texten der Beschlussvorlagen ungeachtet der Frage, wie sich die Schlussredaktion der Verwaltungsformulierungen abgespielt habe (im Einzelnen bezieht sich der Antragsteller auf Remonstrationen des 36

damaligen technischen Beigeordneten zu den Beschluss-vorlagen 928/94 und 929/94 gegenüber den Mitgliedern des Hauptausschusses sowie auf weitere Beschlussvorlagen).

Die Planung sei auch deshalb städtebaulich nicht gerechtfertigt, weil die Antragsgegnerin der Firma F. die Bauausführung nicht ohne vorausgehende europaweite Ausschreibung habe übertragen dürfen. Die von der Antragsgegnerin für die Planung ins Feld geführten Ziele seien unbeachtlich, soweit sie nur um den Preis eines Gesetzesverstoßes erreichbar seien. Durch den einer rechtsschutzsichernden Verfügung der Vergabepflichtstelle vom 23. Dezember 1998 widersprechenden Abschluss des notariellen Kaufvertrages am 15. April 1999 habe die Antragsgegnerin die vergaberechtlichen Verpflichtungen zu vereiteln gesucht. Die Bezirksregierung N. habe dementsprechend in einer noch nicht rechtskräftigen Entscheidung festgestellt, dass das Vergabeverfahren der Vergabestelle rechtswidrig gewesen sei. Das sog. Utrechter Modell sei ohne Verletzung der sich aus § 57a Abs. 1 HGrG i.V.m. § 3 Abs. 1 VgV und den Normen der VOB/A ergebenden Verpflichtungen nicht umsetzbar. Der von der Antragsgegnerin erhoffte Landeszuschuss für die Förderung des Sportstätten-baus in Höhe von 4 Mill. DM könne nicht gewährt werden, da die Förderrichtlinien die Gewährung von Zuschüssen für Projekte ausschließen würden, die unter Verstoß gegen die Vergaberichtlinien realisiert werden sollten. Der von der Antragsgegnerin mit dem Investor geschlossene notarielle Kaufvertrag sei zudem nichtig, denn er verstoße gegen § 59 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG NRW, wonach sich die Behörde mit einem öffentlich- rechtlichen Vertrag keine unzulässige Gegen- leistung versprechen lassen dürfe. Eine Gegenleistung sei unzulässig, wenn sie mit der Leistung nicht in einem inneren, hier aber fehlenden Zusammenhang stehe. Was sich die Gemeinde aus finanziellen Gründen nicht leisten könne, müsse sie sich versagen.

Einzelne textliche Festsetzungen des Bebauungsplans seien unbestimmt. Die textliche Festsetzung Nr. 4 lasse offen, ob die Parkdecks oder das gesamte Einkaufszentrum die angegebenen Lärmwerte einhalten müssten. Würde die Festsetzung mit der Antragsgegnerin dahin verstanden, dass sie sich nur auf die Parkdecks beziehe, mache sie keinen Sinn, da auch von den sonstigen Teilen des Einkaufszentrums und von benachbarten Betrieben relevante Lärmimmissionen zu erwarten seien. Sie lasse offen, ob der Stellplatzlärm im Zusammenhang mit der Sportnutzung nur die Werte der TA-Lärm oder die der 18. BImSchV einhalten müsse. Unklar sei, ob auch die für die Nachtzeit geltenden Werte der TA-Lärm zu beachten seien. Schließlich müsse nach der neuen TA-Lärm die Belastung der Umgebung durch die südlich an das Einkaufszentrum angrenzenden vorhandenen Gewerbebetriebe (Baustoff-Lagerplatz, Schlosserei, Baubetriebshof, Dachdeckerbetrieb) berücksichtigt werden.

Die Höhenfestsetzung durch die textliche Festsetzung Nr. 5 sei unbestimmt, weil der obere Bezugspunkt nicht angegeben und der untere Bezugspunkt ("Oberkante Fahrbahn I. Straße") nicht festgelegt sei, denn die Höhe der I. Straße sei ihrerseits nicht bestimmt. Die vorliegende Ausbauplanung gehe von Fahrbahnhöhen zwischen 69,14 m und 69,7 m sowie von einer Höhe der Straßenbegrenzung zwischen 68,70 m und 69,93 m aus. Bei Differenzen von 1,20 m vor dem Einkaufszentrum sei zweifelhaft, ob eine der beiden Seiten oder die mittlere Höhe maßgeblich sein solle. Gegen die Bestimmtheit des oberen Bezugspunktes spreche die auf dem Flachdach vorgesehene Lärmschutzwand, die nicht als geringfügige Abweichung angesehen werden könne.

Die textliche Festsetzung Nr. 7 lasse offen, wie die Begrünung der Gebäudefassaden ab dem 1. Obergeschoss aussehen solle.

Der Bebauungsplan leide an durchgreifenden Abwägungsmängeln.

- Der Abwägungsvorgang sei fehlerhaft, weil dem Rat die für die Wohnungsgesellschaft N. mbH mit Schreiben vom 23. Oktober 1997 vorgetragene Bedenken und Anregungen unvollkommen unterbreitet worden seien. Ihm sei ferner die Einschätzung des Stadtdirektors G. (wiedergegeben in einer Sendung des Westdeutschen Rundfunks vom 28. Januar 1997) nicht unterbreitet worden, wonach das Einkaufszentrum mit den Vorgaben des § 24 Abs. 3 LEPro NRW nicht vereinbar sei. Der Rat habe die im Offenlegungsverfahren vorgebrachten Bedenken und Anregungen nicht ordnungsgemäß abwägen können, da die ihm vorgelegte Zusammenfassung, Anlage 1.2 der Ratsvorlage 713/98 vom 1. Oktober 1998, nicht ausreichend gewesen sei. Beispielsweise seien die von der Wohnungsgesellschaft N. mbH dargelegten Unzulänglichkeiten der Planung zwar aufgelistet, jedoch nicht alle Argumente benannt worden; zum Teil seien Anliegen sinntestellend wiedergegeben worden. Mit der Einladung zur Ratssitzung hätten den Ratsmitgliedern die notwendigen Sitzungsvorlagen übersandt werden müssen, zu denen zumindest eine ausreichende Zusammenfassung des wesentlichen Inhalts der vorgebrachten Bedenken und Anregungen gehört hätte. Beispielsweise sei nicht ersichtlich, dass folgende Bedenken und Anregungen abgehandelt worden seien: Fortbestand der im Aufbau befindlichen Nahversorgungseinrichtungen im Bereich der Siedlung C. G. , soziale Unverträglichkeit des Wegfalls stadtteilbezogener Nahversorgungseinrichtungen ebendort, Ausweichen von Besuchern in das Wohngebiet C. G. bei Überlastung des Parkhauses, Unbestimmtheit der textlichen Festsetzungen zur Abschirmung des Parkdecks hinsichtlich der Frage, welche Lärmwerte bezogen auf die jeweilige Nutzung einzuhalten seien, beschränkte Möglichkeiten der Stadionnutzung, Lärmberechnungen unter Einbeziehung des Verkehrslärms auf der Straße Am C. G. während der Spielzeiten, Maßgeblichkeit der Richtwertpegel auch für seltene Veranstaltungen, bestimmte Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft als Bestandteil der Ausgleichsbilanzierung. Der Verwaltung der Antragsgegnerin sei bewusst gewesen, dass sie dem Rat eine unvollständige Zusammenfassung unterbreitet habe, denn ausweislich eines Vermerks vom 16. Dezember 1998 habe sie den Ratsmitgliedern Gelegenheit gegeben, die eingegangenen Bedenken und Anregungen im vollständigen Wortlaut einzusehen. 42
- Die in die Abwägung einzustellenden Belange seien fehlerhaft ermittelt, in ihrer Bedeutung verkannt oder jedenfalls fehlgeachtet worden. 43
- In die Abwägung sei einzustellen gewesen, welches Gewicht die mit der Leistung von F. verbundenen finanziellen Vorteile für die Antragsgegnerin gegenüber den mit der Planung verbundenen Nachteilen hätten. Zu dieser Frage verhalte sich die Bebauungsplanbegründung nicht. Zu Erwägungen habe umso mehr Anlass bestanden, als Besucher überdurchschnittlich gut besuchter Sportveranstaltungen auf Ersatzstellplatzflächen im Gewerbegebiet S. -C. -Straße/T. straße verwiesen würden, der Status quo durch das Vorhaben insoweit also gar nicht überwunden werde, obwohl ein bundesligataugliches Stadion errichtet werden solle. 44
- Wie der Kurzstellungnahme des Büros für Stadt- und Regionalplanung Dr. Q. G. K. aus Juli 1999 zu entnehmen sei, sei die Antragsgegnerin von unzutreffenden Auswirkungen des Q. auf ihre Nahversorgungszentren und auf benachbarte Stadtzentren ausgegangen. Die von der Antragsgegnerin für die Bebauungsplanung angeführten Ziele - Stärkung der oberzentralen Bedeutung N. , Kaufkraftbindung und Kaufkraftzuwachs - hätten in städtebaulicher Hinsicht auf besserem Wege erreicht werden können, wie der Beschluss des Rats zur Weiterentwicklung der Einzelhandelspolitik der Antragsgegnerin vom 30. Juli 1993 belege. Die Umsetzung dieser Zielvorstellungen werde durch die auf eine städtische Randlage konzentrierte Planung außerordentlich erschwert. Vielmehr hätte die Antragsgegnerin einen Standort für das Vorhaben im Bereich der Radialstraßen im Norden 45

der Stadt vorrangig in Betracht ziehen müssen. Auch dann würden neue Dauerarbeitsplätze geschaffen, wie dies bei Errichtung des Einkaufszentrums im Bebauungsplanbereich zu erwarten sei. Für die Planung am vorgesehenen Ort spreche nicht, dass die Stellplatzanlage mit 2.000 Parkplätzen sowohl dem Einkaufszentrum als auch der Stadionnutzung dienen könne. Im maßgebenden Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses habe nicht vorausgesetzt werden können, dass die Einzelhandelskunden wegen der Ladenschlusszeiten die Stellplätze für die Stadionbesucher automatisch nach 18.30 Uhr bzw. samstags nach 16.00 Uhr frei machen würden.

Das Stadion könne wegen der Lärmimmissionen nur so eingeschränkt genutzt werden, dass sein Ausbau und der Einsatz öffentlicher Mittel einschließlich der Förderung durch Landesmittel nicht zu verantworten sei. Es sei bereits nicht untersucht worden, mit welchen Lärmwerten zu rechnen sei, wenn Stadionbesucher wegen Überfüllung des Parkhauses versuchen würden, ihre Fahrzeuge im Wohnumfeld des Stadions abzustellen. Insbesondere sei wegen der mittelfristig zu erwartenden Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten unwahrscheinlich, dass für die Stadionnutzung samstags im Parkhaus Stellplätze zur Verfügung gestellt werden könnten. Das Stadion sei für die 2. Bundesliga daher nicht tauglich. Abzustellen sei auf die bei bestimmungsgemäßer Nutzung des Stadions zu erwartenden Lärmverhältnisse; das Stadion solle auch der Veranstaltung von Bundesligaspielen dienen. Der Rat sei davon ausgegangen, dass die Immissionsrichtwerte der 18. BImSchV an einem Immissionspunkt um 1 dB(A) überschritten würden, was als geringfügige Überschreitung hingenommen werden könne; die 18. BImSchV bestimme jedoch eine absolute Zumutbarkeitsschwelle. Bei Durchschnittsveranstaltungen (bis 5.000 Zuschauer) innerhalb der Ruhezeiten würden die Immissionsgrenzen der 18. BImSchV nach dem von der Antragsgegnerin erstellten Gutachten um bis zu 12 dB(A) und damit um bis zu 2 dB(A) über das selbst für sog. seltene Ereignisse gesteigert zulässige Maß hinaus überschritten. Die von der Antragsgegnerin ausweislich der Bebauungsplanbegründung durch Verlagerung der Stellplatzzufahrt angenommenen Lärminderungseffekte seien nicht zu erwarten, weil in das Lärmgutachten bereits die geplante Zufahrt von der Nordseite eingestellt worden sein dürfte. Veranstaltungen mit mehr als 5.000 Zuschauern führten auch außerhalb der Ruhezeiten stets zur Überschreitung der Richtwerte der 18. BImSchV. Zu Unrecht nehme die Antragsgegnerin an, dass die Bonusregelung für Altanlagen nach § 5 Abs. 4 der 18. BImSchV dies zulasse. Auf Neuanlagen an Altstandorten sei die Bonusregelung nicht anwendbar. Allenfalls als seltene Ereignisse seien außerhalb der Ruhezeiten Veranstaltungen mit mehr als 5.000 Zuschauern möglich. Ob regelmäßig stattfindende Ereignisse als seltene Ereignisse eingestuft werden könnten, sei fraglich. Jedenfalls sei aber bemerkenswert, dass eine Sportanlage so errichtet werden solle, dass ihr bestimmungsgemäßer Betrieb zwangsläufig zu Regelwertüberschreitungen führe. Auch helfe der Verweis auf das nachfolgende Baugenehmigungsverfahren nicht weiter. Die Annahme, durch schalltechnische Optimierungsmaßnahmen am Baukörper könnten die Schallimmissionen um 17 dB(A) reduziert werden, sei abwegig. Ohnehin müssten die durch die Bebauungsplanung ausgelösten Konflikte zu einem Mindestmaß im Planverfahren abgewogen werden. Dass bislang zu Spielen des SC Q. N. in der Regel weniger als 5.000 Besucher gekommen seien, rechtfertige weder die Richtwertüberschreitung noch den Bau eines Stadions für 25.000 Zuschauer. Zu den zunehmend prägenden - über die Lärmbetrachtung hinaus auch die Standortfrage berührenden - Begleiterscheinungen von Bundesligaspielen gehöre das Verhalten gewaltbereiter Zuschauer sowie der Einsatz ganzer Hundertschaften von Polizisten.

Die verkehrlichen Auswirkungen des Vorhabens seien fehlgewichtet. Es könne schon nicht festgestellt werden, nach welcher Methode von der zulässigen Nettoverkaufsfläche von

25000 qm auf durchschnittlich 25000 Kunden täglich geschlossen worden sei. In die Prognose sei nicht eingestellt worden, dass zur Verkaufsfläche 5000 qm Geschossfläche für endverbraucherorientierte Dienstleistungen sowie 1500 qm Geschossfläche für Büronutzungen hinzukommen würden. Aus diesen Gründen sei mit deutlich mehr Besuchern zu rechnen, als von den Gutachtern angenommen worden sei. Die Prognose der Verkehrsbelastung sei fälschlich davon ausgegangen, dass nach 18.30 Uhr/19.00 Uhr keine verkehrlichen Probleme mehr zu erwarten seien. Die Prognose gehe ferner davon aus, dass von den Besuchern 10% zu Fuß, 25% mit dem Fahrrad, 15% mit Verkehrsmitteln des öffentlichen Personennahverkehrs (sog. Modal-Splitt) zum Einkaufszentrum kommen würden. Ob sich die diesem Modal-Splitt zugrunde liegenden für N. spezifischen Erfahrungen auf die Nutzer des Einkaufszentrums übertragen ließen, sei keineswegs gesichert. Die Verkehrsmittelwahl sei jedenfalls stark wetterabhängig. Einen Beitrag zur Konfliktlösung durch die Errichtung eines Haltepunkts an den im Norden des Bebauungsplangebiets verlaufenden Bundesbahnstrecken habe die Antragsgegnerin selbst nicht als gesichert angesehen. An Normalwerktagen werde nicht lediglich mit 25.000 Besuchern (und 800 Beschäftigten), sondern mit 25.000 bis 40.000, bei Ladenschlusszeiten um 22.00 Uhr auch mit mehr Besuchern gerechnet werden müssen. Ohnehin komme es nicht darauf an, welches Kundenaufkommen für einen durchschnittlichen Werktag (unzulässigerweise hätten die Gutachter einen vom Kundenaufkommen her erfahrungsgemäß schwachen Dienstag betrachtet) zu prognostizieren sei, denn es gehe um ein konkretes Vorhaben, vor dessen Auswirkungen die Allgemeinheit und die Nachbarschaft auch für den Fall ausreichend geschützt sein müssten, dass bei bestimmungsgemäßer Nutzung 40000 oder gar 50000 Nutzer das Einkaufszentrum aufsuchen würden.

Der Ausgleich des Eingriffs in Natur und Landschaft sei nicht ausreichend, nämlich nicht verbindlich gesichert. Es fehle bereits an einer Angabe, was mit der für die Ersatzmaßnahmen vorgesehenen städtischen Parzelle geschehen solle. In den gewollten Ausgleich des Eingriffs in Natur und Landschaft sei die mit der textlichen Festsetzung Nr. 7 geregelte Begrünung der Gebäudefassaden eingeflossen. Die Festsetzung lasse jedoch abwägungsfehlerhaft offen, welchen Umfang die Begrünung haben solle; sie laufe für den Fall leer, dass der Investor mindestens alle 10 m eine Öffnung in der Wandfläche vorsehe. 48

Der Baukörper des geplanten Einkaufszentrums habe gegenüber den Wohnhäusern Am C. G. 80 und 82 erdrückende Wirkung. Auch wenn die Abstandsvorschriften beachtet würden, hätte angesichts der Größe des Plangebiets und der Möglichkeit, das Gebäude gegenüber den Einfamilienhäusern des Antragstellers und seiner Nachbarn zu staffeln, eine andere Lösung gefunden werden müssen. Hinzu kämen der Anlieferungsverkehr sowie der Lärm und Trubel am Nebeneingang des Einkaufszentrums. Ein Mindestmaß an Rücksichtnahme hätte zu größeren Abständen und geringeren Gebäudehöhen führen müssen. Die Wasserschutzgebietsverordnung "N. -Geist" vom 18. Juni 1990 lasse die Errichtung des Einkaufszentrums nicht zu. 49

Der Antragsteller beantragt, 50

den Bebauungsplan Nr. 400 - "Q. -Park" - der Antragsgegnerin für nichtig zu erklären. 51

Die Antragsgegnerin beantragt, 52

den Antrag abzulehnen. 53

Sie erwidert: Der Antrag sei unzulässig, nämlich rechtsmissbräuchlich. Der Handelsverein habe nach einem Antragsteller für das vorliegende Normenkontrollverfahren regelrecht 54

gesucht. Es müsse angenommen werden, dass der Handelsverein für den Antragsteller nicht nur die Verfahrenskosten übernehme, sondern der Antragsteller für die Durchführung des Normenkontrollverfahrens ein Entgelt erhalte.

Der Antrag sei auch unbegründet.

55

Der Bebauungsplan sei städtebaulich gerechtfertigt. Er bezwecke die Erhaltung einer bedeutenden öffentlichen Sportanlage, verbunden mit der Errichtung eines Einkaufszentrums (nebst Parkhaus) zur verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung, und diene damit städtebaulichen Zielen. Unerheblich sei, ob die Planung auf Ansiedlungswünsche eines privaten Investors zurückgehe und ob dieser einen Projektentwurf erstellt habe. Auf vergaberechtliche Fragen komme es in diesem Zusammenhang nicht an. Auch könne die Koppelung von Geldleistung und Inaussichtstellen eines Bebauungsplans in einem Vertrag zulässig sein, wenn mit dem Bebauungsplan und dem Vertrag - wie hier - städtebauliche Ziele verfolgt würden.

56

Der Bebauungsplan genüge den Anforderungen des § 24 Abs. 3 LEPro NRW. Es bestünden schon erhebliche Zweifel, ob § 24 Abs. 3 LEPro NRW ein im Sinne des § 1 Abs. 4 BauGB bindendes und nicht nur ein allgemeines Ziel der Raumordnung sei. Für letztere Annahme spreche, dass die wenig präzisen Formulierungen des Gesetzes nicht mit der rechtsstaatlich gebotenen Eindeutigkeit erkennen ließen, welche konkreten Grenzen der Planungshoheit der Gemeinde gezogen seien. Es handle sich zudem um eine Soll-Vorschrift, also nicht um eine auf strikte Bindung zielende Regelung. Jedenfalls habe sie, die Antragsgegnerin, die Vorgaben des § 24 Abs. 3 LEPro NRW durch die Standortentscheidung konkretisiert. Das Einkaufszentrum sei dem Kern-Siedlungsschwerpunkt der Stadt zugeordnet, was den Anforderungen des § 6 LEPro NRW entspreche.

57

Die Festsetzungen des Bebauungsplans seien hinreichend bestimmt. Die textliche Festsetzung Nr. 4 sei eindeutig. Soweit die von dem Parkhaus ausgehenden Geräusche dem Sportlärm zuzuordnen seien, sei im Baugenehmigungsverfahren sicherzustellen, dass den Anforderungen der 18. BImSchV genügt werde. Bezugspunkte bei Höhenfestsetzungen müssten nur soweit erforderlich angegeben werden. Der untere Bezugspunkt sei eindeutig angegeben, denn es sei die Oberkante der I. Straße in Höhe des Einkaufszentrums gemeint. Ein oberer Bezugspunkt habe nicht festgesetzt werden müssen, da bei einem Flachdachgebäude keine Zweifel über die Gebäudehöhe bestünden. Diese sei durch die Gebäudeoberkante entlang der Dachhaut bestimmt. Die auf dem Dach vorgesehene Brüstung oder Lärmschutzwand sei als geringfügige Abweichung von der festgesetzten Höhe genehmigungsfähig. Der Besorgnis des Antragstellers, die textliche Festsetzung Nr. 7 könne umgangen werden, sei unrealistisch. Einem Umgehungsversuch könne im Baugenehmigungsverfahren entgegengetreten werden.

58

Der Bebauungsplan genüge den Anforderungen des Abwägungsgebots. Der Rat habe alle Bedenken und Anregungen mit eigenem Abwägungswert in die Abwägung eingestellt; auf einzelne Formulierungen komme es nicht an. Der Rat habe die stadtentwicklungsplanerisch bedeutsamen Auswirkungen des geplanten Einkaufszentrums ermittelt und abgewogen. Mit der vom Antragsteller in Bezug genommenen Kurzstellungnahme des Planungsbüros K. werde eine Prognose gegen die andere gesetzt; mit den in dieser Stellungnahme für die vermutete Umsatzerwartung von 260 Mill. DM genannten Gründen lasse sich nahezu jede Umsatzzahl behaupten. § 1 Abs. 5 Nr. 10 BauGB sei erst nach Einleitung des Bebauungsplanverfahrens in Kraft getreten und daher nicht beachtlich gewesen. Ob der Weiterentwicklungsbeschluss vom 30. Juni 1993 im Rahmen der Abwägung beachtlich gewesen sei, könne dahinstehen. Gegenstand der planerischen Abwägung sei das das

59

Einkaufszentrum berücksichtigende fortgeschriebene Einzelhandelskonzept. Der Antragsteller bemängelt zu Unrecht die Belastung durch Sportlärm, der gutachterlich hinreichend untersucht worden sei. Das Q. existiere seit 1926; in einer solchen Situation des Nebeneinanders von Wohnbebauung und Sportanlage seien beide Nutzungen mit einer Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme belastet. Die Bewältigung der konkreten, vom Rat gesehenen Lärmproblematik habe unter dem Gesichtspunkt planerischer Zurückhaltung dem Baugenehmigungsverfahren vorbehalten bleiben dürfen. Eine sachgerechte Lösung sei dort möglich, da die 18. BImSchV die einzuhaltenden Immissionsrichtwerte verbindlich festlege und die vorgegebenen Werte durch Nebenbestimmungen zur Baugenehmigung bis hin zur Festsetzung von Betriebszeiten sichergestellt werden könnten. Die Verkehrslärmauswirkungen seien gutachterlich ermittelt und bewertet worden. Auf dieser Grundlage sei die Planung abgewogen. Im Zusammenhang mit der Parkhausnutzung stehende Immissionsfragen könnten dem Baugenehmigungsverfahren vorbehalten bleiben. Es könne durch Sachverständige unter Beweis gestellt werden, dass die vom Antragsteller aufgeworfene Lärmproblematik im Baugenehmigungsverfahren lösbar sei. Durch technische Maßnahmen könne der Verkehrsfluss auf der I. Straße verbessert werden.

Die Auswirkungen der geplanten Vorhaben auf Natur und Landschaft seien fehlerfrei bewertet worden. Der erforderliche Ausgleich werde auf einer städtischen Parzelle durchgeführt. Die Finanzierung sei in die Investitionsplanung eingestellt. Die geplanten Ersatzmaßnahmen förderten ihrerseits die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter sowie die Pflanzen- und Tierwelt, was durch Sachverständigengutachten jederzeit belegt werden könne. Da sie, die Antragsgegnerin, Eigentümerin der Flächen sei, bedürfe es keiner weitergehenden Festsetzung von Ausgleichsmaßnahmen und Ausgleichsflächen im Bebauungsplan. 60

Das geplante Einkaufszentrum habe keine erdrückende Wirkung. Das benachbarte, durch den Bebauungsplan Nr. 131 festgesetzte Wohngebiet habe den Charakter einer Großsiedlung mit Hochhäusern bis zu 18 Vollgeschossen neben einigen wenigen kleineren Wohngebäuden. Die bauordnungsrechtlichen Grenzabstände würden ohnehin eingehalten. Von einer erheblichen Beeinträchtigung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse könne keine Rede sein. 61

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte, der von der Antragsgegnerin vorgelegten Unterlagen zum Bebauungsplanverfahren einschließlich der überreichten Gutachten sowie der vom Antragsteller vorgelegten Unterlagen Bezug genommen. 62

Entscheidungsgründe: 63

Der Normenkontrollantrag hat Erfolg. 64

A. Der Antrag ist zulässig. 65

Der Antragsteller ist antragsbefugt. Als ein die Antragsbefugnis begründendes Recht im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO kommt auch das Recht auf Abwägung der eigenen Belange im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB in Betracht, welches dem Privaten ein subjektives Recht darauf gibt, dass sein Belang in der Abwägung seinem Gewicht entsprechend abgearbeitet wird. 66

Vgl. BVerwG, Urteil vom 24. September 1998 - 4 CN 2.98 -, BauR 1999, 134 = BRS 60 Nr. 46; Urteil vom 26. Februar 1999 - 4 CN 6.98 -, ZfBR 1999, 223. 67

Macht der Antragsteller - wie hier - eine Verletzung des Abwägungsgebots geltend, so muss er allerdings einen eigenen Belang als verletzt benennen, und zwar einen solchen, der für die Abwägung überhaupt beachtlich war. Nicht alle privaten Belange sind in der Abwägung zu berücksichtigen, sondern nur solche, die in der konkreten Planungssituation einen städtebaulich relevanten Bezug haben. Nicht abwägungsbeachtlich sind danach insbesondere geringwertige oder mit einem Makel behaftete Interessen sowie solche, auf deren Fortbestand kein schutzwürdiges Vertrauen besteht oder die für die Gemeinde bei der Entscheidung über den Plan nicht erkennbar waren. 68

Vgl. BVerwG, Urteil vom 24. September 1998 - 4 CN 2.98 -, a.a.O.; Beschluss vom 9. November 1979 - 4 N 1.78, 4 N 2-4.79 -, BVerwGE 59, 87 = BRS 35 Nr. 24. 69

Ausgehend von diesen Grundsätzen lässt sich dem tatsächlichen und rechtlichen Vorbringen des Antragstellers die hinreichende Möglichkeit einer Verletzung des drittschützenden Abwägungsgebots entnehmen. Er trägt in substantiierte Weise vor, dass die Nutzung des "N." zu auch sein Grundstück erfassenden, dort nicht hinnehmbaren Immissionen führen werde. Die Frage der Dimensionen des seinem Wohnhaus gegenüber vorgesehenen Einkaufszentrums ist im Hinblick auf die durch den Bebauungsplan ermöglichte Massivität des Baukörpers ebenfalls abwägungsbeachtlich gewesen. 70

Dem Antragsteller steht das für den Antrag erforderliche Rechtsschutzinteresse zur Seite. Dass möglicherweise nicht der Antragsteller, sondern Dritte, die an der Durchführung des Normenkontrollverfahrens ein eigenes Interesse haben, das Kostenrisiko des Verfahrens tragen, ist ohne Belang. Maßgeblich ist allein, dass der Antragsteller ein nachvollziehbares eigenes, rechtlich beachtliches Interesse an der Durchführung des Normenkontrollverfahrens hat, wie sich aus seinem Vortrag ergibt. Es ist nicht rechtsmissbräuchlich, wenn der Antragsteller zur Abwehr der ihm drohenden Entwicklung einen Normenkontrollantrag stellt. Das Rechtsschutzinteresse des Antragstellers verliert nicht deshalb eigenes Gewicht, weil Dritte am Erfolg des Normenkontrollantrags ebenfalls interessiert sind und ihn deshalb unterstützen. 71

B. Der Antrag ist begründet. 72

I. Der Bebauungsplan leidet allerdings nicht an Form- oder Verfahrensfehlern. 73

Der Antragsteller meint, der Bebauungsplan sei verfahrensfehlerhaft, weil die Antragsgegnerin das in § 20 LPlG NRW vorgeschriebene Verfahren nicht beachtet habe. § 20 Abs. 1 LPlG NRW gibt der Gemeinde auf, bei Beginn ihrer Arbeiten zur Aufstellung eines Bauleitplans unter allgemeiner Angabe ihrer Planungsabsichten bei der Bezirksplanungsbehörde anzufragen, welche Ziele für den Planungsbereich bestehen. Ob die Anfrage vom 7. Oktober 1996 bei Beginn der Arbeiten zur Aufstellung des Bebauungsplans oder - wie der Antragsteller meint - verspätet an die Bezirksplanungsbehörde gerichtet worden ist, bedarf keiner Entscheidung. § 20 LPlG NRW dient ausschließlich dem Zweck sicherzustellen, dass die Ziele der Raumordnung und Landesplanung bei der gemeindlichen Bauleitplanung hinreichende Berücksichtigung finden. Deshalb ist die Beteiligung der Bezirksplanungsbehörde über die sich ohnehin aus § 4 Abs. 1 BauGB ergebende Verpflichtung hinaus vorgegeben, ohne dass an eine nicht rechtzeitige Beteiligung Folgerungen geknüpft wären, die die Rechtmäßigkeit des Bebauungsplans in Frage stellen würden. § 20 Abs. 1 LPlG NRW fordert die Beteiligung der Bezirksplanungsbehörde nicht im Hinblick auf deren Stellung im Planverfahren, sondern nur deshalb, um die für die Bauleitplanung materiell beachtlichen Ziele der Raumordnung und Landesplanung möglichst wirksam in das Planungsverfahren einzubringen. 74

Ein zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans führender Verfahrensfehler ergibt sich ferner nicht aus der vom Antragsteller behaupteten Bindung der Antragsgegnerin an die Vorstellungen des privaten Investors. Dass die Antragsgegnerin den Verfahrensvorschriften des Baugesetzbuchs genügt hat, wird vom Antragsteller nicht in Abrede gestellt. Damit steht ein Verfahrensfehler nicht in Rede. Es ist eine Frage des materiellen Rechts, ob die Ergebnisse der vorgeschriebenen und hier auch durchgeführten Verfahrenshandlungen in die Bauleitplanung mit dem ihnen jeweils zukommenden Gewicht eingestellt worden sind oder nicht. 75

II. Der Bebauungsplan weist zu seiner Nichtigkeit führende materielle Mängel auf. 76

1) Die nach § 1 Abs. 3 BauGB für eine Bebauungsplanung erforderliche städtebauliche Rechtfertigung ist allerdings gegeben. Was im Sinne dieser Vorschrift erforderlich ist, bestimmt sich nach der jeweiligen planerischen Konzeption der Gemeinde. Welche städtebaulichen Ziele die Gemeinde sich setzt, liegt in ihrem planerischen Ermessen. Der Gesetzgeber ermächtigt sie, die Städtebaupolitik zu betreiben, die ihren städtebaulichen Ordnungsvorstellungen entspricht. Nicht erforderlich im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB sind nur solche Bauleitpläne, die einer positiven Planungskonzeption entbehren und ersichtlich der Förderung von Zielen dienen, für deren Verwirklichung die Planungsinstrumente des Baugesetzbuchs nicht bestimmt sind. Davon ist beispielsweise auszugehen, wenn eine planerische Festsetzung lediglich dazu dient, private Interessen zu befriedigen oder eine positive städtebauliche Zielsetzung nur vorgeschoben wird. 77

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 11. Mai 1999 - 4 BN 15.99 -, ZfBR 1999, 279 = BauR 1999, 1136. 78

Hier ist nicht anzunehmen, dass die Planung ausschließlich dazu dient, die privaten Interessen des Investors zu bedienen. Die mit dem Bebauungsplan ausdrücklich verfolgten Anliegen, einen Schwerpunkt für sportliche Einrichtungen mit regionalem Einzugsbereich durch den "Umbau" des Q. zu einem N. zu entwickeln und die Ergänzung und Ausdifferenzierung des vorhandenen Einzelhandelsangebots der Stadt N. durch die Errichtung eines Einkaufs- und Dienstleistungszentrums zu befördern (Bebauungsplanbegründung Ziffer 6), sind durchaus beachtliche städtebauliche Belange, die die Planung im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB rechtfertigen. Der Einwand des Antragstellers, die Planung trage dem privaten Wunsch des Investors, ein Einkaufszentrum zu errichten, Rechnung, stellt die hinreichende Planrechtfertigung nicht in Frage. Die städtebauliche Steuerungsfunktion der gemeindlichen Bauleitplanung wird selbstverständlich auch durch die Interessen privater Investoren beeinflusst, denn die gemeindliche Bauleitplanung vollzieht sich nicht abstrakt im freien Raum. So kann die Gemeinde Bauwünsche, die mit dem bestehenden Baurecht nicht vereinbar sind, zum Anlass nehmen, durch ihre Bauleitplanung entsprechende Baurechte zu schaffen. Dies liegt im zulässigen Spektrum des planerischen Gestaltungsraums der Gemeinde, sodass bei einer positiven Reaktion auf bestimmte Ansiedlungswünsche der darauf bezogenen Planung nicht etwa von vornherein die städtebauliche Rechtfertigung fehlt. Entscheidend für die Frage der Beachtung der Erfordernisse des § 1 Abs. 3 BauGB ist allein, ob die jeweilige Planung - mag sie von privater Seite initiiert worden sein oder nicht - in ihrer konkreten Ausgestaltung darauf ausgerichtet und in ihrer konkreten Form der Durchführung dadurch motiviert ist, den betroffenen Raum in der nach Maßgabe der gesetzlichen Bindungen insbesondere des § 1 Abs. 4 und Abs. 6 BauGB letztlich von der Gemeinde selbst zu verantwortenden Weise sinnvoll städtebaulich zu ordnen. Dem Planverfahren vorgeschaltete Besprechungen, Abstimmungen, Zusagen und Verträge können geradezu unerlässlich sein, um überhaupt sachgerecht planen und eine 79

angemessene effektive Realisierung dieser Planung gewährleisten zu können.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 5. Juli 1974 - IV C 50.72 -, BVerwGE 45, 309 (317) = BRS 28 Nr. 4; 80
Beschluss vom 13. Januar 1999 - 4 BN 51.98 -.

Dem Bebauungsplan Nr. 400 fehlt demnach nicht deshalb die städtebauliche Rechtfertigung, 81
weil sich die Antragsgegnerin in vorvertragsähnliche Verhandlungen mit dem Investor
begeben hat. Es ist unbeachtlich, wer das Bebauungsplanverfahren angestoßen hat und
welche Motive letztlich Veranlassung gegeben haben, in die Prüfung einzutreten, ob es mit
der gemeindlichen Stadtpolitik in Übereinstimmung steht, die Vorhaben umzusetzen, die der
Bebauungsplan ermöglicht. Unter dem Gesichtspunkt der städtebaulichen Rechtfertigung des
Bebauungsplans kommt es nicht darauf an, ob das Bebauungsplanverfahren beeinflussende
oder gar bestimmende Erwägungen immer den städtebaulichen Entwicklungsvorstellungen
entsprachen, die im Zeitpunkt des jeweiligen Verfahrensabschnitts bestanden. Maßgebend ist
vielmehr das Ergebnis des Bebauungsplanverfahrens: Der als Satzung beschlossene
Bebauungsplan muss den Zielvorstellungen der Gemeinde entsprechen, die sie für die
Bebauungsplanung anführt. Will die Gemeinde den Bebauungsplan mit allen seinen nach
Maßgabe des § 1 Abs. 5 BauGB beachtlichen Festsetzungen, steht seiner städtebaulichen
Rechtfertigung nicht entgegen, dass einem Dritten ein vertraglich gesicherter Anspruch
eingeräumt werden soll, die durch den Bebauungsplan eröffneten Baumöglichkeiten
ausschöpfen zu dürfen.

Dafür, dass die von der Antragsgegnerin für die Bebauungsplanung angeführten 82
Zielvorstellungen nur vorgeschoben wären, gibt es keinen durchgreifenden Anhalt.
Insbesondere steht die Erwartung der Antragsgegnerin, der Investor werde als Gegenleistung
für die Übertragung der die Errichtung des Einkaufszentrums ermöglichenden
Grundstücksflächen das "N." sowie die "Parkdecks", die Besuchern beider Sondergebiete
zur Verfügung stehen sollen, errichten, der Annahme nicht entgegen, die Antragsgegnerin
wolle sowohl das Einkaufszentrum als auch das Stadion, und zwar aus Gründen, die die
jeweilige Planung selbständig tragen.

Der Antragsteller meint zu Unrecht, als Gegenleistung für die Stadionerrichtung überplane die 83
Antragsgegnerin ein bislang (nahezu) wertloses Grundstück, damit dort ein Einkaufszentrum
errichtet werden könne. Die Bebauungsplanung sei deshalb städtebaulich nicht gerechtfertigt,
weil sie gegen das sogenannte Koppelungsverbot verstoße. Das ist nicht der Fall.

Das Koppelungsverbot erfasst sowohl zivilrechtliche als auch öffentlich-rechtliche Verträge. 84
Es entspricht der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, dass eine Behörde die
Erfüllung ihrer amtlichen Aufgaben grundsätzlich nicht ohne gesetzliche Ermächtigung von
"wirtschaftlichen Gegenleistungen" eines privaten Dritten abhängig machen darf. Der "Ver-
kauf von Hoheitsrechten" führt zur aus § 138 BGB hergeleiteten Nichtigkeit eines auf den
"Verkauf" gerichteten zivilrechtlichen Vertrags. Dies besagt aber nicht, dass es der Gemeinde
generell verwehrt wäre, über einen Vertrag ihre städtebaulichen Ziele zu verfolgen.

Vgl. BGH, Urteil vom 2. Oktober 1998 - IV ZR 45/98 -, NJW 1999, 208 m.w.N. = BRS 60 Nr. 85
231.

Der öffentlich-rechtliche Vertrag ist ebenfalls dem Koppelungsverbot unterworfen, wonach - 86
zum einen - durch einen verwaltungsrechtlichen Vertrag nichts miteinander verknüpft werden
darf, was nicht ohnedies schon in einem inneren Zusammenhang steht, und - zum anderen -
hoheitliche Entscheidungen ohne entsprechende gesetzliche Ermächtigung nicht von
wirtschaftlichen Gegenleistungen abhängig gemacht werden dürfen, es sei denn, erst die

Gegenleistung würde ein der Entscheidung entgegenstehendes rechtliches Hindernis beseitigen (kein "Verkauf von Hoheitsrechten").

Vgl. BVerwG, Urteil vom 6. Juli 1973 - IV C 22.72 -, BVerwGE 42, 331 = BRS 37 Nr. 14; Urteil vom 13. Juli 1979 - 4 C 67.76 -, BRS 35 Nr. 126; Urteil vom 11. Februar 1993 - 4 C 18.91 -, BVerwGE 92, 56 = NVwZ 1993, 1099; Urteil vom 16. Mai 2000 - 4 C 4.99 -, ZfBR 2000, 491 = BBauGB 2000, 73.

Eine rechtliche Verknüpfung zwischen dem in den Verhandlungen zwischen Investor und Antragsgegnerin erörterten, im Detail durchgesprochenen Paket von Leistungen und Gegenleistungen und der Bebauungsplanung besteht jedoch nicht in dem Sinne, dass eine hoheitliche Maßnahme der Antragsgegnerin - hier die Bebauungsplanung - vom Abschluss eines Vertrags oder einer sonstigen Leistung des Privaten abhängig gemacht worden ist. 88

Der Bebauungsplan soll sowohl die Errichtung eines Einkaufszentrums nebst Parkdecks als auch die "Sanierung" des Sportstadions ("N. ") ermöglichen. Der Rat der Antragsgegnerin ist zudem davon ausgegangen, dass die "Sanierung" des Q. durch den Investor erfolgen werde, der auch das Einkaufszentrum baut. Der Bebauungsplan soll nicht nur im Sinne einer Angebotsplanung Planungs- und Nutzungsziele absichern, sondern "die zur Projektrealisierung" erforderlichen bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen schaffen (Bebauungsplanbegründung Ziffer 6). Das Projekt war im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses bereits in seinen Details mit dem Investor abgestimmt (vgl. die Bebauungsplanbegründung Ziffern 1, 5.1, 7.2 und 7.3), wie die Beschlussvorlagen bestätigen, die dem Satzungsbeschluss zugrunde gelegen haben. Danach sollen die Festsetzungen des Bebauungsplans aufgrund einer Vereinbarung zwischen Stadt und Investor verwirklicht werden, deren "wesentliche Eckpunkte" der Beschlussvorlage 951/98 und deren "nähere Einzelheiten" der Beschlussvorlage 865/98 (beide in der Beschlussvorlage 713/98 in Bezug genommen) zu entnehmen sind. Der Rat ging danach von einem detailliert abgestimmten Paket von Leistungen des Investors und Gegenleistungen der Stadt aus. Dem Investor sollten die im Eigentum der Stadt stehenden Flächen, auf denen das Einkaufszentrum errichtet werden kann, nur gegen die noch zu vereinbarende Gegenleistung übertragen werden, dass dieser "die Sanierung und Renovierung des Q. zu einem bundesligatauglichen N. ...entsprechend dem abgestimmten Raumbuch" (Beschlussvorlage 865/98, S. 3) übernimmt. Die Bebauungsplanbegründung ist insofern missverständlich, wenn es dort unter der Überschrift "Durchführungsmaßnahmen" heißt, dass "der Ausbau...nach Bereitstellung der erforderlichen Geldmittel erfolgen" soll (vgl. Bebauungsplanbegründung Ziffer 10). Tatsächlich hatte der Rat eine präzise (teilweise gutachterlich aufbereitete) Vorstellung über Wert und Gegenwert der vom Investor und der Stadt jeweils zu erbringenden Leistungen (vgl. Beschlussvorlage 865/98, S. 9 f.). Danach wurde vom Investor insbesondere die (von der Stadt zu einem geringeren Teilbetrag bezuschusste) "Sanierung" des "N. " im Gegenzug für die Übertragung der Flächen erwartet, die durch die Festsetzung eines die Errichtung eines Einkaufszentrums ermöglichenden Sondergebiets ihren besonderen wirtschaftlichen Wert erst erlangen sollten. 89

Aus diesen Zusammenhängen ergibt sich zwar ein beachtliches tatsächliches Gewicht der in die Abwägung eingebrachten Interessen des Investors, jedoch keine rechtliche Koppelung der Planungsentscheidung des Rats an (vor-)vertragliche Vereinbarungen. Die in Aussicht gestellte Errichtung des "N. " ist nicht die Gegenleistung für eine - nach Auffassung des Antragstellers - städtebaulich nicht gerechtfertigte Bebauungsplanung, sondern bildet einen als angemessen erachteten Gegenwert für die Übertragung der im Eigentum der Antragsgegnerin befindlichen Grundstücksflächen, nachdem diese - städtebaulich 90

gerechtfertigt - überplant worden sind. Dass die Erwartung von Baumöglichkeiten, die auf Grundlage einer Bebauungsplanung eröffnet werden, in einen Kaufvertrag über im Bebauungsplangebiet gelegene Grundstücke selbst vor Satzungsbeschluss einbezogen werden kann, und zwar auch mit einer Rücktrittsklausel für den Fall der nicht (wirksamen) Überplanung, ist in der Rechtsprechung im Übrigen anerkannt.

Vgl. BGH, Urteil vom 22. November 1979 - III ZR 186/77 -, BGHZ 76, 16 (25).

91

Die städtebauliche Rechtfertigung fehlt ferner nicht deshalb, weil das Einkaufszentrum nicht gebaut werden soll, wenn sich der Investor nicht zugleich zur Errichtung des "N." verpflichtet. Die Verknüpfung der beiden städtebaulichen Ziele (Sportförderung und Kaufkraftbindung) wäre allerdings geeignet, Zweifel an einem städtebaulichen Konzept aufzuwerfen, das beide Anliegen mit ihrer inhaltlich nicht aufeinander bezogenen Bedeutung als aus jeweils eigenen städtebaulichen Gründen selbständig gewollt bejaht, wenn damit gerechnet werden müsste, dass die Planung auf absehbare Zeit in ihrer zeitlich verknüpft gewollten Ausführung nicht realisiert werden kann. Das ist jedoch nicht der Fall. Die Realisierung des städtebaulichen Konzepts Q. in all seinen Bestandteilen ist - die Wirksamkeit des Bebauungsplans unterstellt - wahrscheinlich. Für die Veräußerung des etwa 51280 qm großen Grundstücks, auf dem das Einkaufszentrum errichtet werden soll, erwartet die Antragsgegnerin eine Gegenleistung im Wert von ungefähr 50 Millionen DM (vgl. Beschlussvorlage 865/98, Seite 10). Der wirtschaftliche Gegenwert entspricht einem Kaufpreis von rund 975 DM/qm Grundstücksfläche und damit einem jedenfalls nicht unangemessenen Preis-/Leistungsverhältnis. Es ist ungeachtet der konkreten Verhandlungen mit F. durchaus wahrscheinlich, dass sich zu diesen Bedingungen auch andere geeignete Investoren finden würden, wie im Übrigen der Vortrag des Antragstellers zum vermeintlich mit Vergabegrundsätzen nicht zu vereinbarenden Abschluss des Kaufvertrags vom 15. April 1999 impliziert.

92

Schließlich fehlt die städtebauliche Rechtfertigung für die Bebauungsplanung nicht, weil sich die Antragsgegnerin zu dem Vorhaben als eigenen städtebaulichen Zielen dienend nur deshalb bekannt hätte, um andere - ansonsten nicht realisierbare - Ziele zu verwirklichen. Zwar ist unbestritten, dass die Antragsgegnerin aus eigenen Mitteln nicht in der Lage ist, das Q. zu "sanieren", da Haushaltsmittel in der erforderlichen Größenordnung für diesen Zweck nicht zur Verfügung gestellt werden können. Dieser Umstand hinderte die Antragsgegnerin jedoch nicht, das vom Investor vorgestellte Vorhaben nach ihrem Konzept städtebaulicher Entwicklung auf seine städtebauliche Erforderlichkeit zu prüfen und die Realisierung des Vorhabens als diesem Konzept entsprechend zu ermöglichen. So ist die Antragsgegnerin vorgegangen. Wie allein die Vielzahl der Stellungnahmen, Gutachten und Auswertungen zeigt, hat sich die Antragsgegnerin detailliert gerade auch mit der Frage befasst, ob sie ein Einkaufszentrum der hier in Rede stehenden Größenordnung im Stadtgebiet will; sie hat diese Frage bejaht. Ob die von der Antragsgegnerin gegebene Antwort auf hinreichender Tatsachengrundlage und abwägungsgerechter Gewichtung der betroffenen Belange erfolgt ist, ist keine Frage städtebaulicher Erforderlichkeit der Bebauungsplanung.

93

Die Ratsentscheidung begegnet auch nicht deshalb unter dem Gesichtspunkt städtebaulicher Rechtfertigung Bedenken, weil die Umsetzung des Bebauungsplans nur durch einen Vertrag möglich wäre, der seinerseits mit dem Koppelungsverbot nicht vereinbar oder aus anderen Gründen nichtig ist. Mit dem "Durchführungsvertrag" sollte nur noch die Flächenveräußerung sowie ferner geregelt werden, welche Gegenleistung die Antragsgegnerin für den Verkauf der in ihrem Grundeigentum stehenden Flächen erlangen konnte. Ob diese Gegenleistung in der Zahlung eines Geldbetrags oder einer geldwerten Naturalleistung (Stadionsanierung) besteht,

94

ist rechtlich nicht in dem Sinne erheblich, dass eine unzulässige Koppelung des Grundstücksübertragungsvertrags mit einer hoheitlichen Maßnahme in Rede stünde. Selbstverständlich kann die Gemeinde für die Veräußerung von Grundstücksflächen eine ihrem wirtschaftlichen Wert entsprechende Gegenleistung verlangen (die Wertbindung ist in der Regel gar zwingend, vgl. § 90 GO NRW), soweit sie hieran nicht aus anderen Gründen gehindert ist.

Die Umsetzung des Bebauungsplans ist ferner nicht nur auf Grundlage einer Vertragsabwicklung möglich, die mit Vergabegrundsätzen in Widerspruch steht. Die durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes vom 26. November 1993, BGBl I 1928 in das Haushaltsgrundsätzege-setz eingefügten §§ 57a ff. (vgl. nunmehr §§ 97 ff. GWB) regeln die Vergabe von Liefer-, Bau- und Dienstleistungen (§ 57a Abs. 1 HGrG). Der Bebauungsplan selbst bestimmt nicht, an wen zur Umsetzung seiner Festsetzungen Liefer-, Bau- oder Dienstleistungen vergeben werden sollen. Allerdings ist der Rat der Antragsgegnerin davon ausgegangen, dass sich F. als Gegenleistung für die Übertragung von Grundstücksflächen, die die Errichtung des Einkaufszentrums ermöglichen, vertraglich zur "Sanierung" des "N. -stadions" verpflichten werde. Ob ein solcher Vertrag ein auf die Vergabe von Liefer-, Bau- oder Dienstleistungen im Sinne des Haushaltsgrundsätzegesetzes gerichteter Vertrag ist, kann dahinstehen. Ein etwaiger Fehler im Vergabeverfahren würde allenfalls die Vergabe der dem Vergabeverfahren unterfallenden Leistungen betreffen, nicht aber die Bebauungsplanfestsetzungen erfassen, die auch durch einen anderen Investor umgesetzt werden können. Ob der Investor, mit dem die Antragsgegnerin Vertragsverhandlungen geführt hat, oder ein anderer geeigneter Investor Stadion und Einkaufszentrum errichten, ist für die Umsetzung des mit dem Bebauungsplan verfolgten städtebaulichen Konzepts ohne Belang. 95

2. Die Festsetzungen des Bebauungsplans sind hinreichend bestimmt und von gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen getragen. 96

Aus Gründen der Rechtsklarheit und damit der Rechtssicherheit müssen die Festsetzungen eines Bebauungsplans so eindeutig und klar sein, dass dem Bebauungsplan unmissverständlich zu entnehmen ist, wo und wie gebaut werden darf. Das erforderliche Maß der Konkretisierung von Festsetzungen eines Bebauungsplans richtet sich danach, was nach den Verhältnissen des Einzelfalls (Planungsziele, örtliche Verhältnisse) für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. 97

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 24. Januar 1995 - 4 NB 3.95 -, BauR 1995, 662 = BRS 57 Nr. 26. 98

a) Die textliche Festsetzung Nr. 4 ist bestimmt. Sie lässt keinen Zweifel, welchen Lärmschutzansprüchen sie genügen will und verweist eindeutig auf die nach der TA- Lärm und ihren Modalitäten zu ermittelnden Richtwerte. Ob der Betrieb des Parkdecks weitergehenden Schutzmaßstäben genügen muss, ist keine Frage der Bestimmtheit der Festsetzung des Bebauungsplans. 99

b) Die Höhenfestsetzungen sind ebenfalls hinreichend bestimmt. Die Festsetzung "Hmax. = 18.0 m" bzw. "Hmax. = 23.0 m" beruht auf den §§ 16 Abs. 2 Nr. 4, 18 Abs. 1 BauNVO, wonach die Höhe baulicher Anlagen unter Bestimmung der erforderlichen Bezugspunkte festgesetzt werden kann. Der obere Bezugspunkt des Höhenmaßes ist mit der Angabe zulässiger Höhenentwicklung (18 m bzw. 23 m) zweifelsfrei bestimmt, da sich aus der Festsetzung eines maximal zulässigen Höhenmaßes zugleich die zulässige absolute Höhe des Baukörpers ergibt; er darf mit der Oberkante seiner höchstgelegenen Bauteile das 100

festgesetzte Höhenmaß nicht überschreiten. Die Festlegung des oberen Bezugspunkts ist nicht deshalb unbestimmt, weil der Bebauungsplan auf dem Flachdach eine Lärmschutzwand vorsehen würde. In die Bebauungsplanurkunde ist zwar die Lage einer Lärmschutzwand eingetragen, die die das Baufenster für das Einkaufszentrum umgebende Baugrenze schneidet. Die Grenze des Baufensters ist jedoch nicht notwendig mit der Außenwand des zulässigen Baukörpers identisch. Darüber hinaus ist durch den Zusatz zur Kennzeichnung der Lage der Lärmschutzwand, "Anschluss an Baukörper", klargestellt, dass die Lärmschutzwand nicht etwa auf dem Flachdach des Gebäudes errichtet werden soll.

Der untere Bezugspunkt der Höhenfestsetzung ergibt sich aus der textlichen Festsetzung Ziffer 5. Danach ist unterer Bezugspunkt für die festgesetzten Gebäudehöhen die Oberkante Fahrbahn I. Straße. Die Höhenlage der Verkehrsfläche ist zwar selbst nicht festgesetzt, doch war eine solche Festsetzung auch nicht erforderlich, da die tatsächlichen Geländebeziehungen den Bau (hier die Verbreiterung) der I. Straße nur in einer Weise zulassen, die einen eindeutigen Bezugspunkt für die Höhenfestsetzung ergibt. 101

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 9. Juni 1997 - 7a D 7/94.NE -, m.w.N. 102

Die I. Straße weist im Bereich des Einkaufszentrums nur ein äußerst geringes Gefälle auf, wie der von der Antragsgegnerin im Verhandlungstermin überreichte amtliche Lageplan zu der für die Errichtung des Einkaufszentrums erteilten Baugenehmigung vom 13. September 2000 bestätigt. Der Antragsteller behauptet keine anderen örtlichen Gegebenheiten, sondern bezweifelt einen eindeutigen unteren Bezugspunkt der Höhenfestsetzung unter Hinweis auf die unterschiedliche Höhe der Fahrbahn an ihrem östlichen und westlichen Rand. Es entspricht den Regeln der Straßenbautechnik, eine Straße mit einem gewissen Gefälle zu den Straßenrändern auszubauen und gegenüber diesen einen Gehweg auf höherem Niveau anzulegen. Von einem derart üblichen Straßenausbau durfte der Rat der Antragsgegnerin ausgehen und die Fahrbahnoberkante (nicht das Gehwegniveau) mit der Höhenfestsetzung in Bezug nehmen. Da die Höhenfestsetzung auf eine Beschränkung der Höhenentwicklung des Einkaufszentrums im Vergleich zur I. Straße gerichtet ist, ist mangels widersprechender Angaben im Bebauungsplan der höchste Punkt der Fahrbahnoberkante der I. Straße im Bereich des Einkaufszentrums maßgebender unterer Bezugspunkt der Festsetzung. 103

Der Bebauungsplan musste die Höhenlage der Verkehrsfläche selbst nicht festsetzen. Eine dahingehende Festsetzung kann zwar dann erforderlich sein, wenn der Bebauungsplan der Tiefbauverwaltung einen auch unter dem Gesichtspunkt der sogenannten planerischen Zurückhaltung nicht hinnehmbaren Spielraum zur Ausgestaltung der Straße beließe. 104

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 30. April 1993 - 7a D 179/91.NE -. 105

So liegt der Fall hier nicht. Der Rat der Antragsgegnerin durfte davon ausgehen, dass die Tiefbauverwaltung den Straßenausbau entsprechend den Geländebeziehungen und in Anknüpfung an das in nördlicher und südlicher Richtung anschließende Niveau der vorhandenen I. Straße veranlasst. 106

c) Die textliche Festsetzung Nr. 7 ist in dem gebotenen Maß bestimmt. Sie sieht je 3 m Wandlänge ein Pflanzbeet zur Aufnahme von Rank-, Schling- oder Kletterpflanzen vor, die zur Begrünung der Gebäudefassaden im Sondergebiet "Einkaufszentrum" ab einer in der Erdgeschosszone geschlossenen Wandlänge von 10 m sowie der festgesetzten Lärmschutzwände (auf der dem Einkaufszentrum abgewandten Seite) dienen sollen. Unklarheiten ergeben sich bezüglich dieser Regelung nicht deshalb, weil sie das Aussehen der Begrünung nicht stockwerksweise festlegt, denn hinreichend bestimmt ist die Begrünung 107

der gesamten Gebäudefassaden ab festgelegten Mindestwandlängen gefordert. Ob mit dieser Festsetzung zum gewollten Ausgleich des Eingriffs in Natur und Landschaft im vorausgesetzten Umfang beigetragen wird, ist keine Frage der Bestimmtheit der Festsetzung.

d) Die Festsetzungen der Sondergebiete genügen den Bestimmtheitsanforderungen. Bei der Festsetzung der Art der baulichen Nutzung für ein Sondergebiet gemäß § 11 Abs. 2 BauNVO ist der Plangeber nicht an die in §§ 2- 10 BauNVO angeführten Nutzungsarten und auch nicht an die in § 1 Abs. 4 bis Abs. 9 BauNVO für die typisierten Baugebiete eröffneten Möglichkeiten der Differenzierung gebunden. 108

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 7. September 1984 - 4 N 3.84 -, BRS 42 Nr. 55. 109

Ebenso wenig ist er bei der Verwendung von Begriffen aus dem Nutzungsartenkatalog der Baunutzungsverordnung gehindert, diese entsprechend der besonderen Zweckbestimmung des Sondergebiets abzuwandeln. 110

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 8. Mai 1989 - 4 B 78.89 -, BRS 49 Nr. 66. 111

Danach durfte der Rat ein Sondergebiet 1 mit der Zweckbestimmung Sport "N. " festsetzen. Allerdings ergibt sich die Art der zulässigen Nutzungen im Einzelnen dieses Sondergebiets "Sport-N. " nicht aus dem gewählten Begriff selbst. Zur näheren Bestimmung muss und darf auf die Bebauungsplanbegründung zurückgegriffen werden. Unter Ziffer 5.1 der Bebauungsplanbegründung ist detailliert beschrieben, welche baulichen Anlagen im Plangebiet errichtet werden dürfen. 112

Ebenso auslegungsbedürftig, aber auch auslegungsfähig ist der Begriff der "Parkdecks", mit dem der Zweck des Sondergebiets 2 über den angegebenen Zweck "Einkaufszentrum" hinaus festgelegt ist. Der Begriff "Parkdecks" ist aus sich heraus zwar verständlich, lässt allerdings noch nicht deutlich werden, weshalb er einem Sondergebiet zugeordnet werden müsste, da ein Einkaufszentrum ohnehin auf Parkmöglichkeiten angewiesen ist und daher der Begriff des Einkaufszentrums selbst regelmäßig entsprechende Baulichkeiten umfasst. Die Begründung des Bebauungsplans ergibt den eigentlichen Zweck der Festsetzung eines Sondergebiets auch für "Parkdecks". Denn danach sollen - wie ausgeführt - die Parkdecks zur Abdeckung des Stellplatzbedarfs dienen, der dem Einkaufszentrum und dem Sportbereich zuzuordnen ist. 113

3) Zur Fehlerhaftigkeit des Bebauungsplans führende Verletzungen der aus § 1 Abs. 4 BauGB folgenden Anpassungsanforderungen können entgegen der Auffassung des Antragstellers gleichfalls nicht festgestellt werden, was jedoch letztlich offenbleiben kann. 114

Gemäß § 1 Abs. 4 BauGB sind Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen. Ziele der Raumordnung sind, wie § 3 Nr. 2 ROG ausdrücklich klarstellt, verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung oder Sicherung des Raums. Solche Ziele legen in Richtung auf die örtliche Planung Rahmenbedingungen fest, die tendenziell auf weitere Konkretisierung angelegt sind. Sie bieten Lösungen, die auf landes- oder regionalplanerischer Ebene keiner Ergänzung mehr bedürfen, auf der nachgeordneten Planungsstufe der Bauleitplanung jedoch grundsätzlich noch einer Verfeinerung und Ausdifferenzierung zugänglich sind. Wie groß der Spielraum ist, der der Gemeinde für eigene planerische Aktivitäten verbleibt, hängt vom jeweiligen Konkretisierungsgrad der Zielaussage ab. Je nachdem, ob ein Ziel eine eher geringe 115

inhaltliche Dichte aufweist, die Raum für eine Mehrzahl von Handlungsalternativen lässt, oder durch eine hohe Aussageschärfe gekennzeichnet ist, entfaltet es schwächere oder stärkere Rechtswirkungen.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 20. August 1992 - 4 NB 20.91 -, BRS 54 Nr. 12 = BVerwGE 90, 329 = NVwZ 1993, 167. 116

Diese Rechtswirkungen bestehen darin, dass die planerischen Entscheidungen der Gemeinde mit den Zielen der Raumordnung (und Landesplanung) in Übereinstimmung gebracht werden müssen, wobei der Gemeinde allerdings - je nach dem Konkretisierungsgrad der Zielaussage - durchaus Spielräume für eigene planerische Aktivitäten verbleiben. 117

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 20. August 1992 - 4 NB 20.91 -, a.a.O. 118

Die Ziele der Raumordnung werden in Nordrhein-Westfalen im Landesentwicklungsprogramm, im Landesentwicklungsplan bzw. den Gebietsentwicklungsplänen und in Braunkohleplänen dargestellt (vgl. § 11 LPIG NRW). Das als Gesetz (vgl. § 12 LPIG NRW) beschlossene Landesentwicklungsprogramm umfasst in seinen §§ 19 ff. "allgemeine Ziele" der Raumordnung, die gemäß § 37 Abs. 2, Abs. 1 LEPro NRW bei raumbedeutsamen Planungen auch von den Gemeinden zu beachten sind. Raumbedeutsam sind Planungen, durch die - wie hier - Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebiets beeinflusst wird (vgl. § 3 Nr. 6 ROG). Der für die von der Antragsgegnerin verfolgte Bebauungsplanung hier bedeutsame § 24 Abs. 3 LEPro NRW ist ein die Bebauungsplanung im Sinne des § 1 Abs. 4 BauGB bindendes Ziel. 119

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 22. Juni 1998 - 7a D 108/96.NE -, BRS 60 Nr. 1. 120

Ob eine der Regelungen der §§ 19 ff. LEPro NRW bindendes Ziel der Raumordnung ist, folgt allerdings noch nicht allein daraus, dass sie in den Abschnitten II und III Landesentwicklungsprogramm unter den Überschriften "Allgemeine Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die räumliche Struktur des Landes" bzw. "Allgemeine Ziele der Raumordnung und Landesplanung für Sachbereiche" stehen. § 37 Abs. 2 LEPro NRW ist gleichermaßen nicht zu entnehmen, dass jede der dort in Bezug genommenen Regelungen im Sinne des § 1 Abs. 4 BauGB bindenden Charakter hat. Maßgebend ist vielmehr, ob die in § 3 Nr. 2 ROG genannten Voraussetzungen - denen Planungsvorgaben genügen müssen, um als Ziel der Raumordnung die Träger der Bauleitplanung bindende Wirkung entfalten zu können - von den in den §§ 19 ff. LEPro NRW aufgeführten allgemeinen Zielen jeweils erfüllt werden. 121

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 11. Januar 1999 - 7 A 2377/96 -, UPR 1999, 359 unter Bezug auf Hoppe, Ziele der Raumordnung (§ 3 Nr. 2 ROG 1998) und Allgemeine Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Landesentwicklungsprogramm - LEPro - des Landes Nordrhein-Westfalen, NWVBl. 1998, 461. 122

Gemäß § 24 Abs. 3 LEPro NRW sollen Sondergebiete für Einkaufszentren nur ausgewiesen werden, soweit die in ihnen zulässigen Nutzungen nach Art, Lage und Umfang der angestrebten zentralörtlichen Gliederung sowie der in diesem Rahmen zu sichernden Versorgung der Bevölkerung entsprechen und wenn sie räumlich und funktional den Siedlungsschwerpunkten zugeordnet sind. Diese Regelung erfüllt die Voraussetzungen des § 3 Nr. 2 ROG, insbesondere ist sie räumlich und sachlich bestimmt. Nach Ansicht des Senats folgt weder aus der Verwendung des Wortes "sollen" noch aus dem Wortlaut einzelner 123

Tatbestandsmerkmale des § 24 Abs. 3 LEPro NRW, dass es sich nicht um eine bindende Planungsvorgabe handelt.

A.A. Hoppe, a.a.O., m.w.N.

124

Das Landesentwicklungsprogramm bestimmt Ziele der Raumordnung auf der Grundlage eines Verfahrens, in das die Gemeinden und Gemeindeverbände einbezogen sind (vgl. § 12 Satz 3 LPIG NRW). Es ist Teil der Landesplanung, deren Aufgabe die übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung für eine den Grundsätzen der Raumordnung entsprechende Landesentwicklung ist (vgl. § 1 LPIG NRW). Die Planung der Landesentwicklung ist durch das sog. Gegenstromprinzip (vgl. § 1 Abs. 3 ROG) mit geprägt, das die wechselseitige Berücksichtigung der Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume wie des von der Planung erfassten Gesamtraums fordert. Die Vielfalt der in die Gesamtplanung mit ihrem jeweiligen Gewicht einzustellenden Belange führt dazu, dass die Zielvorgabe nur insoweit verbindlich und bestimmt sein muss, als die Landesplanung einen Rahmen für die örtliche Planung vorgeben will und diesen unter Beachtung der grundsätzlich der Gemeinde für ihre örtlichen Belange zustehenden Planungshoheit vorgeben kann. Die Landesplanung muss keine Ziele bestimmen, die nicht mehr konkretisierungsbedürftig sind, sondern kann sich auf die auf weitere Konkretisierung angewiesene Setzung von Rahmenbedingungen beschränken. Daher steht die Verwendung des Wortes "sollen" in § 24 Abs. 3 LEPro NRW der Annahme nicht entgegen, dass die Gemeinde an den durch § 24 Abs. 3 LEPro NRW vorgegebenen Rahmen grundsätzlich gebunden ist. Es entspricht dem in der Rechtsanwendung üblichen Verständnis, die an das Wort "soll" angeknüpfte Rechtsfolge als grundsätzlich, d.h. im Regelfall verbindlich ("muss") anzunehmen; nur für den atypischen Ausnahmefall ist die Rechtsfolge nicht zwingend angeordnet. Durch die Verwendung des Wortes "sollen" hat der Landesgesetzgeber dem Umstand Rechnung getragen, dass mit der Orientierung von Sondergebieten für Einkaufszentren an der zentralörtlichen Gliederung, der Versorgung der Bevölkerung sowie den jeweiligen Siedlungsschwerpunkten nicht jede örtliche Besonderheit berücksichtigt sein kann. So mag im atypischen Einzelfall die Errichtung eines Einkaufszentrums städtebaulich in Übereinstimmung mit den Zielen der Raumordnung gerechtfertigt sein, ohne dass den Zielvorgaben des § 24 Abs.3 LEPro NRW vollen Umfangs genügt ist. Bei atypischen Gegebenheiten, soweit diese eine Abweichung von den einzelnen Zielvorgaben rechtfertigen, verbleibt der Gemeinde die Kompetenz, ein Sondergebiet für ein Einkaufszentrum abweichend von den sich aus § 1 Abs. 4 BauGB in Verbindung mit §§ 24 Abs. 3, 37 LEPro NRW grundsätzlich ergebenden Anforderungen zu planen. Dass die Ziele beachtet werden "sollen", nimmt ihnen die strikte Verbindlichkeit nicht. Sind keine atypischen, nämlich von dem dem Gesetz zugrunde liegenden Regelfall abweichende örtliche Besonderheiten festzustellen, so sind alle Zielvorgaben zu beachten. Dass es in atypischen Fällen anders sein kann, führt zu keiner anderen Erkenntnis, als dass es dann - bezogen auf den jeweiligen atypischen Fall - an einer entsprechenden verbindlichen Zielvorgabe fehlt.

125

Die weiteren Tatbestandsmerkmale des § 24 Abs. 3 LEPro NRW stellen die Funktion der Vorschrift als eine den Rahmen zulässiger Bauleitplanung beschränkende Zielaussage auch nicht - wie die Antragsgegnerin erwägt - deshalb in Frage, weil die Tatbestandsmerkmale den rechtsstaatlichen Bestimmtheitsanforderungen nicht genügen würden.

126

Bestimmtheitsanforderungen an eine - bindende - Rahmenvorgabe sind naturgemäß weniger streng als dies bei einer im Einzelnen konkret bindenden Regelung der Fall ist. § 24 Abs. 3 LEPro NRW ist nicht auf Verbindlichkeit dergestalt ausgerichtet, dass seine Umsetzung in der örtlichen Bauleitplanung lediglich ein Akt der Gesetzessubsumtion wäre, die nur zu einem "richtigen" Ergebnis führen kann. Ziele der Raumordnung sind nicht unbestimmt, weil sie lediglich den Rahmen der Bauleitplanung abstecken, für die örtliche Planung innerhalb des

abgesteckten Rahmens jedoch Raum für die abwägende Konkretisierung lassen. Die bindende Wirkung des Raumordnungsziels besteht nur soweit, wie das Ziel die örtliche Bauleitplanung einengend formuliert ist, während die Gemeinde innerhalb des Rahmens mangels einengender Zielvorgabe befugt ist, den verbleibenden Gestaltungsspielraum selbst auszufüllen.

Vgl. Runkel in Bielenberg/Erbguth/Runkel, Raumordnungsgesetz, K § 3 Rdnr. 48; Spoerr, 127
Raumordnungsziele und gemeindliche Bauleitplanung, in: Planung, Festschrift für Hoppe zum
70. Geburtstag, 2000, S. 343 (350).

Die Bestimmung, inwieweit die gemeindliche Planungshoheit durch die Zielvorgabe des § 24 128
Abs. 3 LEPro NRW beschränkt ist, wie weit oder wie eng die einzelnen Tatbestandsmerkmale
dieser Norm zu verstehen sind, hat der dargestellten Einbettung der allgemeinen Ziele der
Raumordnung und Landesplanung in das System der Planungshierarchie sowie dem
Umstand Rechnung zu tragen, dass die Ziele der Raumordnung und Landesplanung je nach
ihrem Regelungsgegenstand mehr oder weniger weitgehend auf die Konkretisierung durch
die örtliche Bauleitplanung verweisen oder gar angewiesen sind. Lässt eine Zielvorgabe mehr
als nur eine Zielkonkretisierung zu, steht damit noch nicht die Bestimmtheit oder
Bestimmbarkeit des Ziels in Rede. Vielmehr ist es auch dann bestimmt, wenn es lediglich den
Rahmen möglicher örtlicher Bauleitplanung in dem die eine oder die andere Entscheidung
ermöglichenden Umfang absteckt. Wie weit der Rahmen gezogen ist, regelt das Gesetz.

Davon ausgehend gilt Folgendes: Das Einkaufszentrum Q. ist räumlich und funktional einem 129
Siedlungsschwerpunkt zugeordnet. Ein Siedlungsschwerpunkt ist der Standort in einer
Gemeinde, der sich für ein räumlich gebündeltes Angebot von öffentlichen und privaten
Einrichtungen der Versorgung, der Bildung und Kultur, der sozialen und medizinischen
Betreuung, des Sports und der Freizeitgestaltung eignet (§ 6 Satz 1 LEPro NRW). Das
Landesentwicklungsprogramm legt damit nicht selbst fest, wo die jeweiligen Gemeinden ihren
Siedlungsschwerpunkt haben, sondern setzt voraus, dass die Gemeinden ihre Entwicklung
an entsprechend geeigneten Bereichen ausrichten, selbst also eine Entscheidung über die
Entwicklung der Siedlungsschwerpunkte getroffen haben. Auch die Antragsgegnerin hat eine
solche Entscheidung getroffen und im Flächennutzungsplan Siedlungsschwerpunkte
dargestellt. Innerhalb des Siedlungsschwerpunkts, zu dem auch die Innenstadt N. gehört,
sieht der Bebauungsplan Nr. 400 die Errichtung des Einkaufszentrums vor. Es ist diesem
Siedlungsschwerpunkt damit nicht nur räumlich zugeordnet, sondern wird von ihm umfasst.
Ebenso wenig fehlt die funktionale Zuordnung zum Siedlungsschwerpunkt. Der
Siedlungsschwerpunkt hat die aus § 6 LEPro NRW ableitbare Funktion, u.a. das Angebot
privater Einrichtungen der Versorgung zu bündeln; bei mehreren Siedlungsschwerpunkten
eines Oberzentrums oder Siedlungsschwerpunkten von Grund- und Mittelzentren wird
darüber hinaus zu fragen sein, ob das geplante Vorhaben der Funktion des
Siedlungsschwerpunkts auch insoweit dient, als es nicht seinem Zweck widerstrebende
Auswirkungen hat, weil es etwa Versorgungsfunktionen hat, die über den Versorgungsauftrag
des jeweiligen Siedlungsschwerpunkts oder des jeweiligen Grund- oder Mittelzentrums in
einer mit dem System zentralörtlicher Gliederung nicht zu vereinbarenden Weise hinausgeht.
Von all dem ist hier keine Rede, denn das Einkaufszentrum ist in dem zentralen
Siedlungsschwerpunkt des Oberzentrums N. vorgesehen. Eine nähere Eingrenzung des
Bereichs innerhalb eines Siedlungsschwerpunkts, in dem ein Einkaufszentrum etwa im
Hinblick auf die sich aus § 11 Abs. 3 BauNVO ergebenden abwägungserheblichen Belange
verträglich vorgesehen werden kann, lässt sich dem Tatbestandserfordernis der räumlichen
und funktionalen Zuordnung zu einem Siedlungsschwerpunkt nicht entnehmen. § 24 Abs. 3
LEPro NRW bindet die Gemeinde daher insoweit nicht weitergehend, sondern weist die

maßgebenden standortbezogenen Fragen der planerischen Entscheidung der Gemeinde zu. Das Einkaufszentrum als solches entspricht der angestrebten zentralörtlichen Gliederung. N. ist gemäß Ziffer 5.1; Anlage B Ziffer 10 Landesentwicklungsplan I/II - "Raum- und Siedlungsstruktur" - vom 1. Mai 1979, MBl. 1979, 1080, der ebenfalls die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung bestimmt (vgl. § 11 LPIG NRW), Oberzentrum, in dem als Mindestausstattung u.a. "Einkaufs- und Dienstleistungseinrichtungen in möglichst vollständiger spezialisierter Differenzierung vorhanden sein" sollen (Ziffer 5.4 Landesentwicklungsplan I/II i.V.m. Anlage D Ziffer 3). Ein Einkaufszentrum gehört zum mittlerweile typischen Leistungsangebot im Einkaufs- und Dienstleistungssektor; es ist seiner Art nach daher in einem Oberzentrum zulässig, und zwar auch dann, wenn es Größenordnungen erreicht, die zu Kaufkraftabflüssen aus umgebenden Mittel- oder Grundzentren führen können.

Ob das Einkaufszentrum schließlich hinsichtlich seiner Lage und seines Umfangs der angestrebten zentralörtlichen Gliederung entspricht, lässt der Senat offen. Der Bebauungsplan Nr. 400 sieht das Einkaufszentrum allerdings nicht in Randlage N. , sondern in dem den Stadtkern umfassenden Siedlungsschwerpunkt, wenngleich an dessen Rand vor. Eine Zielvorgabe, die den Standort eines Einkaufszentrums näher eingrenzen würde, ist § 24 Abs. 3 LEPro NRW jedenfalls dann nicht zu entnehmen, wenn nicht gerade die geplante Lage des Einkaufszentrums der Versorgung der Bevölkerung im Rahmen der zentralörtlichen Gliederung widerspricht. Auch dürfte der Umfang des geplanten Vorhabens der zentralörtlichen Gliederung nur dann nicht entsprechen, wenn die mit seiner Nutzung verbundenen Kaufkraftabflüsse die das Oberzentrum umgebenden Mittel- und Grundzentren nicht nur in der ihnen jeweils zukommenden Versorgungsaufgabe beeinträchtigen, sondern diese in Frage stellen. Auf weitergehende Erwägungen zu diesen Fragen kommt es nicht an, da der Bebauungsplan aus anderen Gründen nichtig ist. 130

4. Der Bebauungsplan leidet an zu seiner Nichtigkeit führenden Abwägungsmängeln, §§ 1 Abs. 6, 214 Abs. 3 BauGB. 131

Das Gebot, die öffentlichen und privaten Belange untereinander und gerecht abzuwägen, wird zunächst dann verletzt, wenn eine sachgerechte Abwägung überhaupt nicht stattfindet. Es ist ferner dann verletzt, wenn in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss. Schließlich liegt eine solche Verletzung auch dann vor, wenn die Bedeutung der betroffenen Belange verkannt oder wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten Belangen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. Innerhalb des so gezogenen Rahmens ist dem Abwägungsgebot jedoch genügt, wenn sich die zur Planung berufene Gemeinde im Widerstreit verschiedener Belange für die Bevorzugung des einen und damit notwendigerweise für die Zurückstellung des anderen Belangs entscheidet. 132

a) Die Antragsgegnerin ist allerdings in eine Abwägung eingetreten. Einer Rechtsbindung, die eine echte Abwägungsentscheidung nicht zugelassen hätte, hat sich die Antragsgegnerin nicht unterworfen. Zwar können im Planverfahren eingegangene Bindungen etwa vertraglicher Art die das Planverfahren abschließende Abwägung in unzulässiger Weise binden, es letztlich je nach Gewicht der durch Vorentscheidungen geschaffenen Bindungen zu einer funktionslosen Förmlichkeit degradieren. Dabei macht es letztlich keinen Unterschied, ob die vorgegebenen Bindungen mehr rechtliche oder tatsächliche Qualität haben. 133

Vgl. BVerwG, Urteil vom 5. Juli 1974 - IV C 50.72 -, a.a.O. 134

Eine solche Situation kann hier nicht festgestellt werden. Der Antragsteller bezieht sich für seine gegenteilige Auffassung auf das Gutachten des Instituts für Deutsches und Internationales Baurecht e.V. aus April 1998, wonach die Antragsgegnerin mit dem Investor jedenfalls vorvertragsähnliche Rechtsbeziehungen eingegangen sei, die gegen das sog. Koppelungsverbot verstoßen würden. Auf eine derart unzulässige Koppelung hat sich der Rat jedoch - wie oben (B II 1) ausgeführt - nicht eingelassen. Eine weitergehende unmittelbar rechtlich verbindliche Verpflichtung der Antragsgegnerin, den Bebauungsplan zu beschließen, wird vom Antragsteller weder behauptet noch ist sie sonst ersichtlich.

Auch eine rechtserhebliche Bindung tatsächlicher Art vermag der Senat nicht festzustellen. Für eine dahingehende Annahme genügt nicht, dass der Wert der vom Investor gebotenen Leistung beachtlich ist. Die in Rede stehenden Anreize des Investors, eine ihn begünstigende Planung in Angriff zu nehmen, sind nicht aus sich heraus makelbehaftet, solange sie nur dazu führen, dass die Gemeinde in eine umfassende Abwägung eintritt und zuvor erwägt, ob die angeregte Planung städtebaulich gerechtfertigt ist. "Zuvor" darf allerdings nicht in dem Sinne missverstanden werden, dass es auf die Frage ankäme, welche Motive Meinungsträger einer Gemeinde bewogen haben könnten, den von einem Privaten unterbreiteten Planungsvorstellungen näher zu treten. Maßgebend ist auch hier, ob die Gemeinde im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses das Vorhaben will, weil es (auch) ihrem städtebaulichen Konzept entspricht und dass sie in diesem Zeitpunkt eine fehlerfreie Abwägung der von der Planung betroffenen Belange vornimmt. 136

b) Die Antragsgegnerin hat jedoch schon nicht alle abwägungsbeachtlichen Umstände in dem für eine abwägungsgerechte Entscheidung erforderlichen Umfang ermittelt. 137

Sie hat sich zunächst keine hinreichende Klarheit über die städtebaulichen Auswirkungen des festgesetzten Sondergebiets für ein Einkaufszentrum verschafft. 138

aa) Richtschnur der planerischen Abwägung bei der Ausweisung eines Sondergebiets für ein Einkaufszentrum ist, dass der Plangeber sich hinreichende Gewissheit über die etwaigen negativen städtebaulichen Auswirkungen bei Realisierung der von ihm vorgesehenen Festsetzungen verschaffen muss. Dies gebietet § 11 Abs. 3 BauNVO. Die Abwägung hat insbesondere die in § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO genannten Aspekte in den Blick zu nehmen und in bewusster Kenntnis der insoweit erkennbaren negativen Betroffenheiten abwägend darüber zu befinden, ob die mit der Planung verfolgten (positiven) Zielsetzungen es im konkreten Fall rechtfertigen, die etwaigen negativen Auswirkungen auf die vom Gesetzgeber ausdrücklich genannten städtebaulich relevanten Belange hinzunehmen. Dabei waren hier - neben Umwelteinwirkungen - insbesondere die Sicherung der "Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich des zuzulassenden Einkaufszentrums" und die "Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden" von Bedeutung. Insoweit präzisiert und konkretisiert § 11 Abs. 3 BauNVO das, was gemäß § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 8 BauGB mit dem städtebaulich relevanten "Interesse an einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung" ohnehin generell Gegenstand des Abwägungsprogramms nach § 1 Abs. 6 BauGB ist. 139

Die in Betracht kommenden Auswirkungen auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche sowie auf die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung hat die Antragsgegnerin auf Grundlage der von der H. Stadt- und Standortmarketing (H.) erstellten Gutachten aus August 1994, Juli 1995 und Juli 1997 prognostiziert. Die Gutachten genügen nicht den Anforderungen an eine Prognose, die dem Rat der Antragsgegnerin eine hinreichende Entscheidungsgrundlage im Hinblick auf die benannten städtebaulichen Auswirkungen hätte geben können. 140

Eine Prognose hat das Gericht (nur) darauf zu prüfen, ob die Prognose mit den im maßgebenden Zeitpunkt verfügbaren Erkenntnismitteln unter Beachtung der für sie erheblichen Umstände sachgerecht erarbeitet worden ist. Das Gericht überprüft insoweit die Wahl einer geeigneten fachspezifischen Methode, die zutreffende Ermittlung des der Prognose zugrunde liegenden Sachverhalts und ob das Ergebnis einleuchtend begründet worden ist. Ferner ist zu fragen, ob die mit jeder Prognose verbundene Ungewissheit künftiger Entwicklungen in einem angemessenen Verhältnis zu den Eingriffen steht, die mit ihr gerechtfertigt werden sollen. Es ist hingegen nicht Aufgabe des Gerichts, das Ergebnis einer auf diese Weise sachgerecht erarbeiteten Prognose als solches darauf zu überprüfen, ob die prognostizierte Entwicklung mit Sicherheit bzw. größerer oder geringerer Wahrscheinlichkeit eintreten wird oder kann. 141

Vgl. BVerwG, Urteil vom 8. Juli 1998 - 11 A 53.97 -, DVBl. 1998, 1188 = Buchholz 442.40 § 10 LuftVG Nr. 8; Hoppe/Grohfels, Öffentliches Baurecht, Rdn. 105 ff.m.w.N.. 142

Die Gutachten der H. berücksichtigen den entscheidungserheblichen Sachverhalt unzureichend. Sie gehen davon aus, dass im Sondergebiet ein bestimmter Betriebstyp verwirklicht wird, der aufgrund einer bestimmten Flächenproduktivität einen Jahresumsatz von bis 205 Mill. DM erwirtschaften kann. Dieser Umsatz wird zu Lasten der im Marktgebiet vorhandenen Geschäfte erzielt, soweit er nicht Kaufkraft abschöpfen kann, die bisher aus dem Marktgebiet herausgeflossen ist oder ungenutzt war; in welchem Maße die jeweiligen Versorgungsbereiche betroffen sind, beurteilen die Gutachter auf der Grundlage bestehender Kaufkraftflüsse nach der sog. ökonometrischen Methode. Danach ist ausweislich der Gutachten für die Frage, welcher Anteil der bestehenden Kaufkraftflüsse auf einen neuen Geschäftsstandort umgeleitet wird, einerseits die Attraktivität des Geschäfts (Verkaufsfläche und Auswahl) und andererseits der Zeitaufwand zur Erreichung der Einkaufsstätte maßgebend, wobei die Zeitdistanz nach der Art des zu deckenden Bedarfs eine mehr oder weniger starke Bedeutung hat (vgl. H. Gutachten aus Juli 1995, S. 108 f.). Der gutachterliche Ansatz ist bereits insoweit nicht zweifelsfrei, als die Obergrenze des erwarteten Umsatzes mit 205 Mill. DM angegeben ist und die Gutachter von diesem Wert als maßgebendem Sachverhaltselement ausgegangen sind. Die Gutachten sind letztlich jedenfalls deshalb keine geeignete Grundlage für die Prognose der vom Einkaufszentrum zu Lasten anderer Versorgungsbereiche (Innenstadt, Nebenzentren, Umlandgemeinden) zu erzielenden Kaufkraftbindung, weil die Gutachter die Attraktivität des Einkaufszentrums unzureichend beachtet haben. 143

Die Gutachter gehen "basierend auf den Vorgaben des Investors F. von einem spezifischen Branchen- und Absatzformenmix" aus (Gutachten aus 1997, S. 6, Gutachten aus 1994, S. 43). Der von den Gutachtern angenommene Branchenmix ist in der exakten Größenordnung durch den Bebauungsplan jedoch nicht zwingend festgeschrieben, wie dies durch eine über die textlichen Festsetzungen hinausgehende Festlegung, welche Sortimente in welchem Umfang (Verkaufsflächen) angeboten werden dürfen, möglich gewesen wäre. Der Bebauungsplan schreibt nach dem Wortlaut seiner textlichen Festsetzungen in Ziffern 1.1 bis 1.3 keine Einzelhandelsangebote zwingend vor, sondern bestimmt lediglich für insgesamt drei Warengruppen auf die Verkaufsfläche bezogene Nutzungsobergrenzen (SB-Markt mit maximal 60% "Food-Artikeln"; großflächige Einzelhandelsbetriebe nur ohne "Food-Artikel", Bekleidungsfachmärkte bis 5000 qm Verkaufsfläche, Elektrofachmärkte bis 3000 qm Verkaufsfläche). Im Übrigen ist das Warenangebot seiner Art nach in das Belieben des Betreibers des Einkaufszentrums gestellt. Über die aus den textlichen Festsetzungen ersichtlichen Beschränkungen hinaus sollten bindende Festsetzungen vermieden werden, um dem Betreiber eine flexible Reaktion auf die sich ändernden Markterfordernisse und 144

Kundenwünsche zu ermöglichen (Bebauungsplanbegründung Ziffer 7.2). Der Bebauungsplanbegründung lässt sich zwar auch entnehmen, dass mit der textlichen Festsetzung Ziffer 1.1 zwingend ein SB-Warenhaus (Vollsortimenter) gefordert werden soll. Eine Beschränkung der Warensortimente folgt aus dieser Festsetzung mit Ausnahme der schon erwähnten Beschränkung der für "Food-Artikel" zulässigen Verkaufsfläche aber nicht. Demnach lässt es der Bebauungsplan beispielsweise zu, dass auf 25.000 qm Verkaufsfläche ein SB-Warenhaus mit 6000 qm Verkaufsfläche, im Übrigen aber ausschließlich Einzelhandelsbetriebe errichtet werden, deren Angebotspalette, sofern die Verkaufsfläche dieser Betriebe unter 699 qm verbleibt, inhaltlich völlig unbeschränkt ist und bei Betrieben mit einer Verkaufsfläche ab 700 qm nur bei Bekleidungsfachmärkten und bei Elektrofachmärkten einer Beschränkung unterliegt.

Letztlich ohne Kenntnis des im Bebauungsplangebiet konkret zulässigen Branchenmixes wäre das Gutachten der H. hinsichtlich der Umsatzerwartungen am Standort des Einkaufszentrums nur dann von zutreffenden Voraussetzungen ausgegangen, wenn der angenommene Umsatz von 205 Mill. DM im Bereich der zu erwartenden Obergrenze liegen würde. Dies haben die Gutachter zwar der Sache nach behauptet, nämlich ausgeführt, dass "der obere Prognosewert von 205 Mill. DM" "bei einem absatzwirtschaftlich optimalen vielfältigen Branchenmix mit Schwergewicht auf innenstadtrelevanten Sortimenten" (Gutachten Juli 1997, S. 7) erreicht werden könne. Für die Behauptung der Gutachter ergibt sich aus den vorliegenden Gutachten jedoch keine hinreichende Stütze. Die Gutachter sind in ihren beiden Gutachten aus 1994 (S. 44) und 1997 (S. 6) von den einzelnen Branchen zugeordneten Raumleistungen ausgegangen, die zwar in der Summe auf den Umsatz von 205 Mill. DM führen, im Detail jedoch eine deutlich unterschiedliche (zum Teil zwischen 1994 und 1997 unterschiedlich eingeschätzte) Raumleistung annehmen. Den "Shops" auf ca. 6.000 qm Verkaufsfläche weisen die Gutachter 1994 eine Raumleistung von 8.333,-- DM je qm Verkaufsfläche, 1997 bezogen auf 5.000 qm Fachgeschäfte eine solche von 8.000,-- DM je qm Verkaufsfläche zu. Die Bandbreite der ermittelten Raumleistungen reicht von 7.600,-- DM je qm Verkaufsfläche (1997 angegeben für 5.000 qm Verkaufsfläche für zwei Textilhäuser) bis 10.666,-- DM je qm Verkaufsfläche (1994 angegeben für 1.500 qm Fachmarkt Unterhaltungselektronik). Unterstellt, die den jeweiligen Branchen zugeordneten Raumleistungen seien für sich betrachtet zutreffend, ist doch nicht belegt oder ersichtlich, dass ein optimaler Branchenmix nicht zu deutlich höheren Umsätzen führen würde. Die Betriebe der Innenstadt N. weisen nach den Zahlen, von denen die Gutachter ausgegangen sind, eine Verkaufsfläche von insgesamt 123.634 qm auf und erwirtschafteten 1.181,6 Mill. DM Umsatz (Gutachten 1994, S. 1); dies ergibt eine Raumleistung von immerhin 9.557,-- DM je qm Verkaufsfläche, gegenüber der von den Gutachtern für das Einkaufszentrum angenommenen Raumleistung von insgesamt 8.200,-- DM je qm Verkaufsfläche. Worauf die aus diesem Vergleich ableitbaren Differenzen beruhen sollen, zeigen die Gutachter nicht auf.

Auf nähere Einzelheiten kommt es nicht an, da die Prognose der Gutachter zur wahrscheinlichen Kaufkraftbindung durch das Einkaufszentrum die spezifischen Besonderheiten des Einkaufszentrums, das im Bebauungsplanbereich errichtet werden kann, nicht hinreichend berücksichtigt hat.

Die von den Gutachtern verwandte ökonomische Methode ist - wie ausgeführt - darauf angewiesen, mittels eines "empirisch ermittelten Koeffizienten" die sog. Abflussquote, also den Anteil der Kaufkraft zu ermitteln, der zum neuen Geschäft umgeleitet wird. Neben dem nach Branchengruppen gewichteten Zeitaufwand zur Erreichung des Geschäfts ist die Attraktivität des Geschäfts von maßgebender Bedeutung, um die Abflussquote zutreffend zu bestimmen. Die Gutachter haben die die Attraktivität des Einkaufszentrums bestimmenden

Faktoren nicht zutreffend ermittelt. Die dem Gutachten 1995 zugrunde liegenden Befragungen dürften für die Bestimmung des Attraktivitätsfaktors ohnehin ohne Belang und deshalb auch nur bedingt geeignet gewesen sein, die Ergebnisse des Gutachtens 1994 "zu fundieren und...zu validieren". Denn "durch empirische Befragungen ?lassen sich? Kaufkraftflussumlenkungen zum Einkaufszentrum Q. -Park nicht ex ante ermitteln..." (Gutachten 1995, S. 61). Hierauf kommt es jedoch letztlich nicht an.

"In die Berechnung von Attraktivitätsindizes für innerstädtische Zentren" beziehen die Gutachter "den Gesamteindruck des Zentrums, die Topographie des Zentrums, die Dichte des Geschäftsbesatzes, die Gebäudewirkung, die Schaufensterwirkung, die Laufflagequalität, den Raum für Fußgänger, Parkmöglichkeiten in Zentrumsnähe, Dimensionierung der Warenhäuser und anderer Magneten" ein (Gutachten 1994, S. 97), in die Bewertung der Attraktivität der (agglomerierten) Geschäfte nur die Verkaufsflächen und die Auswahl (Gutachten 1994, S. 100). Diese Bewertungsgrundlage mag zu brauchbaren Ergebnissen in den Fällen führen, in denen der Einfluss eines Geschäfts oder einer Geschäftsansammlung zu bewerten ist, deren Attraktivität im Wesentlichen vom Warenangebot bestimmt wird. Auf einen solchen Geschäftstyp stellt die Begutachtung ab. Das Gutachten 1994 benennt als "Eckdaten des Einkaufszentrums" 25.000 qm Verkaufsfläche (zuzüglich 6.000 qm Nebenfläche) und ca. 17.000 qm Bruttogeschossfläche für Nebennutzungen (S. 55). Als "Nebennutzungen" sind 13.000 qm Bürofläche und 7.000 qm für ein Hotel genannt, die im Gutachten jedoch keine gesonderte Berücksichtigung finden, da "beide Vorhaben...unabhängig von der Entwicklung des Einkaufszentrums bewertet werden (können)" (Gutachten S. 43). In die Gutachten 1995 und 1997 sind die "Neben-flächen" ebenfalls nicht eingeflossen (vgl. Gutachten 1995, S. 16; Gutachten 1997, S. 6 f.). Dem Ansatz der Gutachter entsprechen die Befragungen von Passanten und Haushalten, die auf bestimmten Branchen zugeordnete Artikel und die entsprechende Zuordnung von Einzelhandelsbetrieben gerichtet waren, die jedoch mit keinem Wort auf die Frage eingegangen sind, ob in N. etwa ein Einkaufszentrum vermisst werde. So bezieht sich die Frage 5 der Haushaltsbefragung (Frage 7 der Passantenbefragung: "Welche großflächigen Einzelhandelsbetriebe vermissen Sie in N. ?") zwar auf ein "Kaufhaus", auch auf einen als "sehr großer Supermarkt" definierten Verbrauchermarkt, nicht jedoch auf ein Einkaufszentrum.

148

Ein Einkaufszentrum ist ein einheitlich geplanter, finanzierter, gebauter und verwalteter Gebäudekomplex mit mehreren Einzelhandelsbetrieben verschiedener Art und Größe, zumeist verbunden mit verschiedenartigen Dienstleistungsbetrieben.

149

Vgl. BVerwG, Urteil vom 27. April 1990 - 4 C 16.87 -, BauR 1990, 573 = NVwZ 1990, 1074 = BRS 50 Nr. 67.

150

Ein solches Einkaufszentrum soll im festgesetzten Sondergebiet errichtet werden können, nämlich ein Gebäudekomplex, der nicht nur den Betrieb von Einzelhandelsbetrieben der unterschiedlichsten Art, sondern darüber hinaus neben 1.500 qm Geschossfläche für Büroflächen bis zu 5.000 qm Geschoss-fläche für "endverbraucherorientierte Dienstleistungen (Gastronomie etc.)" ermöglicht. Mangels näherer Beschränkung der zulässigen Dienstleistungen stehen dem Betreiber des Einkaufszentrums 25.000 qm Verkaufsfläche für Einzelhandelsbetriebe zuzüglich 5.000 qm Geschossfläche für Dienstleistungsbetriebe und damit ein Nutzungsspektrum zur Verfügung, das die Attraktivität des Zentrums deutlich über die Attraktivität, die großflächigen Einzelhandelsbetrieben erfahrungsgemäß zukommt, hinaus steigern wird.

151

152

Der Rat der Antragsgegnerin hat wohl auch gesehen, dass die endverbraucherorientierten Dienstleistungen zur Attraktivität des Einkaufszentrums beitragen. Seine Feststellung, es handele sich um einen "untergeordneten" Beitrag, ist jedoch weder quantifiziert noch belegt. Ohnehin ist er davon ausgegangen, dass "die Wirkungsanalyse in den gutachterlichen Untersuchungen auf die Kaufkraft- und Umsatzumlenkungen im Handelsbereich konzentriert werden (konnten)", da die "Zusammensetzung der endverbraucherorientierten Dienstleistungen (nicht feststehe)" (Ziffer 5.4 der Anlage 1.2 zur Beschlussvorlage 713/98). Wollte der Rat davon absehen, die mögliche Zusammensetzung der endverbraucherorientierten Dienstleistungen festzuschreiben, hätte er seiner Abwägung eine Zusammensetzung zugrunde legen (und diese in die gutachterliche Prüfung einbeziehen lassen) müssen, die auf maximale Attraktivitätssteigerung des Einkaufszentrums ausgerichtet ist.

Die nicht plausible Bewertung, welche Kaufkraft das Einkaufszentrum zu Lasten der umliegenden Versorgungszentren binden wird, wirkt sich - ohne dass dies noch näherer Vertiefung bedürfte - auf die Abwägung auch insoweit aus, als die Auswirkungen des Vorhabens auf Nachbargemeinden zu prüfen waren und - wenngleich auf einer Grundlage, die der Attraktivität des Einkaufszentrums keine hinreichende Beachtung schenkte - geprüft worden sind. Immerhin sind dort schon auf Grundlage der gutachterlichen Annahmen Umsatzeinbußen von grob 7 % - 9 % je nach Versorgungsstandort in Betracht zu ziehen. Bei einer weiteren Steigerung dieser Umsatzeinbußen um nur wenige Prozent sind dort versorgungsrelevante Auswirkungen wahrscheinlich, die abzuwägen waren. 153

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 5. September 1997 - 7 A 2902/93 -, BRS 59 Nr. 70, wonach ein Umsatzverlust von 10 % für innerstädtische Einzelhandelsbetriebe nicht als unwesentlich gewertet werden kann. Diese relative Größenordnung des Umsatzverlustes hat auch der Rat der Antragsgegnerin zutreffend als abwägungserheblich erkannt (vgl. Stellungnahme zu Bedenken und Anregungen, Ziffer 1.1 der Anlage 1.2 zur Beschlussvorlage 713/98). 154

Ein weiterer selbständig beachtlicher Mangel haftet dem Gutachten, jedenfalls aber seiner Berücksichtigung durch den Rat an. Das Gutachten hat ermittelt, dass im Bereich westlich der Straße Am C. G. im Bereich der Güter des täglichen Bedarfs ein Umsatz von 21,6 Mill. DM erzielt wird (Gutachten 1995, S. 91). Angesichts der unmittelbaren Nähe des Einkaufszentrums liegt die Annahme des Antragstellers, den dortigen Geschäften würde die Existenzgrundlage entzogen, nahe. Diese besonderen, sich aufdrängenden Auswirkungen auf die im Bebauungsbereich Am C. G. vorhandenen Geschäfte haben weder das Gutachten geprüft noch der Rat erkennbar in seine Abwägung eingestellt. Die Vertreter der Antragsgegnerin haben sich in der mündlichen Verhandlung auf Ziffer 7.4 der Anlage 1.2 zur Beschlussvorlage 713/98 bezogen. Dort heißt es, dass nachteilige Auswirkungen durch das Projekt Q. auf die Realisierung der Planungen der Wohnungsgesellschaft N. (Errichtung des neuen Lebensmittel- SB-Marktes, Umbau der bestehenden Ladenzeile) nicht erkennbar seien, da die Maßnahmen der Wohnungsgesellschaft kurz vor dem Abschluss stünden bzw. zügig verwirklicht werden sollten. Mit diesen Erwägungen wird den betroffenen Belangen keine Rechnung getragen. Dass die negativen Auswirkungen auf die Geschäftswelt im fraglichen Bereich nicht davon abhängen, ob der Umbau der dortigen Ladenzeile abgeschlossen ist, liegt auf der Hand. 155

Die Antragsgegnerin hat ergänzend die Ansicht vertreten, dass ein Bebauungsplan keinen Konkurrenzschutz zu bewirken brauche. Auch dieser Gedanke stützt die Annahme nicht, der Rat hätte sich mit den für die Einzelhandelsgeschäfte im Bereich C. G. möglicherweise existenzerschwerenden Auswirkungen nicht abwägend befassen müssen. Daraus, dass es kein 156

subjektives verfassungskräftiges Recht eines Geschäftsbetriebs auf die Erhaltung des Geschäftsumfangs und die Sicherung weiterer Erwerbsmöglichkeiten gibt, ist nicht zu schließen, dass Interessen an der Erhaltung oder Nutzung von Erwerbchancen kein Bestandteil des bei einer bestimmten Bebauungsplanung notwendigen Abwägungsmaterials sind.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 9. November 1979 - 4 N 1.78, 2.-4.79 -, BVerwGE 59, 87 = BRS 35 Nr. 24. 157

Angesichts der Nähe des Einkaufszentrums wird die allgemein auf die Innenstadt bezogene Stellungnahme des Rats der Antragsgegnerin unter Ziffer 4.3 Anlage 1.2 zur Beschlussvorlage 713/98 - es seien Betriebsaufgaben und Leerstände denkbar, die nicht durch unternehmerisches Engagement abgewendet werden könnten - der besonderen Situation der Geschäfte im Bereich der Wohnbebauung C. G. nicht gerecht. Es ist auch keine nicht erörterungsbedürftige Selbstverständlichkeit, dass das mit der Errichtung eines Einkaufszentrums verfolgte städtebauliche Anliegen die existenz erheblichen Belange weniger im Umfeld vorhandener Einzelhandelsbetriebe von vornherein überwiegen würde. 158

bb) Der Rat der Antragsgegnerin hat ferner die Verkehrsauswirkungen des Vorhabens nicht hinreichend abgewogen. Allerdings steht nicht in Frage, dass dem Rat die maßgebenden, sich aus der Vorhabenverwirklichung ergebenden Probleme durch die eingeholten Gutachten weitgehend verdeutlicht worden sind. Dabei kann hier offen bleiben, ob das in die Betrachtung eingestellte Verkehrsaufkommen in zutreffenden Größenordnungen prognostiziert wurde und ob im Nahbereich des Vorhabens nicht nur die dem durchschnittlichen Verkehrsaufkommen zuzuordnenden Immissionsauswirkungen, sondern auch die Immissionsauswirkungen zu betrachten waren, die bei hohem Besucheraufkommen zu erwarten sind. Der Rat hat den Verkehrsauswirkungen jedenfalls nicht das ihnen zukommende Gewicht beigemessen. Der Senat kann dahinstehen lassen, ob der Rat die Bedeutung des Verkehrsflusses auf der I. Straße richtig gewichtet hat, denn jedenfalls hat er die Frage, ob der vorhabenbedingte Verkehr selbst zu unzuträglichen Immissionen führt, nicht hinreichend abgewogen. 159

Für die dahingehende Abwägung hat § 50 BImSchG die Funktion einer Abwägungsdirektive. Nach dieser Bestimmung sind bei raumbedeutsamen Planungen die für eine bestimmungsgemäße Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete soweit wie möglich vermieden werden. 160

Vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Januar 1999 - 4 CN 5.98 -, BauR 1999, 867. 161

Sind schädliche Immissionsbelastungen zu erwarten, hat der Rat auch abzuwägen, ob die mit der Bebauungsplanung verfolgten Ziele hinreichend gewichtig sind, um an der Bebauungsplanung festzuhalten oder ob die Planung nicht im Hinblick auf die mit ihr verbundenen Immissionsauswirkungen weniger gewichtig ist und deshalb die der Planung entgegenstehenden Immissionsbelange in der Abwägung nicht überwindbar sind. 162

Der Rat der Antragsgegnerin hat zur Beurteilung des zu erwartenden Verkehrslärms die im Auftrag der F. erstellte "Schalltechnische Untersuchung zum Umbau der I. Straße in den Bereichen vom Münstermannweg bis zur Umgehungsstraße und vom E. weg bis zur U. straße " der L. und C. Ingenieurbüro GmbH aus August 1998 zugrunde gelegt. Die Gutachter haben die Wohngebäude I. Straße 301 bis 307, die unmittelbar östlich des Bebauungsplangebiets an die I. Straße angrenzen und für die der einfache Bebauungsplan 163

Nr. 129 keine Gebietsart festsetzt, einem allgemeinen Wohngebiet zugeordnet; der Rat der Antragsgegnerin ist ebenfalls von diesen Annahmen ausgegangen. Die Gutachter haben die dort erwarteten Lärmimmissionen alternativ auf der Grundlage eines Lkw-Anteils von 20 % des Verkehrsaufkommens tags und nachts und auf der Grundlage eines Lkw-Anteils von 10 % tags/8 % nachts errechnet. Selbst wenn vom niedrigeren Lkw-Anteil am gesamten Verkehrsaufkommen ausgegangen wird, ergeben sich auch auf dieser Grundlage Beurteilungspegel, die weit oberhalb der in der 16. BImSchV bei einer wesentlichen Änderung einer öffentlichen Straße für allgemeine Wohngebiete noch als zumutbar angesehenen Immissionsgrenzwerte von 59 dB(A) tags/49 dB(A) nachts liegen. Sie gehen selbst noch über die für Gewerbegebiete bestimmten Immissionsgrenzwerte hinaus. So haben die Gutachter für den Immissionspunkt 41 (I. Straße 301 und 303) Beurteilungspegel von 73 dB(A) tags/63 dB(A) nachts bzw. 74 dB(A) tags/64 dB(A) nachts, für den Immissionspunkt 43 (I. Straße 307) von bis zu 75 dB(A) tags/64 dB(A) nachts ermittelt.

Die Verkehrslärmerhöhung wird durch die Realisierung des Bebauungsplans über das Maß hinaus gesteigert, das ohne das Vorhaben zu erwarten wäre. Zwar nehmen die Gutachter eine nicht vorhabenbedingte Verkehrszunahme an, die ebenfalls zu Beurteilungspegeln von 70 dB(A) tags/60 dB(A) nachts und mehr führen wird. Diese hohe Vorbelastung wird jedoch nochmals um bis zu 1,3 dB(A) gesteigert, im Bereich der Ein- und Ausfahrt zum Einkaufszentrum, die mit Lichtzeichensignalanlagen versehen werden sollen, gar um nochmals mind. 3 dB(A) (Gutachten S. 17; die von der BKR erstellte Umweltverträglichkeitsstudie für das Projekt Q. -Park in N. , Phase II, September 1995 nennt eine Lärmzunahme von bis zu 4 dB(A)). Um welches exakte Maß die Geräuschbelastung vorhabenbedingt anwächst, ob die Gutachter, wie der Antragsteller meint, ein noch höheres Verkehrsaufkommen hätten in Rechnung stellen müssen, bedarf hier keiner weiteren Betrachtung. Denn selbst die der Antragsgegnerin jedenfalls nicht ungünstige Prognose ist vom Rat der Antragsgegnerin nicht mit dem ihr für die Abwägung zukommenden Gewicht berücksichtigt worden. 164

Die vorhabenbedingte Zunahme der durch den Kraftfahrzeugverkehr bewirkten Geräuschbelastung ist auch insoweit erheblich, als sie Pegelsteigerungen um (nur) bis zu 1,3 dB(A) bewirkt. Die (prognostizierte) Vorbelastung der zu der I. Straße gelegenen, mit Wohnhäusern bebauten Grundstücke ist mit Beurteilungspegeln, die 70 dB(A) tags/60 dB(A) nachts erreichen oder überschreiten, derart erheblich, dass jede Erhöhung abwägungsrelevant ist. Lärmwerte dieser Größenordnung deuten auf einen städtebaulichen Missstand hin. 165

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 18. Dezember 1990 - 4 N 6.88 -, BRS 50 Nr. 25. 166

Der Rat der Antragsgegnerin hat diesen Ausgangspunkt der Sache nach auch gesehen. Er hat die Voraussetzungen des § 1 Abs. 3 Satz 2 der 16. BImSchV bejaht. Nach dieser Vorschrift ist die Änderung einer öffentlichen Straße wesentlich, wenn durch einen erheblichen baulichen Eingriff der Beurteilungspegel des von dem zu ändernden Verkehrsweg ausgehenden Verkehrslärms von mind. 70 dB(A) tags/60 dB(A) nachts erhöht wird. Der Rat hat die geplante Querschnittsumgestaltung mit teilweiser Querschnittsaufweitung der I. Straße zwecks Anlage zusätzlicher Busspuren zutreffend als erheblichen baulichen Eingriff in die I. Straße angesehen und auch nicht verkannt, dass die Lärmpegel von über 70 dB(A) tags/60 dB(A) nachts weiter erhöht werden. Das wahre Ausmaß des zu erwartenden städtebaulichen Missstandes hat er allerdings nicht in seine Abwägung eingestellt. Er hat sich nämlich nicht zu der von den Gutachtern L. und C. verdeutlichten Problematik eingelassen, die sich daraus ergibt, dass rückwärtig (östlich) der 167

an der I. Straße gelegenen Wohngrundstücke die Eisenbahnlinie N. /I. verläuft. Für den Immissionspunkt 41 ergibt sich - nach den Berechnungen der Gutachter, auf die sich die Antragsgegnerin gestützt hat und von denen der Senat zugunsten der Antragsgegnerin ausgeht - unter Berücksichtigung des Schienenverkehrslärms und des Straßenverkehrslärms ein Gesamtbeurteilungspegel von bis zu 74 dB(A) tags/69 dB(A) nachts (statt 74 dB(A) tags/64 dB(A) nachts ohne Schienenverkehr), für den Immissionspunkt 43 bis 75 dB(A) tags/67 dB(A) nachts (statt 75 dB(A) tags/64 dB(A) nachts). Die Gutachter haben hierzu ausgeführt, es sei rechtlich ungeklärt, welche Konsequenzen aus der Überschreitung dieser "Gesamtbelastungswerte" entstehen. Im Zuge der Ausbauplanung werde hierzu möglicherweise eine genaue rechtliche Klärung vorliegen, so dass dann abschließend resümiert werden könne (S. 16 des Gutachtens). Diese Annahme der Gutachter ist unzutreffend. Es ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vielmehr geklärt, dass der bei der wesentlichen Änderung einer öffentlichen Straße maßgebende Beurteilungspegel zwar grundsätzlich nicht als Summenpegel unter Einbeziehung von Lärmvorbelastungen durch bereits vorhandene Verkehrswege zu ermitteln ist, dass jedoch dann etwas anderes gilt, wenn die durch die wesentliche Änderung einer öffentlichen Straße entstehende zusätzliche Lärmbeeinträchtigung zu einer Gesamtbelastung führt, die eine Gesundheitsgefährdung darstellt.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 21. März 1996 - 4 C 9.95 -, BVerwGE 101, 1.

168

Bei Lärmwerten der hier in Rede stehenden Größenordnung hatte der Rat die Gefahr einer möglichen Gesundheitsgefährdung zu würdigen und sich vor diesem Hintergrund zu fragen, ob auf den mit Wohnhäusern bebauten Grundstücken I. Straße 301 bis 307 selbst unter Berücksichtigung passiver Schallschutzmaßnahmen, die ohnehin nur die Innenraumsituation erfassen, gesundheitsverträgliches Wohnen noch möglich ist oder ob, falls dies nicht der Fall sein sollte, die benannten Grundstücke nicht in das Plangebiet einbezogen werden müssten mit dem Ziel ihrer Überplanung, also der Festsetzung einer anderen als der faktischen Wohnnutzung. Die Erwägung des Rats, "eine pauschale Gesamtbetrachtung über alle Lärmquellen (Liefere) keine weiterführenden, abwägungserheblichen Erkenntnisse" (Ziffer 6.1 der Anlage 1.2 zur Beschlussvorlage 713/98), verkennt das Gewicht der betroffenen Belange.

169

Ferner hat der Rat das Gewicht des sich allein aus dem gesteigerten Straßenverkehrsaufkommen, also ohne zusätzliche Berücksichtigung des Schienenverkehrs, ergebenden Konflikts verkannt. Er hat verkürzend darauf abgestellt, dass passiver Lärmschutz ausreichend sei, nämlich für jedes einzelne vom Straßenverkehrslärm betroffene Haus die rechtlichen und tatsächlichen baulichen Lärmschutzansprüche im weiteren Verfahren der Ausbauplanung festgelegt werden müssten und könnten (Bebauungsplanbegründung S. 20 bis 22). Der Rat hat sich jedoch nicht mit der vor der Zuordnung zwingender Schutzansprüche vorrangigen Frage auseinandergesetzt, ob die Planungsziele verfolgt werden sollten, obwohl sich dadurch städtebauliche Missstände anderenorts in der genannten Größenordnung verschärfen. Auch insoweit war zu erwägen, ob an der Bebauungsplanung ohne Überplanung der faktischen Wohnnutzung festgehalten werden konnte.

170

Allerdings hat sich der Rat mit der Frage befasst, ob die mit dem Bebauungsplan verfolgten Ziele (Stärkung der oberzentralen Funktionen der Stadt durch Entwicklung eines Schwerpunktes für sportliche Einrichtungen mit regionalem Einzugsbereich; Schaffung eines Einkaufs- und Dienstleistungszentrums in Ergänzung und Ausdifferenzierung des vorhandenen Einzelhandelsangebots) anderenorts im Stadtgebiet verwirklicht werden könnten (vgl. Erläuterungsbericht zur 97. Änderung des Flächennutzungsplans, S. 5 ff.). Den

171

in diesem Zusammenhang erarbeiteten Gutachten und Stellungnahmen sowie ihrer würdigenden Wertung durch den Rat ist jedoch zu entnehmen, dass der Rat den auch in den Standortprüfungen von den Gutachtern teilweise angesprochenen Fragen nicht im Hinblick auf die sich aufdrängende Erwägung nachgegangen ist, ob an der Planung insoweit festgehalten werden sollte, als Wohnnutzung massiven und durch das Vorhaben gesteigerten Lärmbelastungen ausgesetzt wird. Das Stadtplanungsamt der Antragsgegnerin hat in der zum 15. Juni 1994 erarbeiteten "Standortdeduktion Q. -Park" ausdrücklich darauf hingewiesen, dass "das Ergebnis der Standortdeduktion...keineswegs geeignet und keinesfalls hinreichend (ist), um daraus Aussagen zur absoluten Verträglichkeit an einem der drei verbleibenden Standorte ableiten zu können." Die vom BKR im Juli 1994 erarbeitete "Vergleichende Standorteignungsbeurteilung für ein Einkaufs- und Dienstleistungszentrum in N. unter Umweltgesichtspunkten" hat das Problem der Lärmbelastung der Anlieger der I. Straße nicht erkannt, sondern weist dem Standort unter der Rubrik Lärm nur ein "geringes Risiko" zu, und zwar wegen "temporärer Beeinträchtigung angrenzender Wohnnutzung Am C. G. durch vorhabenbedingt bzw. veranstaltungsbedingt erhöhte Lärmbelastung" (S. 23 des Gutachtens). Es würden sich "voraussichtlich keine wesentlichen Mehrbelastungen ergeben" (S. 25), die Erhöhung der Lärmimmissionen sei "geringfügig" (S. 31). Die vom C. erarbeitete "Umweltverträglichkeitsstudie für das Projekt Q. -Park in N. , Phase II" ist zwar insofern differenzierter, als das vom C. hinzugezogene Gutachten von I. und C. , "Verkehrliche Grundlagen und Emissionsprognose..." sowie die "Schalltechnische Untersuchung" der Akustik Q. GmbH vom 5. Juli 1995 Anlass zu einer differenzierten Betrachtung gaben. So weist I. im Gutachten der Akustik Q. GmbH darauf hin, dass "für die Gebäude an der I. Straße...die schon heute hohen Straßenverkehrslärmimmissionen von größer 70 dB(A) am Tag und 60 dB(A) in der Nacht...durch die Kunden des Einkaufszentrums und Besucher der Sportanlage noch zunehmen werden. (Es) ist abzuwägen, ob die hier auftretenden Lärmimmissionen...ohne Durchführung von Lärmsanierungsmaßnahmen...zu vertreten sind." Die Beurteilung von I. und C. , es komme "zu keinen subjektiv spürbaren Pegelerhöhungen im engeren Untersuchungsraum" blendet aus, dass bei der Bedeutung der absolut erreichten Lärmbelastung auch nur geringe Erhöhungen der Immissionswerte bedeutsam sind. In ihrer zusammenfassenden Beurteilung stellt die C. zwar zutreffend fest, dass von einer erheblichen Beeinträchtigung der Wohnqualität im Bereich der I. Straße auszugehen sei. "Straßenseitig ist ungestörter Schlaf bei teilgeöffneten Fenstern nicht möglich." Es sei jedoch nur mit einer "geringfügigen" Erhöhung der Straßenverkehrslärmimmissionen zu rechnen (nämlich bis zu 4 dB(A), S. 78 der Umweltverträglichkeitsstudie). Abgesehen davon, dass wegen der absoluten Lärmbelastung jeder Lärmzuwachs von Bedeutung ist, ist das C. - wie auch der Rat der Antragsgegnerin - die Antwort auf die sich aufdrängende Frage, warum Pegelerhöhungen bis 4 dB(A) unter den gegebenen Umständen als "geringfügig" angesehen werden können, schuldig geblieben.

cc) Der Bebauungsplan ist ferner deshalb abwägungsfehlerhaft, weil der Rat die schutzwürdigen Belange der Wohnbevölkerung im Bereich der Straße Am C. G. , vor unzumutbaren Sportlärmimmissionen verschont zu bleiben, nicht mit dem diesem Belang zukommenden Gewicht in die Abwägung eingestellt hat.

172

Der Senat kann deshalb offen lassen, ob die Bebauungsplanung, die den "vollständigen Umbau/Sanierung" (Bebauungs-planbegründung S. 5) des vorhandenen Fußballstadions ermöglichen soll, ohne Verstoß gegen die Sportanlagenlärmschutzverordnung vom 18. Juli 1991, BGBl. I 1588, (18. BImSchV) überhaupt verwirklicht werden kann und ob aus diesem Grunde die städtebauliche Erforderlichkeit der Bebauungsplanung zu verneinen ist. Die Sportanlagenlärmschutzverordnung stellt zum Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen Anforderungen an die Errichtung und

173

den Betrieb von Sportanlagen. Die in der Verordnung genannten Richtwerte konkretisieren verbindlich die Zumutbarkeit von Sportlärm. Die Einhaltung der Anforderungen der Verordnung ist insbesondere zu prüfen und durchzusetzen, wenn die Anlage einer baurechtlichen Genehmigung bedarf.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 12. August 1999 - 4 CN 4.98 -, BVerwGE 109, 246 = BauR 174 2000, 229 = NVwZ 2000, 550.

Der Bebauungsplan soll einen baugenehmigungspflichtigen "Umbau" des Q. ermöglichen, der der Errichtung einer baulichen Anlage im Sinne des § 63 Abs. 1 BauO NRW in der hier noch maßgebenden Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 1995, GV NW 218 (BauO NRW 1995) gleichkommt. Dies ergibt sich bereits aus der Projektbeschreibung (Ziffer 5.1 der Bebauungsplanbegründung), wonach von dem bisherigen, durch einen "gravierenden Altersverschleiß" (Bebauungsplan-begründung S. 2) gekennzeichneten Stadion ("Q. -Park"), ausgehend vom bisherigen Spielfeldniveau, lediglich die Tri-bünenwälle insoweit erhalten bleiben, als diese in den ge-planten umlaufenden 5 m hohen Erdwall weitgehend integriert werden können. Von einem baugenehmigungspflichtigen Geschehen ist auch die Antragsgegnerin ausgegangen, denn sie meint, die Lösung bestimmter Fragen, namentlich des Immissionsschutzes, dem Baugenehmigungsverfahren vorbehalten zu können (vgl. etwa Bebauungsplanbegründung S. 18). 175

Der durch den Plan ermöglichte Betrieb des "N. -dions" lässt erhebliche Lärmimmissionen für die angrenzend Wohnbebauung erwarten. Der Nutzungszweck des "N. -stadions" ergibt sich aus dem in der Bebauungsplanbegründung Ziffer 6 benannten Ziel, wonach ein Schwerpunkt für "sport-liche Einrichtungen mit regionalem Einzugsbereich" entwickelt werden soll, nur unvollkommen. Für den Umfang der Nutzung, die ermöglicht werden soll, geben die Erwägungen einen Anhalt, die das Bebauungsplanverfahren mit bestimmt haben. Mit dem "Grundsatzbeschluss" vom 15. September 1994 ist der Rat davon ausgegangen, dass mit jährlich etwa 30 Veranstaltungen des SC Q. im Stadion zu rechnen sei; dies entspreche dem Leistungsniveau des Fußballvereins (Beschlussvorlage 929/94, S. 23 R). Die von der Antragsgegnerin in Auftrag gegebene Umweltverträglichkeitsstudie der C. , Phase II geht von 25 Spielen im Jahr, nämlich 20 Wochenendspielen nachmittags und weiteren fünf abendlichen Spielen an einem Werktag aus (Projektbeschreibung der C. , Stand 4/95, S. 14). Diese Angaben sind in die Schalltechnische Untersuchung der Akustikberatung Q. GmbH vom 5. Juli 1995 eingeflossen (S. 14 der Untersuchung). Zwar ist das Gutachten noch von einer Errichtung des Fußballstadions im Süden des Plangebiets ausgegangen. Durch die Alternativplanung hat sich am Nutzungszweck des Stadions, dem die Bebauungsplanung dienen will, jedoch nichts geändert. Die Planung nahm die langfristige Zukunftssicherung und im Hinblick darauf auch die Sitzplatzanforderungen der FIFA und UEFA in den Blick (3. Ergänzung der Beschlussvorlage 929/94 vom 8. September 1994, Seite 5). Das Ziel der "Sanierung und Renovierung" soll weiterhin sein, dass das Stadion "bundesligatauglich" (Beschlussvorlage 865/98, S. 3, 12; Beschluss des Rats vom 16. Dezember 1998) ist. 176

In Übereinstimmung mit den Anforderungen der 18. BImSchV dürfte ein bundesligataugliches Stadion auf Grundlage der Festsetzungen des Bebauungsplans Nr. 400 nicht genehmigungsfähig sein, wie sich aus den vom Rat herangezogenen Schallberechnungen des C. (S. 21 ff. der Umweltverträglichkeitsstudie, Alternativplanung Januar 1996) zu den im Auftrag der Wohnungsgesellschaft N. mbH erstellten Gutachten des TÜV Rheinland vom 12. Mai 1998 im Ergebnis ergibt. Das Gutachten des C. begegnet allerdings bereits insoweit Bedenken, als es die Lärmauswirkungen von Spielen mit bis 5.000 Zuschauern als Regelfall angenommen hat; es handelt sich dabei um den prognostizierten Mittelwert (vgl. C. , 177

Projektbeschreibung S. 14 zur Umweltverträglichkeitsstudie, Phase II; Gutachten der Q. GmbH vom 5. Juli 1995, S. 14). Eine nachvollziehbare Basis für die Annahme, es handle sich hier um einen Mittelwert, ergibt sich allenfalls insoweit, als der Ist-Zustand im Jahre 1995 ausweislich der Umweltverträglichkeitsstudie mit 3.000 Zuschauern angegeben ist. Auf den Ist-Zustand kann für das Baugenehmigungsverfahren ersichtlich nicht abgestellt werden. Im Baugenehmigungsverfahren steht ein Stadion zur Genehmigung, das "bundes-ligatauglich" sein soll. Im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses spielte der SC Q. in einer Spielklasse unterhalb der 2. Bundesliga. Dass mit dem Erreichen höherer Spielklassen die Attraktivität der Spiele und damit die durchschnittliche Zuschauerzahl zunimmt, liegt auf der Hand. Die Annahme, es würden auch bei Erreichen der 2. oder gar der 1. Bundesliga durchschnittlich nicht mehr als 5.000 Zuschauer zu erwarten sein, liegt deshalb fern. Hierauf kommt es jedoch nicht an. Mit 5.000 Zuschauern ist gerade die Grenze erreicht, die den Betrieb des Sportstadions (neben den weiteren im Plangebiet gelegenen Sportanlagen) außerhalb der Ruhezeiten nach Ansicht des C. noch zulässt, denn dann wird im Bereich des Immissionspunkts 10 der im reinen Wohngebiet zulässige Immissionsrichtwert von 50 dB(A) erreicht. Auf diesen Richtwert kommt es gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 4, Abs. 6 Satz 1 18. BImSchV an, denn die dortigen Grundstücke sind durch den Bebauungsplan Nr. 131 als reines Wohngebiet festgesetzt. Die tatsächliche Nutzung weicht von der im Bebauungsplan festgesetzten Nutzung auch nicht ab (vgl. § 2 Abs. 6 Satz 3 18. BImSchV).

Hinzu kommt Folgendes: Kommen mehr als 5.000 Zuschauer zu einem Fußballspiel außerhalb der Ruhezeiten, werden die Immissionsrichtwerte mit steigender Zuschauerzahl zunehmend überschritten. Nach Ansicht der Verwaltung soll einer solchen Situation dadurch Rechnung getragen werden können, dass als "Mittelwert" des sich je nach Zuschauerzahl und Stadionbauweise ergebenden Zuschlags von 3 dB(A) bis 7 dB(A) ein Zuschlag von 5 dB(A) in die Bewertung eingestellt werde (S. 5, Anlage 2.4 zur Beschlussvorlage 713/98). Die Mittelwertbetrachtung verkennt jedoch, dass die 18. BImSchV Obergrenzen aufstellt und die bei großer Zuschauerzahl tatsächliche Überschreitung des Immissionsrichtwertes daher nicht dadurch weggerechnet werden kann, dass die Richtwertüberschreitung bei Veranstaltungen mit geringerer Zuschauerzahl niedriger ausfällt. 178

Zu Unrecht nimmt die Antragsgegnerin an, die zu erwartenden Überschreitungen der Immissionsrichtwerte seien deshalb hinzunehmen, weil bei Benutzung der bestehenden Sportanlagen die Immissionsgrenzwerte um bis zu 5 dB(A) überschritten werden dürften. Die Antragsgegnerin bezieht sich für ihre Ansicht auf § 5 Abs. 4 18. BImSchV. Diese Bestimmung hat jedoch bereits einen Anwendungsbereich, der auf den vorliegenden Sachverhalt nicht übertragbar ist. Nach § 5 Abs. 4 18. BImSchV "soll" die zuständige Behörde von einer Festsetzung von Betriebszeiten bei Sportanlagen absehen, die vor Inkrafttreten der 18. BImSchV baurechtlich genehmigt oder - soweit eine Baugenehmigung nicht erforderlich war - errichtet waren, wenn die Immissionsrichtwerte an den in § 2 Abs. 2 der Verordnung genannten Immissionspunkten jeweils um weniger als 5 dB(A) überschritten werden. Die Verordnung hat mit dieser Bestimmung Altanlagen einen Bonus insoweit eingeräumt, als auch an Altanlagen zum Schutz der betroffenen Wohnbevölkerung nachträgliche Anforderungen gestellt werden können. Grundsätzlich hat der Ordnungsgeber den Interessenkonflikt zwischen Sport- und sonstiger (insbesondere Wohn-)Nutzung aufgegriffen und die immissionsschutzrechtliche Erheblichkeitsschwelle konkretisiert. Der Altanlagenbonus des § 5 Abs. 4 der Verordnung schützt Altanlagen nicht vor nachträglichen Anordnungen, die sichern, dass der Interessenkonflikt in einer der Verordnung entsprechenden Weise gelöst wird, die Immissionsgrenzwerte des § 2 Abs. 2 der Verordnung also eingehalten werden. Lediglich dann, wenn die Überschreitung der Immissionsgrenzwerte nicht anders verhindert werden kann als durch nachträgliche einschränkende Regelungen der 179

Betriebszeit, wird dem Anlieger in der Regel ("soll") zugemutet, Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte um weniger als 5 dB(A) hinzunehmen. Die Privilegierung von Altanlagen in der 18.BImSchV rechtfertigt aber keine generelle Erhöhung der Richtwerte bei der Beurteilung von Altanlagen

Vgl. BVerwG, Urteil vom 23. September 1999 - 4 C 6.98 -, BVerwGE 109,314 = NVwZ 2000,1050; OVG NRW, Urteil vom 28. Mai 1993 - 21 A 1532/90 -, UPR 1994, 75. 180

Im Übrigen geht es hier nicht darum, den Betrieb einer Altanlage von der Erfüllung nachträglicher Auflagen abhängig zu machen. Der Sache nach ist - wie ausgeführt - ein Stadionneubau geplant. Dieser muss den im Zeitpunkt der Genehmigung geltenden rechtlichen Anforderungen genügen. Den Bestandsschutz von Altanlagen berücksichtigende Bonusregelungen tragen dem Umstand Rechnung, dass sich eine ehemals zulässige Nutzung bei Prüfung nach Maßgabe der neueren Sach- und Rechtslage als nunmehr unzulässig erweisen kann, ohne dass deren Genehmigungsfähigkeit erneut in Rede stünde, der Bestand also in gewissen Grenzen hinzunehmen ist. Entfällt dieser Zusammenhang, weil die Anlage insgesamt auf ihre Zulässigkeit neu zu prüfen ist, entfällt auch die Berechtigung, einen Altanlagenbonus zu gewähren. Die Berücksichtigung einer Vorbelastung durch eine bislang bestehende Sportanlage sieht auch die 18. BImSchV für den Fall ihrer Neuerrichtung nicht vor. 181

Ebenso wenig dürfte das "N. " auf Grundlage des § 5 Abs. 5 18. BImSchV genehmigungsfähig sein. Danach soll die zuständige Behörde von einer Festsetzung von Betriebszeiten absehen, wenn infolge des Betriebs einer oder mehrerer Sportanlagen bei seltenen Ereignissen nach Nr. 1.5 des Anhangs zur 18. BImSchV die Immissionsrichtwerte um bestimmt definierte Werte nicht überschritten werden. Seltene Ereignisse sind besondere Ereignisse und Veranstaltungen, wenn sie an höchstens 18 Kalendertagen eines Jahres in einer Beurteilungszeit oder mehreren Beurteilungszeiten auftreten (Ziffer 1.5 des Anhangs zur 18. BImSchV). Auf die Anwendung dieser Bestimmung kommt es bereits bei Betrieb der Anlage außerhalb der Ruhezeiten jedenfalls dann an, wenn mehr als 5.000 Zuschauer das Stadion aufsuchen. Dass dies nur an 18 Kalendertagen eines Jahres der Fall sein wird, ist nach dem zugrunde zu legenden Ziel, den Bau eines bundesligatauglichen Stadions zu ermöglichen, unwahrscheinlich. Es kann daher dahinstehen, ob der Ansicht des Antragstellers gefolgt werden kann, wonach im Sinne eines (Bundesliga-) Spielplans regelmäßige Ereignisse, die sich zudem auf die Wochenenden konzentrieren, nicht als seltene Ereignisse gemäß der 18.BImSchV angesehen werden können. Die Gutachter sind von jährlich 25 Spielen im Stadion ausgegangen. Diese Annahme ist realistisch. Allein die regelmäßigen Bundesligaspiele zwingen sowohl in der 1. als auch in der 2. Bundesliga während einer Spielzeit zu 17 Heimspielen. Hinzu treten Pokalspiele, Freundschaftsspiele, Vorbereitungsspiele, Turniere. Dass bei mindestens sieben von 25 Spielen die Zuschauerzahl unter 5.000 liegen wird, ist nicht wahrscheinlich, letztlich aber unerheblich. Der bestimmungsgemäße Betrieb des "N. " soll es jedenfalls möglich machen, dass zu mehr als 18 Spielen mehr als 5.000 Zuschauer kommen, ohne dass für diesen Fall wirksame Beschränkungen der Baugenehmigung oder nachträgliche Anordnungen in Betracht kämen, sofern nicht der Spielbetrieb mit mehr als 5.000 Zuschauern dann völlig unterbunden würde. Zwar haben die Vertreter der Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, dass durch Nebenbestimmungen zur Baugenehmigung eine entsprechende Beschränkung der Zuschauerzahl erreicht werden solle. Gegenstand der Abwägung des Rats war jedoch dessen Anliegen, ein bundesligataugliches Stadion herzurichten und nicht ein solches, das für diesen Zweck angesichts der erforderlichen Nutzungsbeschränkungen nicht über die gesamte Spielzeit zur Verfügung steht. 182

Letztlich kann der Senat dahinstehen lassen, ob der Bebauungsplan aus den vorstehenden Gründen überhaupt insoweit vollzugsfähig ist, als er die Errichtung eines Stadions zulässt. Jedenfalls genügen die diesbezüglichen Erwägungen des Rats den Anforderungen des Abwägungsgebots nicht. 183

Der Rat hat in seine Abwägung "vier Nutzungsfälle" eingestellt, und zwar die "Durchschnittsveranstaltung (bis zu 5.000 Zuschauer)" außerhalb der Ruhezeiten, die "Durchschnittsveranstaltung" innerhalb der Ruhezeiten, die "Großveranstaltung (mehr als 5.000 Zuschauer)" außerhalb der Ruhezeiten und die "Großveranstaltung" innerhalb der Ruhezeiten (S. 17 der Bebauungsplanbegründung). Dieser Ansatz ist bereits insofern verfehlt, als er unterstellt, der Spielbetrieb werde in der Regel nicht zu größeren Belastungen des Wohnumfelds führen, als sie mit der "Durchschnittsveranstaltung" verbunden sind. Der Rat hat diese Veranstaltung als zumutbar angesehen, obwohl er gleichzeitig ein bundesligataugliches Stadion ermöglichen, also eine Nutzung absichern will, die bei sportlichem Erfolg des SC Q. durchschnittliche Zuschauerzahlen wahrscheinlich macht, die über das prognostizierte Zuschaueraufkommen hinausgehen und die deshalb keine "Durchschnittsveranstaltungen" mehr sind. Die Erwägungen des Rats haben daher das Schutzbedürfnis der Wohnbevölkerung nicht mit dem ihm zukommenden Gewicht in die Abwägung eingestellt. Allerdings hat der Rat der Antragsgegnerin auch auf die Zulässigkeit von "Großveranstaltungen" sowie auf "Durchschnittsveranstaltungen" innerhalb und außerhalb der Ruhezeiten abgehoben und damit der Sache nach zum Ausdruck gebracht, dass er auch diese Veranstaltungen (mit Ausnahme wohl der "Großveranstaltung" innerhalb der Ruhezeiten) als zulässig ansieht. Seine Erwägungen gehen insoweit zu einem Teil von einem falschen oder fehlerhaft berücksichtigten Sachverhalt aus und verkennen darüber hinaus die schutzwürdigen Belange der angrenzenden Wohnbevölkerung. Der Rat hat zwar erkannt, dass bei einer "Durchschnittsveranstaltung" innerhalb der Ruhezeiten selbst unter Berücksichtigung des § 5 Abs. 5 18. BImSchV und unter Zugrundelegung des Gutachtens der C. die Immissionsrichtwerte nicht überall eingehalten werden können, da auch dann noch an einem Immissionspunkt der Immissionsgrenzwert um 2 dB(A) überschritten werde. Diese Feststellung ist nicht etwa deshalb unbeachtlich, weil nur ein Immissionspunkt von der Immissionswertüberschreitung betroffen wird, denn der durch § 2 Abs. 2 i.V.m. § 5 Abs. 5 18. BImSchV vermittelte Schutz hängt nicht von der Zahl der betroffenen Wohngrundstücke ab. Die Erwägung des Rats, "entsprechende Minderungseffekte" seien "durch die vorgesehene Verlagerung der Stellplatzzufahrt zu erwarten", verkennt, dass in das Gutachten des C. die Stellplatzzufahrt in der geplanten Art (von der I. Straße aus) bereits eingestellt worden ist (vgl. Stellungnahme des C. , Alternativplanung 1996, S. 20 sowie Anhang "Lageplan des Raummodells, Pegelquellen 90-95 für die Zufahrten). Für die "Großveranstaltung" außerhalb der Ruhezeiten hat der Rat eine "durchschnittliche" Pegelerhöhung um 5 dB(A) angenommen. Diese Annahme stimmt - wie ausgeführt - mit dem Rechenmodell der 18. BImSchV nicht überein. Die Pegelüberschreitung um 5 dB(A) hält der Rat im Hinblick auf den "Altanlagenbonus" für vertretbar. Der Rat hält die Regelung für anwendbar, weil "das Stadion am bestehenden Standort ohne Kapazitätserweiterung saniert werden soll." Auch dies ist - wie ausgeführt - nicht zutreffend. 184

Der Rat hat gesehen, dass die "Großveranstaltung" innerhalb der Ruhezeit "problematisch" ist. Dennoch hat er an der Planung festgehalten. Auf absehbare Zeit werde eine Stadionnutzung unter "Vollauslastung" höchst selten eintreten; die durchschnittlichen Zuschauerzahlen hätten in den vergangenen Jahren ganz erheblich...unter der in der Prognose angenommenen Zuschauerzahl (5.000) für "Durchschnittsveranstaltungen" gelegen. Diese Erwägungen sind bereits unschlüssig. Der planermöglichte Neubau des "N. " erfolgte gerade nicht in der Erwartung einer Beibehaltung der relativ geringen 185

Besucherzahlen. Vielmehr soll das Stadion den sportlichen Aufstieg des SC Q. N. ermöglichen und der Aufnahme der damit verbundenen erheblich höheren Zahl von Zuschauern dienen; dieser vom Satzungsgeber für möglich gehaltene und sicher erwünschte Zustand war abwägend zu berücksichtigen. Der Rat konnte sich nicht auf eine deutliche Mindernutzung verlassen. Bei einer dahingehenden Perspektive wäre ohnehin abzuwägen gewesen, ob dann ein Stadion der geplanten Größenordnung städtebaulich erforderlich ist. Der Rat hat ferner darauf abgestellt, dass sich die Richtwertüberschreitungen "ausschließlich auf die eine Wohnbebauung Am C. G. beziehen". Welche Schlussfolgerungen der Rat hieraus ziehen wollte, bleibt offen. Von einer Änderung des Bebauungsplans Nr. 131 hat er jedenfalls abgesehen. Schließlich hebt der Rat darauf ab, dass sich die Immissionssituation gegenüber dem heutigen Zustand aufgrund des "Kapseleffekts" verbessern werde. Auch diese Erwägung genügt einer abwägungsfehlerfreien Entscheidung nicht. Es gibt keinen planungsrechtlichen Grundsatz, dass einem bestehenden städtebaulichen Missstand bereits dann hinreichend begegnet wäre, wenn auf Grundlage einer Bebauungsplanung nur eine gewisse Verbesserung erreicht würde. Miteinander grundsätzlich unvereinbare Nutzungsformen - hier: Wohnen in einem reinen Wohngebiet und das daran unmittelbar angrenzende Sondergebiet für die Errichtung ("Umbau") eines Bundesligastadions, das den Anforderungen der 18. BImSchV ohne Altanlagenbonus nicht genügt - sollen möglichst nicht nebeneinander geplant werden. Dieses sog. Trennungsgebot gilt in erster Linie für die Bauleitplanung bisher unbebauter Flächen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 5. Juli 1974 - IV C 50.72 -, BVerwGE 45, 309 = Buchholz 406.11 § 1 186
BBauG Nr. 9 = BRS 28 Nr. 4 für das Verhältnis von Industriegebiet und Wohnen.

Es kann auf die Überplanung vorhandener Gemengelagen nicht vorbehaltlos übertragen 187
werden. Ist es in einer Gemengelage beispielsweise bislang zu Unzuträglichkeiten zwischen den verschiedenen Nutzungsformen nicht gekommen, kann das Nebeneinander von bisher vorhandenen Nutzungen in den Bebauungsplan übernommen werden, wenn eine Änderung etwa zu finanziellen Belastungen der Gemeinde führen würde.

Vgl.: BVerwG, Beschluss vom 20. Januar 1992 - 4 B 71.90 -, BauR 1992, 344 = NVwZ 1992, 188
663 = BRS 54 Nr. 18 m.w.N.

Dass es durch die Nutzung des "Q." bislang schon zu Konflikten mit der angrenzenden 189
Wohnnutzung gekommen ist, belegt das von der Antragsgegnerin eingeholte Gutachten des C. . Das C. hat für ein Fußballspiel mit 800 Zuschauern eine Überschreitung der für Ruhezeiten geltenden Immissionsrichtwerte der 18. BImSchV um bis zu 17 dB(A) ermittelt. Es mag allerdings eine Bebauungsplanung auch dann den Anforderungen an eine sachgerechte Abwägung genügen, wenn sie einen bestehenden Nutzungskonflikt nicht völlig beseitigt, sondern lediglich entschärft. Vorausgesetzt ist jedoch, dass die verbleibenden Unzuträglichkeiten Gegenstand der Abwägung sein können und der Nutzungskonflikt nicht ohnehin zu minimieren gewesen wäre, ohne dass es seiner Festschreibung auf niedrigerem Niveau bedurft hätte. Der Rat hätte sich deshalb über das Maß der von der an das Stadion angrenzenden Wohnbevölkerung hinzunehmenden Vorbelastung durch die Nutzung des "Q." Klarheit verschaffen müssen. Es genügte für eine sachgerechte Abwägung nicht, die Lärmimmissionen des bestehenden Stadions zu ermitteln. Darüber hinaus hätte ermittelt werden müssen, ob in Erfüllung der sich aus § 2 Abs. 1 18. BImSchV ergebenden Pflichten - also zur Einhaltung der Immissionsrichtwerte - Maßnahmen hätten ergriffen werden können, die in § 3 18. BImSchV beispielhaft umschrieben sind; die Maßnahmen können von der zuständigen Behörde auch angeordnet werden (vgl. § 5 Abs. 2 18. BImSchV). Zu den danach möglichen Maßnahmen dürfte gehören, die Zufahrt zum Parkplatz an der Großsporthalle bei

Stadionnutzung auszuschließen (§ 3 Nr. 4 18. BImSchV), den Betrieb der Lautsprecheranlage zu "optimieren", beispielsweise mit einem Schallpegelbegrenzer zu versehen (§ 3 Nr. 1 18. BImSchV), sowie bauliche Schallschutzmaßnahmen am Stadion oder davor (Schallschutzwände) vorzuschreiben (§ 3 Nr. 2 18. BImSchV). Ob nach all diesen Maßnahmen weiterhin ein Zustand bestünde, der es der Wohnnutzung im Hinblick auf die bestehende Vorbelastung durch das "Q." gleichermaßen zumutbar machen könnte, die Verfestigung des städtebaulichen Missstandes durch Neuerrichtung eines bundesligatauglichen Stadions hinzunehmen, hat der Rat nicht erwogen. Hierzu hatte er nicht nur im Hinblick auf die Regelungen der 18. BImSchV, sondern auch deshalb Veranlassung, weil sich Lärminderungsmaßnahmen mit erheblichem Effekt am "Q." geradezu aufdrängten. So hat die während des Fußballspiels SC Q. gegen Eintracht U. durchgeführte Messung (Gutachten des C., Alternativplanung, Juni 1996) bei 800 Zuschauern ergeben, dass die vorhandene Lautsprecheranlage wesentlich für die Gesamtschallimmissionen am Messpunkt Am C. G. 40 war, nämlich über die im Übrigen gemessenen Maximalpegel um bis zu 8 dB(A) hinausging.

Die Abwägung genügt auch nicht deshalb den Anforderungen des § 1 Abs. 6 BauGB, weil der Rat die Bewältigung lärmtechnischer Detailfragen dem Baugenehmigungsverfahren hätte zuordnen können. Die Gemeinde darf von einer abschließenden Konfliktbewältigung im Bebauungsplan Abstand nehmen, wenn die Durchführung der als notwendig erkannten Konfliktlösungsmaßnahmen außerhalb des Planungsverfahrens auf der Stufe der Verwirklichung der Planung sichergestellt ist. 190

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 14. Juli 1994 - 4 NB 25.94 -, Buchholz 406.11 § 1 Nr. 75 = BRS 191 56 Nr. 6; Urteil vom 8. Oktober 1998 - 4 CN 7.97 -, BauR 1999, 359 = NVwZ 1999, 414 = BRS 60 Nr. 52.

Die Grenzen zulässiger Konfliktverlagerung sind indes überschritten, wenn bereits im Planungsstadium absehbar ist, dass sich der offen gelassene Interessenkonflikt auch in einem nachfolgenden Verfahren nicht sachgerecht lösen lassen wird. 192

Vgl. BVerwG, Urteil vom 11. März 1988 - 4 C 56.84 -, Buchholz 406.11 § 9 BBauG Nr. 30 = BRS 48 Nr. 8; Beschluss vom 17. Februar 1984 - 4 B 191.83 -, BVerwGE 69, 30 = BRS 42 Nr. 30; Beschluss vom 21. Februar 2000 - 4 BN 43.99 -, BauR 2000, 1460. 193

Ob eine Konfliktbewältigung durch späteres Verwaltungshandeln gesichert oder wenigstens wahrscheinlich ist, hat die Gemeinde, da es um den Eintritt zukünftiger Ereignisse geht, prognostisch zu beurteilen. 194

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 14. Juli 1994 - 4 NB 25.94 -, a.a.O. 195

Der Rat hat ein durch das "Raumbuch" bereits sehr konkret beschriebenes Vorhaben, das in die schalltechnischen Untersuchungen einbezogen worden ist, auf seine Verträglichkeit mit der angrenzenden Wohnnutzung untersucht. Er konnte jedoch nicht als sicher davon ausgehen, dass sich die maßgebenden Lärmpegel durch die angedachten Schallminderungsmaßnahmen würden einhalten lassen. Mit den in der Bebauungsplanbegründung angesprochenen Maßnahmen lässt sich keine Lärminderung erreichen. Der Rat nennt "Maßnahmen am Stadionbaukörper" (Bebauungsplanbegründung S. 18), ohne diese zu spezifizieren. Angesichts des Umstandes, dass in die Prognoseberechnungen bereits ein allseitig geschlossenes Stadion mit voll überdachten Tribünen und schalltechnisch optimierter Lautsprecheranlage einbezogen worden ist, wäre zu erwägen gewesen, welche Maßnahmen am Stadionbaukörper noch zusätzliche 196

Schallminderungseffekte haben könnten. "Betriebs-zeitbeschränkungen" versprechen ebenfalls keinen nachhaltigen Effekt, da - wie ausgeführt - jedes Fußballspiel lärmtechnisch jedenfalls dann problematisch wird, wenn mehr als 5.000 Zuschauer ins Stadion kommen.

5. Die dargelegten Mängel im Abwägungsvorgang sind gemäß § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB erheblich. Der Mangel im Abwägungsvorgang ist erheblich, wenn er offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen ist. Ein offensichtlicher Mangel ist gegeben, wenn konkrete Umstände positiv und klar auf einen solchen Mangel hindeuten. Von Einfluss gewesen ist ein Mangel auf das Abwägungsergebnis, wenn nach konkreter Betrachtungsweise die Möglichkeit des Einflusses auf das Abwägungsergebnis besteht. Nicht ausreichend ist hingegen, dass die Entscheidung ohne den Mangel möglicherweise (theoretisch) anders ausgefallen wäre. 197

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 20. Januar 1995 - 4 NB 43.93 -, BRS 57 Nr. 22. 198

Auf die Umstände, die in die Abwägung einzustellen waren, nach den vorstehenden Ausführungen jedoch nicht in hinreichendem Umfang eingestellt oder abgewogen worden sind, ist im Planverfahren von zahlreichen Einwendern hingewiesen worden. Zum Teil haben bereits die von der Antragsgegnerin oder vom Investor beauftragten Gutachter auf Probleme aufmerksam gemacht. Es liegt im Übrigen auf der Hand, dass eine sachgerechte Abwägung der Antragsgegnerin hätte Veranlassung geben müssen, die konkreten Planfestsetzungen zu überdenken und insbesondere zu erwägen, ob ein bundesligataugliches Fußballstadion bei den hier gegebenen räumlichen Verhältnissen angrenzend an reine und allgemeine Wohngebiete in verträglicher Weise festgesetzt werden kann und ob die wirtschaftlichen und verkehrlichen Auswirkungen des Einkaufszentrums hinreichend erfasst waren. 199

6. Die vorstehend beschriebenen Mängel des Bebauungsplans können nicht in einem ergänzenden Verfahren im Sinne des § 215a BauGB behoben werden und führen daher nicht lediglich zur Unwirksamkeit, sondern zur Nichtigkeit des Bebauungsplans. Dies gilt nicht nur für die beschriebenen Abwägungsmängel in ihrer Gesamtheit, sondern auch für die dargelegten Abwägungsmängel im Einzelnen, soweit sie die Festsetzung des Sondergebiets "N." und das Einkaufszentrum betreffen. All diese Mängel berühren den Kern der Abwägungsentscheidung, nämlich die Fragen, ob die Sondergebietsvorhaben am vorgesehenen Standort überhaupt und bejahendenfalls in der konkret dimensionierten Art abwägungsgerecht möglich sind. Ein in einem ergänzenden Verfahren behebbarer Mangel eines Bebauungsplans liegt jedoch nicht vor, wenn der festgestellte Mangel so schwer wiegt, dass er den Kern der Abwägungsentscheidung betrifft. 200

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 8. Oktober 1998 - 4 CN 7.97 -, DVBl. 1999, 243 = BRS 60 Nr. 52; Beschluss vom 10. November 1998 - 4 BN 45.98 -, ZfBR 1999, 106 = BRS 60 Nr. 53; Urteil vom 16. Dezember 1999 - 4 CN 7.98 -, BauR 2000,684. 201

Im Hinblick auf die dargestellten durchgreifenden Mängel des Bebauungsplans hat der Senat von der Prüfung abgesehen, ob der Bebauungsplan an weiteren zu seiner Unwirksamkeit oder Nichtigkeit führenden Abwägungsmängeln leidet, etwa den Anforderungen des interkommunalen Abstimmungsgebots genügt oder die Auswirkungen des dem Einkaufszentrum noch zurechenbaren Zu- und Abgangsverkehrs auf die Anlieger der I. Straße hinreichend erfasst wurden. 202

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. 203

204

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit stützt sich auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 711, 713 ZPO.

Die Revision war nicht zuzulassen, da die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht gegeben sind. 205

206