
Datum: 28.10.2020
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 10. Senat
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 10 D 43/17.NE
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2020:10D43.17NE.00

Tenor:

Der Bebauungsplan Nr. „Gebiet: S3.-T1., K1. und L1. in S4.-M1.“ der T11. S5. ist unwirksam.

Die Antragsgegnerin und die Beigeladene tragen die Gerichtskosten und die außergerichtlichen Kosten des Antragstellers jeweils zur Hälfte. Ihre außergerichtlichen Kosten tragen sie jeweils selbst.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die jeweilige Vollstreckungsschuldnerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 von Hundert des auf Grund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Antragsteller vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 von Hundert des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand:

1

Der Antragsteller wendet sich gegen den Bebauungsplan Nr. „Gebiet: S6.-T2., K2. und L2. in S7.-M2.“ der Antragsgegnerin (im Folgenden: Bebauungsplan), mit dem die planungsrechtliche Grundlage für ein sogenanntes Designer-Outlet-Center (DOC) im Plangebiet geschaffen werden soll, dessen Errichtung die Beigeladene beabsichtigt. Der Antragsteller ist Eigentümer des Grundstücks C.-straße 10 in S8.

2

Das circa 11,5 ha große Plangebiet liegt im Stadtteil M3. der Antragsgegnerin. Es besteht im Wesentlichen aus zwei Teilbereichen, die über ein in Richtung Nordwesten von der S9.-straße abzweigendes Teilstück der S10. Straße miteinander verbunden sind. Der südöstlich

3

an die Altstadt von M4. angrenzende erste Teilbereich wird einschließlich der jeweiligen Straßenflächen im Wesentlichen umfasst von der T3., der N.?-straße, der S11. Straße, der S12.-straße und der Straße T4. Die dortige Grundschule und die Freiwillige Feuerwehr sind inzwischen an andere Standorte verlegt worden. Südöstlich dieser früheren Nutzungen liegt der unter anderem als Parkplatz genutzte K3. Entlang der südlichen Seite der N1.-straße befindet sich Wohnbebauung. Außerdem gibt es dort eine Druckerei. Südlich beziehungsweise südöstlich der X.-straße erstrecken sich bis zur S13.-straße die Anlagen des aufgegebenen S14.-T5. Der zweite Teilbereich umfasst den L3. einschließlich der diesen umgebenden Flächen der B.?U.?Straße, der S15.-straße, der S16.-straße, der S17. Straße und der C1.-straße. Bei dem L4. handelt es sich um eine im Bereich der B1.-U1.-Straße, der S18.-straße und der C2.-straße von Bäumen eingerahmte, mit Schotter befestigte Fläche.

In der Umgebung des Plangebiets befinden sich nördlich der N2.-straße sowie der S19. Straße mit Wohnhäusern bebaute Grundstücke sowie der M5. Friedhof. Die Grundstücke westlich der C3.-straße sind ebenfalls mit Wohnhäusern bebaut. Östlich der S20.-straße stehen unter anderem die Gebäude des S21.-H. und im südlichen Bereich vor der Einmündung in die S22.-straße größere Mehrfamilienhäuser. Die Grundstücke östlich der S23.-straße werden teils gewerblich und teils zum Wohnen genutzt. Insbesondere in dem Bereich zwischen der S24.-straße und der H1.-T6.-Straße stehen Wohnhäuser. Südöstlich der Straße T7. ist die Nutzungsstruktur ähnlich. Südlich der aus dem Plangebiet heraus in südwestlicher Richtung verlaufenden X1.-straße und nördlich der von der Straße T8. in Richtung Südwesten abzweigenden G.-I.-Straße gibt es einen großflächigen Lebensmittelmarkt mit Vollsortiment, einen Lebensmitteldiscountmarkt, einen Drogeriefachmarkt und weitere Einzelhandelsbetriebe.

Ausweislich der Planbegründung fanden auf dem K4. und auf dem L5. in der Vergangenheit regelmäßig folgende Veranstaltungen statt: das Pfingst-, Schützen- und Volksfest des Schützenvereins „Eintracht M6.“, die Sommerkirmes des M7. Schützenvereins 1805 e.V., karnevalistische Zeltveranstaltungen der M8. Karnevalsgesellschaft, das Oktoberfest, das Osterfeuer und das Martinsfeuer des Verkehrs- und Fördervereins M9. e.V. sowie Zirkusveranstaltungen.

Das Planverfahren nahm im Wesentlichen folgenden Verlauf: Der Haupt- und Finanzausschuss beschloss am 6. Dezember 2012 die Aufstellung des Bebauungsplans. Der Aufstellungsbeschluss wurde am 21. Dezember 2012 und erneut am 15. Mai 2013 im Amtsblatt bekannt gemacht. Am 13. Februar 2014 gab es ein interkommunales Abstimmungsgespräch. Zur frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit gemäß § 3 Abs. 1 BauGB fanden am 12. März 2014 und 13. März 2014 Informationsveranstaltungen statt. Zugleich lagen die Planunterlagen in der Zeit vom 17. März 2014 bis zum 11. April 2014 öffentlich aus. Die frühzeitige Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange nach § 4 Abs. 1 BauGB sowie die Abstimmung mit den Nachbarkommunen nach § 2 Abs. 2 BauGB erfolgte in der Zeit vom 2. April 2014 bis zum 9. Mai 2014. Nach dem Beschluss des Haupt-, Finanz- und Beteiligungsausschusses vom 26. März 2015, im Amtsblatt bekanntgemacht am 28. April 2015, erfolgte die öffentliche Auslegung des Planentwurfs und weiterer Planunterlagen in der Zeit vom 11. Mai 2015 bis zum 19. Juni 2015. Parallel dazu fanden die Beteiligung der Behörden und sonstiger Träger öffentlicher Belange nach § 4 Abs. 2 BauGB sowie die Abstimmung mit den Nachbarkommunen gemäß § 2 Abs. 2 BauGB statt. Entsprechend dem Beschluss des Haupt-, Finanz- und Beteiligungsausschusses vom 17. Dezember 2015, bekannt gemacht im Amtsblatt vom 20. Januar 2016, wurde der Planentwurf mit weiteren Planunterlagen in der Zeit vom 1. Februar 2016 bis zum 4. März 2016 nach § 4a Abs. 3 BauGB erneut öffentlich ausgelegt.

Parallel dazu wurden die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange sowie die Nachbarkommunen gemäß § 2 Abs. 2 BauGB erneut beteiligt. Der Rat beschloss am 13. Dezember 2016 den Bebauungsplan als Satzung. Die Bekanntmachung des Satzungsbeschlusses erfolgte am 20. April 2017.

Parallel zur Aufstellung des Bebauungsplans fand das Verfahren zur 5. Änderung des Flächennutzungsplans „Gebiet S25.-T9., K5. und L6. in S26.-M10.“ (im Folgenden: 5. Änderung des Flächennutzungsplans) statt. Der Rat fasste in seiner Sitzung am 18. Dezember 2015 den Feststellungsbeschluss zur 5. Änderung des Flächennutzungsplans. Die Bezirksregierung E. genehmigte die 5. Änderung des Flächennutzungsplans mit Schreiben vom 3. März 2016. Die Genehmigung wurde am 8. Juni 2016 öffentlich bekannt gemacht. 7

Am 25. September 2014 hatte der Rat das Einzelhandelskonzept als städtebauliches Entwicklungskonzept beschlossen. 8

Der Bebauungsplan enthält im Wesentlichen folgende Festsetzungen: 9

Der größte Teil des ersten Teilbereichs des Plangebiets ist nach Nr. 1.1 der textlichen Festsetzungen als Sondergebiet SO1 mit der Zweckbestimmung „Einkaufszentrum“ festgesetzt. Nach Nr. 1.1.1 Satz 1 ist im Sondergebiet SO1 ein Hersteller-Direktverkaufszentrum für Markenartikel (Designer Outlet Center) „DOC“ mit großflächigen und nicht großflächigen unselbstständigen Verkaufsstätten als Bestandteil eines Einkaufszentrums mit einer Gesamtverkaufsfläche von mindestens 12.000 qm und maximal 20.000 qm und mit einer höchstzulässigen durchschnittlichen Größe der Verkaufsstätten von 250 qm Verkaufsfläche sowie einer höchstzulässigen Größe der Verkaufsfläche je Verkaufsstätte von 1.200 qm zulässig. Verkaufsflächen sind nach Satz 2 nur im Erdgeschoss und auf maximal 20 Prozent der zulässigen Gesamtverkaufsfläche im ersten Obergeschoss zulässig. 10

Nach Nr. 1.1.2 der textlichen Festsetzungen sind Einzelhandelsnutzungen zulässig, in denen ausschließlich Waren aus Teilen des Markenartikelsortiments von Herstellern unterhalb der üblichen Preise für Waren im Facheinzelhandel verkauft werden, die mindestens eine der folgenden Besonderheiten aufweisen: 11

Waren 2. Wahl	Waren mit Fehlern	12
---------------	-------------------	----

Auslaufmodelle Produktion ausläuft	Produkte, die nicht länger produziert werden oder deren	13
---------------------------------------	---	----

Modelle vergangener Saisons Herstellers entsprechen	Waren, die nicht mehr der aktuellen Kollektion des	14
--	--	----

Restposten	Waren, die vom Einzelhandel zurückgegeben werden, an diesen nicht ausgeliefert oder von diesem nicht abgenommen werden	15
------------	--	----

Waren für Markttestzwecke ausgelieferten Kollektion entsprechen und dazu dienen, hinsichtlich ihrer Akzeptanz getestet zu werden	Waren, die noch keiner an den Einzelhandel	16
---	--	----

Überproduktion	Waren, die aufgrund einer Fehleinschätzung der Marktentwicklung produziert wurden.	17
----------------	--	----

18

Nr. 1.1.3 der textlichen Festsetzungen legt für im Einzelnen aufgeführte Warensortimente jeweils maximale zulässige Verkaufsflächen fest und enthält eine Definition des Begriffs der Verkaufsfläche.

Nr. 1.1.8 der textlichen Festsetzungen bestimmt, dass im Sondergebiet SO1 gastronomische Einrichtungen bis in der Summe maximal 1.500 qm Geschossfläche und Betriebe des Dienstleistungsgewerbes bis in der Summe maximal 300 qm Geschossfläche als Bestandteil des Einkaufszentrums zulässig sind. 19

Kleinere Teile des ersten Teilbereichs des Plangebiets sind als Gewerbegebiete festgesetzt. Das GE1 liegt zwischen der N3.-straße und der X2.-straße und umfasst im Wesentlichen die Grundstücke N4.-straße 29 und X3.-straße 40. Das GE2 grenzt an die Straße T10. sowie an die S27.-straße und umfasst die Grundstücke S28.-straße 84, 86 und 88. 20

Nach Nr. 1.3.1 der textlichen Festsetzungen sind in den Gewerbegebieten nur Gewerbebetriebe zulässig, die das Wohnen nicht wesentlich stören. Einzelhandelsbetriebe mit einem zentrenrelevanten sowie einem zentren- und nahversorgungsrelevanten Kernsortiment gemäß der Sortimentsliste für die T11. S29. (unter Buchstabe B der textlichen Festsetzungen) sind unzulässig. 21

Der Bereich des L7. im zweiten Teilbereich des Plangebiets ist nach Nr. 1.2 der textlichen Festsetzungen als Sondergebiet SO2 mit der Zweckbestimmung „Hoch-/Tiefgaragen“ festgesetzt. Zulässig sind nach Nr. 1.2.1 der textlichen Festsetzungen Hoch- und Tiefgaragen, die im Zusammenhang mit den Nutzungen des SO1 stehen. 22

Der Bebauungsplan setzt für das SO1 eine Grundflächenzahl von 1,0, für die Gewerbegebiete GE1 und GE2 sowie für das SO2 eine Grundflächenzahl von 0,8 fest. Die überbaubaren Grundstücksflächen in den Sonder- und Gewerbegebieten sind durch Baugrenzen bestimmt. Der Bebauungsplan enthält Festsetzungen zur maximalen Gebäudehöhe in den Sonder- und Gewerbegebieten. Nach Nr. 2.1 der textlichen Festsetzungen darf im SO1 die festgesetzte maximal zulässige Gebäudehöhe (319,0 m üNN) ausnahmsweise bis zu maximal 3,0 m (322,0 m üNN) überschritten werden. Die Ausnahme ist auf maximal 2 Prozent der festgesetzten überbaubaren Grundstücksfläche zulässig. 23

Ausweislich der Planbegründung war Anlass der Planung das Interesse der Beigeladenen, in S30. ein DOC zu errichten. Die Planung verfolge das Ziel, die Einzelhandelsstrukturen sowohl der gesamten T11. als auch des Zentrums von M11. positiv weiterzuentwickeln. Es solle ein positiver Impuls für die gesamte Stadtentwicklung gesetzt werden. Die Ansiedlung des DOC biete die Chance, einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der mit dem Einzelhandelskonzept verfolgten Ziele, nämlich die Stabilisierung des Einzelhandels und dessen weiterer Ausbau zur Sicherung der Vitalität und Attraktivität der Zentren, zu leisten. Mit dem DOC solle ein neues, lebendiges Stadtquartier geschaffen werden, das sich unmittelbar an die Altstadt M12. anschließe. So entstehe für die Bewohner M13. und S31. ein attraktiver Stadtraum und die Besucher des DOC könnten ihren Einkauf mit dem Besuch der touristischen und kulturellen Ziele in M14. verbinden. Von der Ansiedlung des DOC könnten positive Impulse für den Arbeitsmarkt in S32. ausgehen. Die zu erwartenden nachteiligen Auswirkungen des DOC, insbesondere das erhöhte Verkehrsaufkommen und die damit verbundenen Lärm- und Schadstoffbeeinträchtigungen seien ermittelt worden und als zumutbar anzusehen. Die sich aus der Ansiedlung des DOC ergebenden Vorteile überwiegen die vorhabenbedingten Nachteile. 24

Im Einzelhandelskonzept sei der für die Ansiedlung des DOC vorgesehene Bereich im Einklang mit dem im LEP NRW formulierten Integrationsgebot als zentraler Versorgungsbereich Stadtbezirkszentrum/DOC M15. festgelegt. Ebenso wenig verstoße das DOC gegen das im LEP NRW bestimmte Beeinträchtigungsverbot. Nach der Verträglichkeitsanalyse des Gutachterbüros T11. und I1. sei weder in dem benachbarten und von der Planung betroffenen Untersuchungsraum noch in der Stadt S33. selbst mit wesentlichen Beeinträchtigungen zentraler Versorgungsbereiche durch das DOC zu rechnen. Dies gelte auch, wenn das in X4. geplante Factory Outlet Center (FOC) mit einer Verkaufsfläche von 10.000 qm in die Betrachtung einbezogen werde.

Zur Ansiedlung des DOC würden zwei eigenständige Sondergebiete festgesetzt. Im SO1 sei nur ein Hersteller-Direktverkaufszentrum für Markenartikel mit großflächigen und nicht großflächigen unselbstständigen Verkaufsstätten als Bestandteil eines Einkaufszentrums zulässig. Planerisches Ziel sei es, sicherzustellen, dass ein leistungsstarkes konkurrenzfähiges DOC entstehe. Zu diesem Zweck erfolge die Festsetzung einer Mindestverkaufsfläche von 12.000 qm. Mit der Festsetzung einer maximal zulässigen Verkaufsfläche von 20.000 qm werde die Realisierung eines langfristig tragfähigen Konzepts ermöglicht und verbunden mit den Obergrenzen für Verkaufsflächen für bestimmte Sortimente sichergestellt, dass von dem DOC keine negativen städtebaulichen Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO ausgingen. Da das DOC im sogenannten „Village-Stil“ errichtet werden solle, würden Verkaufsflächen überwiegend in den Erdgeschossen zugelassen. Die Festsetzungen zur Art der baulichen Nutzung sollten gewährleisten, dass im Plangebiet ein typisches Hersteller-Direktverkaufszentrum errichtet und betrieben werde, das die in der Verträglichkeitsanalyse prognostizierten Auswirkungen habe und damit voraussichtlich nicht zu nachteiligen oder gar schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in den Nachbarkommunen führen werde. Die Verkaufsflächen des DOC würden daher sortimentsbezogen begrenzt. Es dürften dort zudem nur Waren verkauft werden, die in Nr. 1.1.2 der textlichen Festsetzungen bezeichneten Besonderheiten aufwiesen.

Der mit dem DOC verbundene ruhende Verkehr werde in Tief- beziehungsweise Hochgaragen untergebracht. Insgesamt würden 2.450 Stellplätze geschaffen. Unterhalb des DOC im SO1 seien Stellplätze in einer Tiefgarage zulässig. Hier könnten 800 Stellplätze entstehen. In dem SO2 sei die Errichtung eines Parkhauses mit circa 1.500 Stellplätzen vorgesehen. Für Beschäftigte würden circa 150 Stellplätze außerhalb des Plangebiets angelegt. Die Verkehrsuntersuchung komme zu dem Ergebnis, dass das nach den Festsetzungen des Bebauungsplans zulässige DOC unter verkehrsplanerischen und verkehrstechnischen Gesichtspunkten realisierbar sei, wenn die in der Verkehrsuntersuchung im Einzelnen beschriebenen Maßnahmen an den bestehenden Straßen durchgeführt würden.

Nach den Ergebnissen der schalltechnischen Untersuchung ließen die mit dem Betrieb des DOC verbundenen Geräuschimmissionen bei Umsetzung möglicher baulicher Maßnahmen zur Lärminderung keine Überschreitungen der Immissionsrichtwerte nach der TA-Lärm an den maßgeblichen Immissionspunkten erwarten. Der Zunahme von Verkehrslärmimmissionen werde durch aktive und passive Schallschutzmaßnahmen begegnet. Die luftschadstofftechnische Untersuchung komme zu dem Ergebnis, dass die Realisierung des DOC keine Überschreitung der Grenzwerte der 39. BImSchV für Stickstoffdioxid und Feinstaub zur Folge haben werde.

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bebauungsplans umfasste das SO1 ganz oder teilweise die im Eigentum der Antragsgegnerin stehenden Flurstücke 346, 320, 352, 458 und 486

sowie ganz oder teilweise die privaten Dritten gehörenden Flurstücke 255, 258, 259, 357, 358, 256, 321, 322, 323 und 324. Die Beigeladene hat sich in Optionsverträgen die Möglichkeit einräumen lassen, die letztgenannten Flurstücke von den privaten Dritten zu erwerben. In einem Kaufvertrag vom 7. März 2014 hat die Antragsgegnerin das Eigentum an den ihr gehörenden Flurstücken aufschiebend bedingt an die Beigeladene übertragen. In einem städtebaulichen Vertrag vom 14. November 2016 hat sich die Beigeladene unter anderem verpflichtet, auf diesen Flurstücken ein DOC zu errichten. Die Errichtung sonstiger Einzelhandelsbetriebe ist nach den vertraglichen Regelungen ausgeschlossen (siehe Teil II § V 1 und 6 des städtebaulichen Vertrags).

Die Antragsgegnerin erteilte der Beigeladenen im April 2017 Baugenehmigungen für den Neubau eines DOC auf den Grundstücken N5.-straße 25, 27, 35 und S34. Straße 90 und für den Neubau einer oberirdischen Großgarage auf dem Grundstück S35. Straße 6, gegen die der Antragsteller vor dem Verwaltungsgericht Düsseldorf Klage erhoben hat. 30

Der Antragsteller hat am 14. Juni 2017 den Normenkontrollantrag gestellt und diesen mit Schriftsätzen vom 22. August 2018, 12. Juni 2020 und 15. Oktober 2020 begründet. 31

Weitere Normenkontrollanträge gegen den Bebauungsplan, unter anderem ein Antrag der Stadt X5., wurden zurückgenommen. Noch im Jahr 2020 fanden Vergleichsgespräche mit dem Antragsteller statt. Die Antragsgegnerin hat mit Schriftsatz vom 7. Mai 2020 mitgeteilt, dass eine außergerichtliche verfahrensbeendende Einigung mit dem Antragsteller nicht zustande gekommen und derzeit nicht absehbar sei. 32

Zur Begründung seines Normenkontrollantrags trägt der Antragsteller im Wesentlichen vor, er werde als Eigentümer eines gegenüber dem festgesetzten SO2 liegenden Grundstücks insbesondere durch den planbedingten Kraftfahrzeugverkehr und die damit einhergehende Geräusch- und Schadstoffbelastung sowie durch die optische Wirkung des durch den Bebauungsplan zugelassenen Parkhauses beeinträchtigt. Ausweislich der Planbegründung sei die Betroffenheit der Anwohner der C4.-straße unmittelbar abwägungsrelevant gewesen. 33

Der Bebauungsplan verstoße gegen § 1 Abs. 4 BauGB. Die Festsetzung eines Sondergebiets für ein Einkaufszentrum habe im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses gegen das Ziel 2 des damals geltenden Sachlichen Teilplans „Großflächiger Einzelhandel“ zum LEP NRW verstoßen. Er sei mit der gleichlautenden Zielbestimmung in Nr. 6.5-2 des im Zeitpunkt seines Inkrafttretens geltenden LEP NRW unvereinbar. Danach dürften Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevanten Kernsortimenten zwar in neu geplanten zentralen Versorgungsbereichen in städtebaulich integrierten Lagen, die aufgrund ihrer räumlichen Zuordnung sowie verkehrsmäßigen Anbindung für die Versorgung der Bevölkerung zentrale Funktionen des kurz-, mittel- oder langfristigen Bedarfs erfüllen sollen, dargestellt und festgesetzt werden, doch seien diese Voraussetzungen hier nicht gegeben. Es bestehe kein städtebaulicher und versorgungsstruktureller Bezug zwischen dem Plangebiet und dem ihm zugeordneten Einzugsbereich. 34

Eine Reihe von textlichen Festsetzungen sei unbestimmt. 35

Für Nr. 1.1.1 der textlichen Festsetzungen gebe es keine Ermächtigungsgrundlage. Nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sei eine Beschränkung der Anzahl zulässiger Vorhaben in einem sonstigen Sondergebiet mangels Rechtsgrundlage unwirksam. Nach der textlichen Festsetzung Nr. 1.1.1 sei im SO1 jedoch nur ein Hersteller-Direktverkaufszentrum zulässig, was dem Willen des Rates entspreche. Aus der Unwirksamkeit der Beschränkung der Zahl zulässiger Vorhaben auf nur ein Hersteller- 36

Direktverkaufszentrum folge die Unwirksamkeit des Bebauungsplans insgesamt. Das Bundesverwaltungsgericht habe es in seinem Urteil vom 17. Oktober 2019 – 4 CN 8.18 –, juris, Rn. 30 ff., für möglich gehalten, dass ein Bebauungsplan trotz einer unzulässigen Beschränkung dieser Art im Übrigen wirksam sein könne, wenn eine zugleich festgesetzte Verkaufsflächenobergrenze, die wegen der Unwirksamkeit der Beschränkung als baugebietsbezogene Verkaufsflächenbeschränkung wirke, ausnahmsweise zulässig sei, weil sie sich im Ergebnis als vorhabenbezogen darstelle. Hierfür genüge es nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts allerdings nicht, dass der Rat im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses, zum Beispiel weil die Gemeinde mit einem Vorhabenträger einen entsprechenden städtebaulichen Vertrag abgeschlossen habe, davon ausgegangen sei, dass im Sondergebiet tatsächlich nur ein einziger Einzelhandelsbetrieb verwirklicht werde. Gebiets- und vorhabenbezogene Verkaufsflächenbegrenzungen seien nur dann identisch, wenn die Festsetzungen des Bebauungsplans nur die Errichtung eines einzigen Einzelhandelsbetriebs zuließen. Dies sei hier nicht der Fall. Es sei vielmehr durchaus möglich, auf den überbaubaren Grundstücksflächen im SO1 zwei DOC mit der festgesetzten Mindestverkaufsfläche zu errichten, deren Verkaufsflächen in der Summe die Obergrenze von 20.000 qm Verkaufsfläche überschreiten würden, was mit der Intention des Rates ersichtlich nicht zu vereinbaren sei. Dem Rat sei es darauf angekommen, die Verkaufsfläche auf 20.000 qm zu begrenzen. Auch nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sei es durchaus möglich, mit den für die Bauleitplanung zur Verfügung stehenden Festsetzungen ein Sondergebiet für nur einen einzigen Einzelhandelsbetrieb zu planen. Dafür kämen etwa Festsetzungen zur minimalen und maximalen Größe der Verkaufsfläche in Abstimmung mit Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung und zur überbaubaren Grundstücksfläche in Betracht.

Die baugebietsbezogene Verkaufsflächenbeschränkung lasse sich hier auch nicht als eine in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts anerkannte relative grundstücksbezogene Verkaufsflächenbeschränkung darstellen. Danach sei es im Rahmen von § 11 Abs. 2 Satz 1 BauNVO zulässig, die höchstzulässige Verkaufsfläche für die Grundstücke in einem Sondergebiet in der Form festzusetzen, dass die maximale Verkaufsfläche für jeweils einzelne Grundstücke festgelegt werde, sofern dadurch die Ansiedlung bestimmter Einzelhandelstypen und damit die Art der Nutzung im Sondergebiet geregelt werden solle. Voraussetzung einer derartigen absoluten grundstücksbezogenen Verkaufsflächenbeschränkung sei allerdings, dass es in dem Sondergebiet nur ein für die zugelassene Art der baulichen Nutzung geeignetes Baugrundstück gebe. Diese Rechtsprechung könne nur so verstanden werden, dass sich die absolute Verkaufsflächenbeschränkung auf ein einziges Baugrundstück im festgesetzten Sondergebiet beziehen müsse, das – was sich von selbst verstehe – vorhabengeeignet sein müsse. Nur bei einem solchen Verständnis entspreche die absolute Verkaufsflächenbeschränkung bezogen auf ein einziges Baugrundstück in dem Sondergebiet regelungstechnisch einer relativen Verkaufsflächenbeschränkung in Form einer Verhältniszahl. Sowohl im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses als auch bei Inkrafttretens des Bebauungsplans habe es aber im SO1 eine Mehrzahl von Buchgrundstücken gegeben. Wollte man annehmen, dass es mit Blick auf die tatsächliche Größe nur ein vorhabengeeignetes Grundstück im SO1 gebe, hätte die darauf bezogene Verkaufsflächenbeschränkung zur Folge, dass für die anderen Grundstücke im SO1 gar keine zulässige Nutzung festgesetzt sei. Dies sei kein sinnvolles Ergebnis.

Die textliche Festsetzung Nr. 2.1, wonach die Überschreitung der im SO1 festgesetzten maximal zulässigen Gebäudehöhe um bis zu maximal 3,0 m auf nur maximal 2 Prozent der festgesetzten überbaubaren Grundstücksfläche zulässig sei, sei ebenfalls unwirksam, weil

hiermit ein sogenanntes „Windhundrennen“ eröffnet werde.

Der Bebauungsplan beruhe auf einer fehlerhaften Abwägung. Er ermögliche im SO2 die Errichtung eines Parkhauses, das gegenüber den Anwohnern an der C5.-straße und an der S36.-straße insbesondere wegen seiner Länge von circa 330 m erdrückend wirke. Das geplante Parkhaus verstoße zudem als Fremdkörper inmitten eines vorhandenen Wohngebiets gegen § 50 Satz 1 BImSchG. Sein, des Antragstellers, Interesse, von planbedingten Lärmimmissionen verschont zu bleiben, sei fehlerhaft zu gering gewichtet worden. Sein Grundstück C6.-straße 12 liege in einem faktischen reinen Wohngebiet. Der Bebauungsplan Nr., der das Grundstück als allgemeines Wohngebiet festsetze, sei unwirksam. Die Richtwerte der TA Lärm für reine Wohngebiete würden durch die planbedingten Lärmimmissionen unter anderem am Immissionsort Nr. 4 (C7.-straße 12) überschritten. 39

Der Antragsteller beantragt, 40

den Bebauungsplan Nr. „Gebiet: S37.-T12., K6. und L8. in S38.-M16.“ der Stadt S39. für unwirksam zu erklären. 41

Die Antragsgegnerin beantragt, 42

den Antrag abzulehnen. 43

Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, das Vorbringen des Antragstellers in seinen dem Antragsschriftsatz vom 14. Juni 2017 nachfolgenden Schriftsätzen sei nach § 6 UmwRG nicht zu berücksichtigen. Die Voraussetzungen für eine Zulassung des Vorbringens trotz der Überschreitung der Frist des § 6 Satz 1 UmwRG lägen nicht vor. § 6 UmwRG sei auch in einem Normenkontrollverfahren anwendbar, in dem das Gericht die Wirksamkeit eines Bebauungsplans zu prüfen habe. § 6 Satz 1 UmwRG verweise auch auf Verfahren nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 UmwRG. In dessen Anwendungsbereich fielen alle Pläne und Programme, die in Anlage 5 zum UVPG aufgeführt seien. In Anlage 5 zu Nr. 1.8 UVPG seien Bauleitplanungen nach § 6 und § 10 BauGB ebenso ausdrücklich genannt wie in Nr. 1.5 Raumordnungspläne nach § 13 ROG. Eine Beschränkung der Rügefrist nach § 215 BauGB zum Nachteil potenzieller Antragsteller sei mit der Anwendung des § 6 UmwRG auf Normenkontrollverfahren nicht verbunden. Der Betroffene könne den Normenkontrollantrag erst kurz vor Ablauf der Jahresfrist stellen, sodass die Frist des § 6 UmwRG erst dann zu laufen beginne. Der Annahme, die Ausgestaltung des Normenkontrollverfahrens als objektives Beanstandungsverfahren spreche gegen die Anwendbarkeit des § 6 UmwRG, stehe die eindeutige Verweisung in § 6 Satz 1 UmwRG entgegen. 44

Der Bebauungsplan verstoße nicht gegen § 1 Abs. 4 BauGB. Er entspreche den Vorgaben der Nr. 6.5-2 LEP NRW. Insbesondere liege der mit dem Bebauungsplan ermöglichte neue zentrale Versorgungsbereich in einer städtebaulich integrierten Lage. Dass die Versorgungsfunktion dieses zentralen Versorgungsbereichs M17. über den Bereich des Stadtbezirks hinausgehen werde, sei gewollt und mit Blick auf die raumordnungsrechtlichen Vorgaben unproblematisch. 45

Die von dem Antragsteller erhobenen Bedenken gegen die Bestimmtheit einiger Festsetzungen seien unbegründet. 46

Zwar fehle es für die Beschränkung der Zahl der zulässigen Einkaufszentren im SO1 nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts an einer Rechtsgrundlage, 47

doch folge daraus nicht die Unwirksamkeit der für das SO1 festgesetzten Verkaufsflächenbeschränkung. Bei der gebotenen planerhaltenden Auslegung handele es sich um eine zulässige grundstücksbezogene Verkaufsflächenbeschränkung, da das SO1 nur aus einem vorhabengeeigneten Grundstück, nämlich dem 33.971 qm großen Flurstück 486 bestehe, für das eine überbaubare Grundstücksfläche von 31.427 qm festgesetzt sei. Kein anderes im SO1 gelegenes Grundstück sei für die Realisierung eines DOC der festgesetzten Art geeignet. Ungeachtet dessen folge aus der zwischen ihr und der Beigeladenen getroffenen vertraglichen Vereinbarung, dem Kaufvertrag vom 7. März 2014 und dem städtebaulichen Vertrag vom 14. November 2016, dass das SO1 insgesamt als einheitliches vorhabengeeignetes Grundstück zu beurteilen sei. Nach den Verträgen seien die Grundstücke im SO1 als Gesamtheit auf die Beigeladene zu übertragen und sollten von ihr in ihrer Gesamtheit mit einem DOC bebaut werden. Ein Auseinanderfallen der Eigentumsverhältnisse mit der Folge eines „Windhundrennens“ sei ausgeschlossen. Die zwischenzeitlich erfolgte Vereinigung der Flurstücke 320, 346, 352, 458 und 486 bestätige, dass es nur ein vorhabengeeignetes Grundstück gebe.

Danach sei auch Nr. 2.1 der textlichen Festsetzungen, die die ausnahmsweise Überschreitung der maximal zulässigen Gebäudehöhe regle, nicht wegen eines zu befürchtenden „Windhundrennens“ unwirksam. 48

Die Abwägung genüge den Anforderungen. Die optische Wirkung des Parkhauses auf seine nähere Umgebung habe der Rat erkannt und in die Abwägung eingestellt. Die Planung des Parkhauses verstoße nicht gegen § 50 BImSchG. Die Lärmschutzbelange der Anwohner seien fehlerfrei abgewogen worden. Es sei nicht zu beanstanden, dass das Schallgutachten für den Immissionsort auf dem Grundstück des Antragstellers die Immissionsrichtwerte für ein allgemeines Wohngebiet zugrunde gelegt habe. Der Bebauungsplan Nr., der das Grundstück als allgemeines Wohngebiet festsetze, sei wirksam. Auch wenn er unwirksam wäre, läge das Grundstück des Antragstellers in einem faktischen allgemeinen Wohngebiet, da sich zum Beispiel in dem Haus C8.-straße 8 die Büros von zwei Steuerberatern und auf dem Grundstück B2.-U2.-Straße 29 eine Kirche und eine Friedhofsgärtnerei befänden. 49

Die Beigeladene beantragt, 50

den Antrag abzulehnen. 51

Zur Begründung trägt sie im Wesentlichen vor, der Bebauungsplan verstoße nicht gegen § 1 Abs. 4 BauGB. Es sei zulässig, dass einem neu geplanten zentralen Versorgungsbereich eine Versorgungsfunktion über seine unmittelbare Umgebung oder über die Grenzen der Gemeinde hinaus zugewiesen werde. Soweit der Antragsteller meine, aus dem LEP NRW ergebe sich in diesem Zusammenhang ein „Kongruenzgebot“, sei dies unzutreffend. Grenzen für die Planung von Einzelhandelsvorhaben mit gemeindeübergreifender Versorgungsfunktion ergäben sich lediglich aus dem in Nr. 6.5-3 LEP NRW festgeschriebenen „Beeinträchtungsverbot“. 52

Die von dem Antragsteller gerügten Bestimmtheitsmängel lägen nicht vor. 53

Zwar sei nach der neuen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine Festsetzung, nach der in einem Sondergebiet nur ein Einkaufszentrum zulässig sei, mangels Rechtsgrundlage unwirksam. Dies führe allerdings nicht zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans insgesamt, wenn sich eine zugleich festgesetzte Verkaufsflächenbeschränkung planerhaltend als zulässige vorhabenbezogene Verkaufsflächenbeschränkung auslegen lasse und die Gemeinde den Bebauungsplan auch 54

in Kenntnis der Unwirksamkeit der Festsetzung zur Zahl der zulässigen Vorhaben aufgestellt hätte. Dies sei hier der Fall. Denn im SO1 liege mit dem Flurstück 486 nur ein vorhabengeeignetes Baugrundstück. Alle weiteren im SO1 gelegenen Grundstücke seien zu klein, um dort ein DOC mit der festgesetzten Mindestverkaufsfläche zu errichten. Dass das Flurstück 486 geteilt oder die weiteren im SO1 liegenden Grundstücke zu einem größeren vereinigt werden könnten, sei nicht maßgeblich. Außerdem stelle der zwischen ihr und der Antragsgegnerin abgeschlossene städtebauliche Vertrag sicher, dass im SO1 nicht mehr als ein DOC errichtet werde. Zwar habe das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 24. März 2010 – 4 CN 3.09 –, juris, Rn. 24, entschieden, dass es für die Zulässigkeit einer Verkaufsflächenbeschränkung grundsätzlich nicht genüge, dass die Gemeinde im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses wegen eines mit dem Vorhabenträger abgeschlossenen städtebaulichen Vertrags davon ausgehen könne, dass im Sondergebiet nur ein einziger Handelsbetrieb errichtet werde. Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Oktober 2019 – 4 CN 8.18 –, juris, müsse aber die Frage nach der Bedeutung eines abgeschlossenen städtebaulichen Vertrags für die Sicherstellung des Planungsziels „nur ein DOC“ neu beantwortet werden. Dem städtebaulichen Vertrag sei insofern eine die Festsetzungen ergänzende Funktion zuzugestehen (§ 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB). Zudem sei die Antragsgegnerin Eigentümerin fast aller Grundstücke im SO1, auf denen das DOC errichtet werden solle. Die Antragsgegnerin hätte den Bebauungsplan in Kenntnis der Unwirksamkeit der textlichen Festsetzung zur Zahl der im SO1 zulässigen Vorhaben auch ohne diese Festsetzung und im Übrigen unverändert aufgestellt, da durch die vertraglichen Regelungen gesichert sei, dass dort nur ein DOC errichtet werde.

Danach griffen die von dem Antragsteller geäußerten Bedenken gegen Nr. 2.1 der textlichen Festsetzungen ebenfalls nicht durch. 55

Abwägungsfehler lägen nicht vor. Das durch den Bebauungsplan ermöglichte Parkhaus im SO2 werde keine erdrückende Wirkung auf die bebauten Grundstücke westlich der C9.-straße und östlich der S40.-straße haben. 56

Der Bebauungsplan werde den Anforderungen des § 50 Satz 1 BImSchG gerecht. Das Parkhaus sei nicht, wie der Antragsteller behaupte, „inmitten eines bestehenden Wohngebiets geplant“. Bei dem L9. handele es sich um ein städtebaulich eigenständiges Gebiet, das nicht Bestandteil der Wohnbebauung westlich der C10.-straße und östlich der S41.-straße sei. Der Rat habe die mit dem Betrieb des im SO2 zulässigen Parkhauses verbundenen Lärmimmissionen auf die Nachbarschaft nicht unterschätzt. Der Antragsteller räume ein, dass in der Nachbarschaft des Parkhauses die Immissionsrichtwerte der TA Lärm für ein allgemeines Wohngebiet eingehalten würden. Der Bebauungsplan Nr. sei jedenfalls insoweit wirksam, als er die besagten Grundstücke in der Umgebung des Parkhauses als allgemeines Wohngebiet festsetze. Selbst wenn der Bebauungsplan Nr. auch insoweit unwirksam und die Bebauung entlang der C11.-straße als faktisches reines Wohngebiet einzuordnen wäre, hätte diese Bebauung gleichwohl nicht den Schutzanspruch eines reinen Wohngebiets. Vielmehr wäre der Schutzanspruch nach Nr. 6.7 der TA Lärm auf den Schutzanspruch eines allgemeinen Wohngebiets zu reduzieren. Grenzten ein gewerblich oder vergleichbar genutztes Gebiet und ein reines Wohngebiet aneinander, könnten nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die in dem reinen Wohngebiet eigentlich einzuhaltenden Immissionsrichtwerte auf einen Zwischenwert erhöht werden, der bis zu 10 dB(A) über den Immissionsrichtwerten nach Nr. 6.1 TA Lärm für ein reines Wohngebiet liegen dürfe. Die Nutzung des L10. mit den dafür typischen, in der Vergangenheit regelmäßig durchgeführten Veranstaltungen verringere den Schutzanspruch der Grundeigentümer auf einen Wert, der jedenfalls nicht höher als der Schutzanspruch eines Mischgebiets sei. 57

Ungeachtet dessen sei der Antragsteller mit seinem Vortrag zur Begründetheit des Normenkontrollantrags in seinen dem Antragsschriftsatz nachfolgenden Schriftsätzen nach § 6 Satz 2 UmwRG präkludiert.	58
Der Anwendungsbereich des § 6 UmwRG erfasse Rechtsbehelfe gegen alle Entscheidungen im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG. Darunter fielen alle Entscheidungen in Verwaltungsverfahren, die unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften erlassen würden. Hierzu zählten auch Bebauungspläne, sodass § 6 UmwRG auch im Normenkontrollverfahren anwendbar sei. Das Bundesverwaltungsgericht habe in seinem Urteil vom 27. November 2018 – 9 A 8.17 –, juris, Rn. 14, unter Hinweis auf die Gesetzgebungsmaterialien zu § 6 UmwRG festgestellt, dass der Gesetzgeber mit der Einführung der Vorschrift eine einheitliche und abschließende Regelung für alle Rechtsbehelfe im Geltungsbereich des UmwRG beabsichtigt habe. Der Sinn der Vorschrift bestehe darin, zur Straffung der Gerichtsverfahren beizutragen, indem der Prozessstoff zu einem frühen Zeitpunkt handhabbar gehalten werde. Auch der Normenkontrollantrag nach § 47 VwGO sei ein „Rechtsbehelf“, der zu einem „Gerichtsverfahren“ führe. Gerade bei Normenkontrollverfahren bestehe mit Blick auf deren Komplexität das vom Gesetzgeber verfolgte Interesse, den Prozessstoff früh festzulegen. Die gegenteilige Auffassung des 7. Senats des Oberverwaltungsgerichts (Urteil vom 29. Januar 2020 – 7 D 80/17.NE –, juris, Rn. 45 ff.) sei nicht richtig.	59
Der Antragsteller habe sich in seiner Antragsschrift vom 14. Juni 2016 nur zur Zulässigkeit seines Normenkontrollantrags geäußert. Der Vortrag zur Begründetheit in seinen weiteren Schriftsätzen sei verspätet und auch nicht nach § 6 Satz 2 UmwRG in Verbindung mit § 87b Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO entschuldigt. Die Voraussetzungen von § 6 Satz 3 UmwRG in Verbindung mit § 87b Abs. 3 Satz 3 VwGO lägen ebenfalls nicht vor. Bei dieser Regelung handele es sich um einen eng auszulegenden Bagatellvorbehalt. Insbesondere stelle die Prüfung aller dem Gericht vorliegenden Aufstellungsvorgänge und der darin enthaltenen Gutachten keinen „geringen Aufwand“ im Sinne des § 87b Abs. 3 Satz 3 VwGO dar. Anderenfalls hätte § 6 Satz 1 UmwRG keinen Anwendungsbereich mehr. Gerade auch im Hinblick auf die im Schriftsatz des Antragstellers vom 12. Juni 2020 gerügte Unwirksamkeit der Festsetzung zur Zahl der zulässigen Vorhaben im SO1 und der hieraus seiner Ansicht nach folgenden Unwirksamkeit des Bebauungsplans insgesamt seien die Voraussetzungen des § 87b Abs. 3 Satz 3 VwGO nicht gegeben.	60
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie der Beiakten Hefte 1 bis 86 Bezug genommen.	61
<u>Entscheidungsgründe:</u>	62
Der Antrag ist zulässig.	63
Der Antragsteller ist antragsbefugt.	64
Er kann sich jedenfalls auf eine mögliche Verletzung in subjektiven Rechten wegen der von ihm befürchteten Auswirkungen der Planung auf sein Grundstück in Form der Geräuschimmissionen berufen, die durch den Betrieb des DOC und des dazugehörigen Parkhauses in dem an das Grundstück des Antragstellers angrenzenden SO2 zu erwarten sind (§ 1 Abs. 6 Nr. 1 und Nr. 7 Buchstabe c BauGB). Das Interesse des Eigentümers eines außerhalb des Plangebiets liegenden Grundstücks, von Lärmimmissionen der im Plangebiet zugelassenen Nutzungen oder des durch sie verursachten Zu- und Abgangsverkehrs verschont zu bleiben, ist grundsätzlich ein für die Abwägung erheblicher privater Belang.	65

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 6. Dezember 2000	– 4 BN 59.00 –, juris, Rn. 7.	66
Der Antrag ist begründet.		67
Der Bebauungsplan hat beachtliche materielle Mängel.		68
Die textliche Festsetzung Nr. 1.1.1 Satz 1 ist unwirksam.		69
Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts fehlt für die in Nr. 1.1.1 Satz 1 der textlichen Festsetzungen formulierte Beschränkung der Zahl der im SO1 der Art nach zugelassenen Nutzungen auf ein Einkaufszentrum eine Rechtsgrundlage. Hiervon gehen auch die Beteiligten aus.		70
§ 11 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 Satz 1 BauNVO scheidet als Rechtsgrundlage aus. § 11 Abs. 2 Satz 1 BauNVO greift mit der Vorgabe, dass die Zweckbestimmung und die Art der Nutzung darzustellen und festzusetzen sind, das Regelungsmuster der §§ 2 bis 10 BauNVO auf. Die Darstellung und die Festsetzung der Zweckbestimmung haben für die sonstigen Sondergebiete die gleiche Aufgabe, die für die Baugebiete nach den §§ 2 bis 10 BauNVO dem jeweiligen ersten Absatz dieser Vorschriften zukommt. Sie dienen dazu, die Funktion des Sondergebiets festzulegen. Welche Vorhaben im Sondergebiet konkret zulässig sein sollen, ist nach dem Vorbild der Absätze 2 ff. der §§ 2 bis 10 BauNVO als Art der Nutzung festzusetzen. Das Schema, das die §§ 2 bis 10 BauNVO prägt, darf die Gemeinde beim Zugriff auf § 11 Abs. 2 Satz 1 BauNVO nicht verlassen.		71
Eine Beschränkung der Zahl zulässiger Vorhaben lässt sich nicht als Festsetzung der Zweckbestimmung verstehen. Die Zweckbestimmung setzt den Rahmen für die Zulässigkeit von Nutzungen in dem konkret festgesetzten Sondergebiet und umschreibt den Zweck, dem es dienen soll. In welcher Anzahl der Art nach zulässige Vorhaben in einem bestimmten Baugebiet verwirklicht werden, spielt für diesen Zweck keine Rolle und kann daher auch nicht im Wege der Zweckbestimmung festgesetzt werden. Dies gilt auch, wenn die Zweckbestimmung, wie dies bei Gebieten für Einkaufszentren nach § 11 Abs. 2 Satz 2 BauNVO der Fall ist, einen Anlagen- und Betriebsbezug unmittelbar herstellt.		72
Als Bestimmung der Art der Nutzung eines sonstigen Sondergebiets ist die Beschränkung der Zahl der dort zulässigen Vorhaben ebenfalls nicht möglich. Im Rahmen des § 11 BauNVO unterliegt der Plangeber geringeren Beschränkungen als bei der Festsetzung von Baugebieten nach den §§ 2 bis 10 BauNVO. Er ist weder an bestimmte Nutzungsarten noch an die Vorschriften über besondere Festsetzungen nach den § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO gebunden. Es obliegt ihm zu bestimmen, welche Anlagen zulässig oder ausnahmsweise zulassungsfähig sein sollen. Der Plangeber muss aber die vorhabenbezogene Typisierung beachten, die den §§ 2 bis 10 BauNVO zugrunde liegt. Die Absätze 2 und 3 der §§ 2 bis 9 BauNVO differenzieren danach, welche Vorhaben (Anlagen, Betriebe und sonstige Einrichtungen) in dem jeweils festgesetzten Baugebiet allgemein oder ausnahmsweise zulässig sind. Ähnliches gilt für die in § 10 BauNVO geregelten Sondergebiete, die der Erholung dienen.		73
Die numerische Beschränkung der in dem Baugebiet zulässigen Anlagen trägt zur Kennzeichnung der Art der zulässigen Nutzung nichts bei. Sie qualifiziert nicht einen Anlagentyp (hier: Einkaufszentrums – Hersteller-Direktverkaufszentrum), sondern quantifiziert Nutzungsoptionen. Solche Kontingentierungen von Nutzungsmöglichkeiten lässt die Baunutzungsverordnung nur in wenigen, ausdrücklich geregelten und hier nicht einschlägigen Ausnahmefällen zu.		74

Andere Rechtsgrundlagen für die Beschränkung der Zahl der zulässigen Vorhaben sind nicht ersichtlich. Die numerische Beschränkung ist schließlich auch nicht gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB in Verbindung mit den §§ 16 ff. BauNVO als Bestimmung des Maßes der zulässigen Nutzung zulässig, denn sie wird nicht mit Hilfe einer der von § 16 Abs. 2 BauNVO zugelassenen Parameter, etwa der Grundfläche oder der Geschossfläche in Verbindung mit der Festsetzung einer Mindestgröße der Verkaufsfläche, vorgenommen.	75
Vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Oktober 2019 – 4 CN 8.18 –, juris, Rn. 12 – 19.	76
Die für das SO1 geltende Beschränkung der Zahl der dort zulässigen Einkaufszentren in Nr. 1.1.1 Satz 1 der textlichen Festsetzung ist nach diesen Grundsätzen unwirksam.	77
Daraus folgt, dass die darin zugleich getroffenen Bestimmungen der Mindest- und Maximalgrößen der Verkaufsflächen im SO1 keinen Bestand haben können.	78
Nach den Vorstellungen des Rates im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses waren die Bestimmungen der Mindest- und Maximalgrößen der Verkaufsflächen ausschließlich vorhabenbezogen. Es wäre konsequent, dass schon wegen der unlösbaren funktionalen Verknüpfung der numerischen Beschränkung mit den Bestimmungen der Mindest- und Maximalgrößen der Verkaufsflächen aus der Unwirksamkeit der numerischen Beschränkung ohne Weiteres auch die Unwirksamkeit der damit zusammenhängenden Bestimmungen folgt. Da sich innerhalb der für das SO1 festgesetzten überbaubaren Grundstücksfläche mehr als ein Hersteller-Direktverkaufszentrum mit den Vorgaben zur Verkaufsfläche verwirklichen ließe, würde die so verstandene textliche Festsetzung Nr. 1.1.1 Satz 1 das Anliegen des Rates, insgesamt nicht mehr als 20.000 qm Verkaufsfläche im SO1 zuzulassen, verfehlen und wäre insgesamt unwirksam.	79
Eine Auslegung der Festsetzung entgegen ihrer eigentlichen Zielrichtung als baugebietsbezogene Verkaufsflächenbeschränkung führt zu keinem anderen Ergebnis. Ist die textliche Festsetzung Nr. 1.1.1 Satz 1 so zu lesen, dass im SO1 Hersteller-Direktverkaufszentren mit insgesamt mindestens 12.000 qm und maximal 20.000 qm Gesamtverkaufsfläche zulässig sind, fehlt für eine solche auf das Baugebiet bezogene Verkaufsflächenbeschränkung – die Vorgabe der Mindestgröße der Verkaufsfläche kann in diesem Zusammenhang vernachlässigt werden – nach ständiger Rechtsprechung ebenfalls eine Rechtsgrundlage. In einem festgesetzten Baugebiet müssen die dort zugelassenen Nutzungen innerhalb der überbaubaren Grundstücksflächen prinzipiell an jeder Stelle möglich sein. Das gilt auch für sonstige Sondergebiete im Sinne des § 11 BauNVO. Bei einer Kontingentierung von Einzelhandelsnutzungen, wie sie eine Verkaufsflächenbeschränkung darstellt, wäre nach Ausschöpfung des Kontingents eine an sich zugelassene Einzelhandelsnutzung an anderer Stelle im Baugebiet nicht mehr möglich.	80
Ob wegen der konkreten Umstände im Einzelfall ein „Windhundrennen“ um einen Anteil an dem festgelegten Kontingent nicht zu erwarten oder gar ausgeschlossen ist, ändert grundsätzlich nichts daran, dass es für eine allein baugebietsbezogene Verkaufsflächenbeschränkung an einer Rechtsgrundlage fehlt.	81
Vgl. BVerwG, Urteil vom 3. April 2008 – 4 CN 3.07 –, juris, Rn. 14.	82
Der Einwand der Antragsgegnerin und der Beigeladenen, es bestehe keine Gefahr eines „Windhundrennens“, weil es hier keine zwei Grundstückseigentümer gebe, die die Möglichkeit hätten, ein Vorhaben der zulässigen Art im SO1 zu realisieren, führt in diesem Zusammenhang nicht weiter. Sie heben insoweit hervor, dass mit Blick auf die	83

Eigentumsverhältnisse an den im SO1 liegenden Grundstücken und der insoweit zwischen der Antragsgegnerin und der Beigeladenen beziehungsweise zwischen privaten Dritten und der Beigeladenen abgeschlossenen Verträge gewährleistet sei, dass das Eigentum an den im SO1 liegenden Grundstücken insgesamt im Wesentlichen stets in einer Hand liegen werde. Es hätten nicht zwei Grundstückseigentümer die Möglichkeit, ein Vorhaben der zulässigen Art zu realisieren. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kommt es jedoch nicht auf die wandelbaren Eigentumsverhältnisse an den Grundstücken im Plangebiet an, denn der Bebauungsplan ist nicht eigentümerbezogen, sondern städtebaulich-bodenrechtlich zu betrachten.	
Vgl. zum Beispiel BVerwG, Beschluss vom 11. November 2009 – 4 BN 63.09 –, juris, Rn. 3.	84
Die jeweilige Aufteilung der Grundstücke im Baugebiet und die sie betreffenden Eigentumsverhältnisse sind insoweit rechtlich ohne Bedeutung.	85
Soweit das Bundesverwaltungsgericht entschieden hat, dass eine für ein Sondergebiet festgesetzte baugebietsbezogene Verkaufsflächenbeschränkung für dort zugelassene Handelsbetriebe gleichwohl ausnahmsweise zulässig sein kann, wenn sie zugleich eine zulässige vorhabenbezogene Verkaufsflächenbeschränkung ist, weil in dem Sondergebiet tatsächlich nur ein einziger Handelsbetrieb angesiedelt werden kann,	86
vgl. BVerwG, Urteil vom 24. März 2010 – 4 CN 3.09 –, juris, Rn. 24, und vom 3. April 2008 – 4 CN 3.07 –, juris, Rn. 18,	87
ist ein solcher Fall hier nicht gegeben, denn in dem Sondergebiet SO1 finden – abweichend von den Vorstellungen des Rates – auch zwei Einkaufszentren/Hersteller-Direktverkaufszentren mit einer Verkaufsfläche von jeweils mindestens 12.000 qm Platz, zumal das Bundesverwaltungsgericht davon ausgeht, dass mehrere Einkaufszentren in einem Gebäudekomplex, das heißt „unter einem Dach“ untergebracht werden können.	88
Vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Oktober 2019 – 4 CN 8.18 –, juris, Rn. 30 ff.	89
Wenn die Antragsgegnerin und die Beigeladene dem entgegenhalten, durch die durch vertragliche Regelungen abgesicherten Eigentumsverhältnisse und dem zwischen ihnen abgeschlossenen städtebaulichen Vertrag sei sichergestellt, dass im SO1 nur ein Einkaufszentrum/Hersteller-Direktverkaufszentrum angesiedelt werde, ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geklärt, dass es nicht ausreicht, wenn der Plangeber im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses – zum Beispiel weil die Gemeinde mit einem Vorhabenträger einen entsprechenden städtebaulichen Vertrag geschlossen hat – davon ausgehen kann, dass im Sondergebiet tatsächlich nur ein einziger Handelsbetrieb verwirklicht werden wird.	90
Vgl. BVerwG, Urteil vom 24. März 2010 – 4 CN 3.09 –, juris, Rn. 24.	91
Diese Rechtsprechung ist ersichtlich so zu verstehen, dass sich die Feststellung, in dem Sondergebiet könne tatsächlich nur ein einziger Handelsbetrieb angesiedelt werden, aus dem Inhalt des Bebauungsplans ergeben muss und gerade nicht aus ergänzenden Vereinbarungen der Gemeinde mit Dritten folgen soll. Soweit die Beigeladene eine Begründung für diese Rechtsansicht vermisst, ergibt sich eine solche aus der Natur der Sache, denn es geht bei der Auslegung einer an sich unzulässigen Festsetzung als ausnahmsweise zulässig gerade um den Inhalt des Bebauungsplans, der durch seine Festsetzungen bestimmt wird und sich nicht durch Vereinbarungen außerhalb des	92

Aufstellungsverfahrens modifizieren lässt. Für ihre gegenteilige Ansicht, wonach diese Rechtsprechung nur dann einschlägig sei, wenn – anders als hier – eine Beschränkung auf einen einzigen Einzelhandelsbetrieb durch die Festsetzungen in einem Bebauungsplan tatsächlich zulässig sei, bleiben die Antragstellerin und die Beigeladene eine überzeugende Erklärung schuldig. Insbesondere stellt sich der besagte städtebauliche Vertrag nicht etwa als eine – von der Rechtsprechung in anderen Zusammenhängen anerkannte – Verlagerung der Lösung planbedingter „Konflikte“ auf eine nachfolgende Genehmigungsebene dar.

Es bedarf vor diesem Hintergrund keiner Vertiefung, ob und in welchem Rahmen sich der von der Antragsgegnerin mit der Beigeladenen abgeschlossene, von ihnen festsetzungsergänzend genannte Vertrag überhaupt auf den Bebauungsplan auswirken kann. Die Annahme der Antragsgegnerin, rechtliche Grundlage des Vertrags sei hier § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB, wonach die Gemeinde zur Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele städtebauliche Verträge schließen könne, trifft jedenfalls hinsichtlich des hier in Rede stehenden Sachverhalts nicht zu, denn der städtebauliche Vertrag ist kein Instrument zur Heilung von Fehlern in der Bauleitplanung. Soweit die Beigeladene beklagt, der Plangeber sei nach den rechtlichen Vorgaben gezwungen, bei der Planung eines Einkaufszentrums in einem Sondergebiet die Verkaufsflächen zu beschränken, und daraus folgert, dass ihm die Rechtsordnung dies auch ermöglichen müsse, geht diese Folgerung schon deshalb fehl, weil ihm die Wahl eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans in jedem Fall offen steht und sich gegebenenfalls auch aufdrängt. Wenn der Plangeber dagegen für die maßgeschneiderte Planung eines konkreten Vorhabens das Instrumentarium der Angebotsplanung wählt, das eine andere Zielrichtung hat und für maßgeschneiderte Planungen nur eingeschränkt tauglich ist, rechtfertigen etwaige Probleme bei der einen oder anderen Festsetzung nicht die Annahme, die geltenden gesetzlichen Bestimmungen und ihre Anwendung durch die Gerichte würden zu nicht hinnehmbaren Ergebnissen führen. Der Plangeber kann seine planerischen Vorstellungen eben nur so umsetzen, wie es die einschlägigen gesetzlichen Vorgaben erlauben. Dass sich im Sinne der früheren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die Beschränkung auf nur einen einzigen zulässigen Handelsbetrieb in einem festgesetzten Baugebiet faktisch daraus ergeben kann, dass bei Ausnutzung der Festsetzungen des Bebauungsplans insbesondere zur überbaubaren Grundstücksfläche und zum Maß der baulichen Nutzung nur die Realisierung eines einzigen Handelsbetriebs in dem Baugebiet möglich ist, sei daher nur angemerkt.

Soweit sich die Prozessbevollmächtigten der Beigeladenen in der mündlichen Verhandlung darüber beklagt haben, dass der Senat beziehungsweise das Bundesverwaltungsgericht nach dem Satzungsbeschluss neue Anforderungen an die Bauleitplanung gestellt hätten, hinsichtlich derer – rückwirkend betrachtet – eine entsprechende Planung sowie eine Beratung der Gemeinde beziehungsweise des Investors unmöglich gewesen sei, hat der Senat dafür kein Verständnis. Es liegt in der Natur sich ständig fortentwickelnder Rechtsprechung, dass – auch abhängig von der konkreten Fallgestaltung – bestimmte Rechtsfragen von den Gerichten unter einem besonderen Blickwinkel erstmals neu oder – etwa aufgrund besserer Erkenntnis – modifizierend oder präzisierend entschieden werden. Dass die Beteiligten, die aufgrund einer sich in dieser Weise fortentwickelnden Rechtsprechung in einem gerichtlichen Verfahren zu unterliegen drohen, nicht verlangen können, dass das Gericht in ihrem Fall wie bisher entscheidet, bedarf keiner weiteren Begründung. Im Übrigen wurde bereits im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses die Frage, ob die Beschränkung der Anzahl der zulässigen Nutzungen in einem Sondergebiet wirksam sein kann, von den Gerichten diskutiert.

Vgl. zum Beispiel Nds. OVG, Urteil vom 25. April 2012 – 1 KN 215/10 –, juris, Rn. 182 ff., und BVerwG, Beschluss vom 13. November 2012 – 4 BN 30.12 –, juris, Rn. 9.

Gleichwohl hat der Rat – mit Ausnahme der mithin rechtlich unsicheren numerischen Beschränkung der im SO1 zulässigen Vorhaben – planerische Festsetzungen unterlassen, die sichergestellt hätten, dass nur ein Hersteller-Direktverkaufszentrum im SO1 verwirklicht werden kann. 96

Die Wirksamkeit des Bebauungsplans folgt schließlich auch nicht aus den Überlegungen, die das Bundesverwaltungsgericht in dem mehrfach zitierten Urteil vom 17. Oktober 2019 zur Möglichkeit einer grundstücksbezogenen Verkaufsflächenbeschränkung angestellt hat. § 11 Abs. 2 Satz 1 BauNVO eröffne dem Plangeber die Möglichkeit, die maximal zulässige Verkaufsfläche für das jeweilige Grundstück im Bebauungsplan als Art der Nutzung in der Form festzusetzen, dass sie im Verhältnis zur Grundstücksgröße durch eine Verhältniszahl festgelegt werde, soweit dadurch die Ansiedlung bestimmter Einzelhandelstypen und damit die Art der baulichen Nutzung im Sondergebiet geregelt werden solle. Für die Art der Nutzung mache es freilich keinen Unterschied, ob der Plangeber für einzelne Baugrundstücke im Plangebiet insoweit eine Verhältniszahl oder eine absolute Zahl festsetze, die sich durch den Bezug auf die Grundstücksgröße auch als Verhältniszahl ausdrücken ließe. § 11 Abs. 2 Satz 1 BauNVO lasse es deshalb zu, die maximal zulässige Verkaufsfläche für die Grundstücke im Bebauungsplan in der Form festzusetzen, dass die maximale Verkaufsfläche für jeweils einzelne Grundstücke festgelegt werde, sofern dadurch die Ansiedlung bestimmter Einzelhandelsbetriebstypen und damit die Art der Nutzung im Sondergebiet geregelt werden solle. 97

Vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Oktober 2019 – 4 CN 8.18 –, juris, Rn. 32. 98

Dem Senat erschließt sich bereits nicht, welcher Einzelhandelstyp durch die Größe seiner maximalen Verkaufsfläche im Verhältnis zur Größe des Grundstücks, auf dem er errichtet werden soll, der Art seiner Nutzung nach gekennzeichnet sein könnte. 99

Das OVG Rheinland-Pfalz hat in dem Urteil, auf das sich das Bundesverwaltungsgericht in diesem Zusammenhang ausdrücklich beruft, hierzu ausgeführt: 100

„Dabei ergibt sich dieses Verhältnis aus den Besonderheiten der Betriebstypen, nämlich den im Regelfall für den Betrieb erforderlichen Nebenräumen, Büros und Verwaltungsräumen, Werkstatträumen, Lagerräumen etc. und dem durchschnittlichen Stellplatzbedarf für Kunden und Mitarbeiter der Betriebe. So ist bei der Festsetzung der Verhältniszahl 0,5 zugrunde gelegt worden, dass es sich hierbei um bestimmte Arten von Einzelhandelsbetrieben, wie Discounter, Lagerhallenverkaufsbetriebe, Baumärkte etc. handelt, die typischerweise einen erhöhten Bedarf an Verkaufsflächen im Verhältnis zur Grundstücksfläche geltend machen können, wobei andererseits bei diesen Betrieben der Bedarf an Nebenräumen extrem niedrig und Verwaltungs- sowie Büroräume zum Teil gar nicht benötigt werden (Filialbetriebe). Die Restfläche wird bei solchen Betrieben nach den Feststellungen der Antragsgegnerin fast komplett als Parkplatzfläche benötigt. Soweit eine Verkaufsflächenzahl von 1,0 festgesetzt ist, stellt diese Festsetzung auf bestimmte Einzelhandelsbetriebe – charakteristischerweise Möbelhäuser – ab, die in der Regel mehrgeschossig genutzt werden und bei denen die Lagerfläche gleichzeitig als Ausstellungsfläche und damit als Verkaufsfläche genutzt wird. Damit zielt die Festsetzung der Verhältniszahl, deren städtebaulicher Hintergrund die Deckelung der Verkaufsflächen im Gewerbepark N. ist, zugleich darauf, auf bestimmten Teilflächen der Sondergebiete jeweils unterschiedliche Arten der Einzelhandelsnutzung zu ermöglichen bzw. auszuschließen. Die Festsetzung ist deshalb durch § 11 Abs. 2 BauNVO 101

gedeckt, weil sie somit unterschiedliche Arten der Einzelhandelsnutzung regelt.“

Vgl. OVG Rh.-Pf., Urteil vom 11. Juli 2002 – 1 C 10098/02 – juris, Rn. 54, und dazu 102
Bischopink, Verkaufsflächenbegrenzungen über Sondergebietsfestsetzungen, ZfBR 2010,
223 (228).

Es kann offen bleiben, ob diese Ausführungen überzeugen. Jedenfalls lassen sich damit 103
keine Festsetzungen absoluter Unter- oder Obergrenzen von Verkaufsflächen als
Bestimmung zur Art der in einem Sondergebiet zugelassen Nutzung begründen, wenn die
jeweilige Festsetzung – wie hier die Obergrenze der Verkaufsfläche – ersichtlich nicht das
Verhältnis von Verkaufsfläche zur Grundstücksgröße und die Besonderheiten eines
bestimmten Betriebstyps im Blick hat, sondern allein in Umsetzung der gutachterlichen
Bewertungen zur Verträglichkeit des Vorhabens für die Nachbargemeinden festgelegt worden
ist, während die Zweckbestimmung des Sondergebiets die Art der zugelassenen Nutzung
bereits abschließend bestimmt.

Aber auch wenn man im Prinzip dem dargestellten grundstücksbezogenen Ansatz des 104
Bundesverwaltungsgerichts, den der Senat nicht zuletzt wegen der von den konkreten
Grundstückszuschnitten grundsätzlich unabhängigen Bauleitplanung allerdings nicht für
angebracht hält,

vgl. zum Beispiel BVerwG, Beschluss vom 11. November 2009 – 4 BN 63.09 –, a.a.O., 105
folgen wollte, 106

so VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 12. August 2020 – 3 S 1113/20 –, juris, Rn. 17; OVG 107
Rh.-Pf., Urteil vom 1. Juli 2020 – 8 C 11841/19 –, juris, Rn. 38 ff.; Bay. VGH, Urteil vom
28. November 2019 – 2 N 17.2338 –, juris, Rn. 38,

würde dies hier nichts an der Unwirksamkeit der textlichen Festsetzung Nr. 1.1.1 Satz 1 108
ändern, da sich die für das SO1 festgesetzten Mindest- und Maximalgrößen der zulässigen
Verkaufsflächen zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses beziehungsweise des
Inkrafttretens des Bebauungsplans gerade nicht auf ein Grundstück, sondern auf die gesamte
Fläche des Sondergebiets und damit auf mehrere Grundstücke bezogen.

Der Senat versteht nämlich die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts, etwa, der 109
Plangeber habe sein Ziel im Gewand einer grundstücksbezogenen Festsetzung erreicht,
wenn es nur ein für die Art der Nutzung „Einkaufszentrum“ geeignetes Baugrundstück gebe,
dahin, dass das jeweilige Baugebiet mit dem einen vorhabengeeigneten Grundstück im
Wesentlichen identisch sein muss, um bei Wegfall einer unzulässigen numerischen
Beschränkung der zugelassenen Nutzungen eine zugleich festgesetzte vorhabenbezogene
oder baugebietsbezogene Beschränkung der Verkaufsflächen als grundstücksbezogen
verstehen zu können.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Oktober 2019 – 4 CN 8.18 –, juris, Rn. 34 am Ende: „Besteht 110
das Plangebiet nur aus einem vorhabengeeigneten Grundstück ...“. Dass der Fall in
tatsächlicher Hinsicht anders lag, wie sich aus dem Urteil des OVG Rh.-Pf., Urteil vom 1. Juli
2020 – 8 C 11841/19 –, juris, Rn. 38 ff., ergibt, ist insoweit unerheblich.

Selbst wenn zugrunde zu legen wäre, dass es in dem Sondergebiet mit dem Flurstück 486 111
nur ein Grundstück gab, das allein geeignet war, darauf ein Vorhaben zu verwirklichen, das
den Festsetzungen des Bebauungsplans entspricht, stellte sich die auf das SO1 bezogene

Verkaufsflächenbeschränkung nach dem Verständnis des Senats somit nicht als eine nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zulässige grundstücksbezogene Verkaufsflächenbeschränkung dar. Denn in dem SO1 gab es eine Reihe weiterer Grundstücke, und das Vorhaben – wovon auch die Antragsgegnerin und die Beigeladene ausgehen – sollte und soll auf allen Grundstücken verwirklicht werden. Dann lässt sich die in Nr. 1.1.1 Satz 1 der textlichen Festsetzungen bestimmte absolute Verkaufsflächenbeschränkung aber nicht sinnvoll als eine grundstücksbezogene Verkaufsflächenbeschränkung, wollte man eine solche überhaupt anerkennen, verstehen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die textliche Festsetzung Nr. 1.1.1 Satz 1 wegen der Unwirksamkeit der numerischen Beschränkung der im SO1 zulässigen Nutzungen und wegen der Unwirksamkeit der Beschränkung der Verkaufsflächen im SO1 insgesamt unwirksam ist. Die ebenfalls in Nr. 1.1.1 Satz 1 getroffenen Regelungen zur maximalen durchschnittlichen Größe der Verkaufsfläche und zur maximalen Größe der Verkaufsflächen je Verkaufsstätte haben ohne diese unwirksamen Regelungen keine eigenständige Bedeutung, denn sie setzen eine allgemeine Beschränkung der Verkaufsflächen im SO1 voraus. 112

Auch Nr. 1.1.1 Satz 2 der textlichen Festsetzungen ist mangels Rechtsgrundlage unwirksam. Danach sollen Verkaufsflächen nur im Erdgeschoss und auf maximal 20 Prozent der zulässigen Gesamtverkaufsfläche im ersten Obergeschoss zulässig sein. 113

Wie oben bereits ausgeführt, unterliegt der Plangeber bei Festsetzungen nach § 11 BauNVO geringeren Beschränkungen als bei der Festsetzung von Baugebieten nach den §§ 2 bis 10 BauNVO. Er ist weder an bestimmte Nutzungsarten noch an die Vorschriften über besondere Festsetzungen nach den § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO gebunden. Er darf entscheiden, welche Anlagen allgemein oder ausnahmsweise zulässig sind. Dabei kann er auch die Art der baulichen Nutzung näher konkretisieren und zu diesem Ziel die Merkmale bestimmen, die ihm am besten geeignet erscheinen, um das verfolgte Planungsziel zu erreichen. Die Grundlage hierfür findet sich unmittelbar in § 11 BauNVO. 114

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 9. Februar 2011 – 4 BN 43.10 –, juris, Rn. 12, Urteil vom 3. April 2008 – 4 CN 3.07 –, juris, Rn. 16, und vom 28. Februar 2002 – 4 CN 5.01 –, juris, Rn. 21, Beschluss vom 7. September 1984 – 4 N 3.84 –, juris, Rn. 20. 115

Dementsprechend sind in Rechtsprechung und Literatur auf der Grundlage von § 11 Abs. 1 in Verbindung mit § 11 Abs. 2 Satz 1 BauNVO auch für Hersteller-Direktverkaufszentren die Festsetzung von vorhabenbezogenen Unter- und Obergrenzen für Verkaufsflächen sowie die Festsetzung der zulässigen Warensortimente und die Beschränkung der Verkaufsflächen für einzelne Sortimente als zulässig anerkannt worden. 116

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 9. Februar 2011 – 4 BN 43.10 –, juris, Rn. 7, 11 ff., Urteil vom 3. April 2008 – 4 CN 3.07 –, juris, Rn. 16, und vom 27. April 1990 – 4 C 36.87 –, juris, Rn. 30; OVG Schl.-H., Urteil vom 22. April 2010 – 1 KN 19/09 –, juris, Rn. 94; Kuschnerus, Der sachgerechte Bebauungsplan, 4. Aufl., Rn. 832. 117

Nicht mehr als Definition oder Differenzierung der Nutzungsart Einkaufszentrum/Hersteller-Direktverkaufszentrum lässt sich dagegen die textliche Festsetzung Nr. 1.1.1 Satz 2 begreifen, soweit sie bestimmt, dass Verkaufsflächen nur im Erdgeschoss und auf maximal 20 Prozent der insgesamt zulässigen Verkaufsfläche im ersten Obergeschoss zulässig sind. Nach der Planbegründung soll hiermit erreicht werden, dass das DOC im sogenannten „Village-Stil“ errichtet wird. Das SO1 solle weitgehend gleichmäßig durch die Verkaufsstätten 118

und deren Verkaufsflächen ausgefüllt werden, wobei eine städtebaulich nicht erwünschte räumliche Konzentration von Verkaufsflächen auf zum Beispiel nur einen Teilbereich über mehrere Etagen ausgeschlossen werden sollte. An anderer Stelle der Planbegründung wird auf den sogenannten „Village-Stil“ als für neu errichtete Outlet-Center typische Bauform Bezug genommen, die sich dadurch auszeichne, dass die einzelnen Verkaufsstätten ganz überwiegend eingeschossig seien, sich also nur im Erdgeschoss befänden und entlang einer sogenannten „Mall“ lägen, von der aus sie auch für Menschen mit eingeschränkter Mobilität leicht zugänglich seien. Zur weiteren Sicherung des „Village-Stils“ dienten die Festsetzungen zur maximalen durchschnittlichen Größe der Verkaufsstätten und zur maximalen Größe der Verkaufsfläche je Verkaufsstätte. Im DOC sollten keine überdimensionierten Verkaufsstätten mit besonderer Ausstrahlungswirkung, sondern eine Mischung von Verkaufsstätten unterschiedlicher Art und Größe entstehen.

Aus § 1 Abs. 3 Satz 1 BauNVO und § 11 BauNVO ergibt sich zwar, dass innerhalb eines Sondergebiets auch in einer der vertikalen Gliederung vergleichbaren Weise unterschiedliche Nutzungen oder Nutzungsarten auf verschiedene Geschosse, Ebenen oder sonstige bauliche Anlagen verteilt festgesetzt werden können, ohne dass es eines Rückgriffs auf § 1 Abs. 7 BauNVO bedarf. 119

Vgl. Kuschnerus, Der sachgerechte Bebauungsplan, 4. Aufl., Rn. 826 und 842. 120

Einer solchen Verteilung von Nutzungen oder Nutzungsarten dient die textliche Festsetzung Nr. 1.1.1 Satz 2 aber nicht. 121

Verkaufsflächen stellen weder Nutzungen nach § 1 Abs. 7 noch bestimmte Anlagetypen nach § 1 Abs. 9 BauNVO dar. Nutzungen im Sinne des § 1 Abs. 7 BauNVO sind nur die im Katalog der einzelnen Baugebietstypen aufgeführten Nutzungsarten, zu denen auch Einzelhandelsbetriebe gehören. Die Nutzflächen solcher Einzelhandelsbetriebe sind im Regelfall nicht ausschließlich Verkaufsflächen, sondern beinhalten etwa auch Lager-, Büro- und Sozialräume. Ebenso wenig sind Verkaufsflächen bestimmte Anlagetypen im Sinne des § 1 Abs. 9 BauNVO. Um ein bestimmter Anlagentyp zu sein, müssten sie als Gattung oder sonst typisierend umschrieben werden können, was nicht der Fall ist. 122

Vgl. VGH Bad.-Württ, Urteil vom 15. Oktober 1993 – 3 S 335/92 –, juris, Rn. 37 ff. 123

Zwar bestimmt der Rat bei einem Sondergebiet nach § 11 BauNVO selbst den Zweck des Gebiets und die Art der in dem Gebiet zulässigen Nutzungen und ist dabei weder an die in den §§ 2 bis 9 BauNVO genannten Nutzungsarten noch an die in § 1 Abs. 4 ff. BauNVO insoweit zugelassenen Differenzierungsmöglichkeiten gebunden, doch gilt diese Unabhängigkeit von den gesetzlichen Vorgaben nur für Festsetzungen zur Art der baulichen Nutzung. 124

Die Verteilung der Verkaufsflächen beziehungsweise – wie hier – die Beschränkung der Verkaufsflächen bei einer der Art nach zugelassenen mehrgeschossigen Einzelhandelsnutzung in einem bestimmten Geschoss ist nicht mehr als Festsetzung zur Art der baulichen Nutzung zu verstehen. Der Rat hat die Festsetzung dementsprechend ausdrücklich damit begründet, einen bestimmten Stil beziehungsweise eine bestimmte Bauform sichern zu wollen. Dies hat mit der Art der baulichen Nutzung nichts zu tun. 125

Soweit die Prozessbevollmächtigten der Beigeladenen in der mündlichen Verhandlung auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. April 1990 – 4 C 36.87 – hingewiesen haben, folgt daraus kein anderes Ergebnis. Nach diesem Urteil ist es der Gemeinde gestattet, 126

in einem Bebauungsplan, mit dem sie gemäß § 11 Abs. 2 BauNVO ein Sondergebiet für einen großflächigen Handelsbetrieb festsetzt, nach Quadratmetergrenzen bestimmte Regelungen über die höchstzulässige Verkaufsfläche zu treffen. Es handele sich dabei um eine Festsetzung zur Art der baulichen Nutzung, mit der der Plangeber in Fortführung des vom Ordnungsgeber geschaffenen Konzepts eine nach der Betriebsgröße abgegrenzte besondere Nutzungsart „großflächiger Einzelhandel“ weiter auffächere.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 27. April 1990 – 4 C 36.87 –, juris, Rn. 29. 127

Um eine weitere Auffächerung der Nutzungsart „großflächiger Einzelhandel“ geht es nach Auffassung des Senats bei der hier in Rede stehende Verteilung der Verkaufsflächen des DOC auf die Geschosse gerade nicht. 128

Die genannten Mängel der textlichen Festsetzung Nr. 1.1.1 Satz 1 und Satz 2 führen jeweils für sich zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans insgesamt. 129

Die Unwirksamkeit eines Teils eines Bebauungsplans führt nur dann nicht zu dessen Unwirksamkeit insgesamt, wenn die übrigen Festsetzungen auch ohne den unwirksamen Teil sinnvoll bleiben und nach dem mutmaßlichen Willen des Plangebers mit Sicherheit anzunehmen ist, dass er sie auch ohne den unwirksamen Teil getroffen hätte. Die teilweise Aufhebung des Bebauungsplans darf das Plankonzept nicht verfälschen. Im Zweifel hat das Gericht der Gemeinde durch Aufhebung des Bebauungsplans insgesamt die Möglichkeit zu einer neuen planerischen Gesamtentscheidung zu eröffnen. 130

Vgl. BVerwG, Urteil vom 26. März 2009 – 4 C 21.07 –, juris, Rn. 30. 131

Der Rat hätte den Bebauungsplan in Kenntnis der Unwirksamkeit der textlichen Festsetzungen Nr. 1.1.1 Sätze 1 und 2 so nicht beschlossen. Die Beschränkung der Verkaufsfläche im SO1 auf maximal 20.000 qm war für ihn mit Blick auf die zu erwartenden negativen Auswirkungen des geplanten Einkaufszentrums/Hersteller-Direktverkaufs-zentrums auf die umliegenden zentralen Versorgungsbereiche unverzichtbar. Aus den vorstehend wiedergegebenen Teilen der Planbegründung ergibt sich überdies, dass es dem Rat besonders darauf ankam, dass ein DOC im „Village-Stil“ verwirklicht würde, was er maßgeblich durch die Verteilung der Verkaufsflächen auf das Erd- und Obergeschoss zu erreichen versucht hat. 132

Die Unwirksamkeit der textlichen Festsetzungen Nr. 1.1.1 Sätze 1 und 2 erfasst zudem nicht nur die Sondergebietsfestsetzungen insgesamt, sondern auch die Festsetzungen der Gewerbegebiete GE1 und GE2. Zwar werden mit den Gewerbegebietsfestsetzungen ausweislich der Planbegründung auch eigenständige, von der Ansiedlung des DOC nebst Parkhaus in den Sondergebieten unabhängige Ziele verfolgt. Die Festsetzungen zu den in den Gewerbegebieten zulässigen Nutzungen stehen jedoch insbesondere unter den Aspekten Immissionsschutz und Einzelhandelssteuerung in einem untrennbaren Zusammenhang mit den Sondergebietsfestsetzungen. Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass der Rat die Gewerbegebietsfestsetzungen auch in Kenntnis der Unwirksamkeit der Sondergebietsfestsetzungen mit ihrem konkreten Inhalt so beschlossen hätte. 133

Der Aufhebung des Bebauungsplans wegen der aufgezeigten Mängel, die zu seiner Unwirksamkeit insgesamt führen, steht nicht etwa § 6 Satz 1 UmwRG entgegen. Danach hat eine Person oder eine Vereinigung im Sinne des § 4 Absatz 3 Satz 1 UmwRG innerhalb einer Frist von zehn Wochen ab Klageerhebung die zur Begründung ihrer Klage gegen eine 134

Entscheidung im Sinne von § 1 Absatz 1 Satz 1 UmwRG oder gegen deren Unterlassen dienenden Tatsachen und Beweismittel anzugeben.

Der Anwendungsbereich des § 6 Satz 1 UmwRG wäre hier zwar gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 a) und 4 a) UmwRG eröffnet, doch ist die Vorschrift im Rahmen der Prüfung der Begründetheit eines Normenkontrollantrags nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO grundsätzlich von vornherein nicht anwendbar. Dies hat der 7. Senat des Oberverwaltungsgerichts bereits entschieden. 135

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 29. Januar 2020 – 7 D 80/17.NE –, juris, Rn. 45 ff., mit weiteren Nachweisen auch zur gegenteiligen Ansicht. 136

Der Senat schließt sich dieser Auffassung auch unter Berücksichtigung der von der Antragsgegnerin und der Beigeladenen hiergegen vorgebrachten Argumente an. 137

Der Wortlaut des § 6 Satz 1 UmwRG („Klageerhebung“) spricht eher gegen als für die Anwendbarkeit der Vorschrift in einem durch einen Antrag auf Normenkontrolle eingeleiteten Verfahren nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz verwendet an anderer Stelle auch den Begriff „Rechtsbehelfe“, also einen Oberbegriff, unter den sich sowohl „Klagen“ als auch Anträge nach § 47 VwGO, fassen lassen. 138

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 29. Januar 2020 – 7 D 80/17.NE –, juris, Rn. 49. Siehe auch Külpmann, Anmerkung zu BVerwG, Beschluss vom 11. September 2019 – 4 BN 17.19 –, juris. 139

Aus dem Umstand, dass § 6 Satz 1 UmwRG an eine „Klage gegen eine Entscheidung im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1“ anknüpft und dessen Nr. 4 insbesondere Bebauungspläne erfasst, die unmittelbar nur mit einem Antrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO angegriffen werden können, lässt sich ebenfalls nicht eindeutig schließen, dass die Rügefrist auch in einem Normenkontrollverfahren gegen einen Bebauungsplan Anwendung finden soll. Der Verweis auf § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG ist in jedem Fall ungenau und damit für die hier zu entscheidende Frage wenig ergiebig. 140

Dies gilt letztlich auch für die Gesetzesbegründung und die dort formulierten Ziele des Gesetzes. In der Begründung heißt es allgemein, dass sich das aus § 6 UmwRG ergebende „Beschleunigungspotential“ auch im erweiterten Anwendungsbereich des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes gelten solle. 141

Vgl. BT-Drs. 18/9526, S. 41, siehe auch BT-Drs. 18/12146, S. 16. 142

Dies hat möglicherweise das Bundesverwaltungsgericht dazu bewogen, in seinem Urteil vom 27. November 2018 – 9 A 8.17 – davon auszugehen, dass der Gesetzgeber mit § 6 UmwRG eine einheitliche und abschließende Regelung für alle Rechtsbehelfe im Geltungsbereich dieses Gesetzes beabsichtigt habe. 143

Vgl. BVerwG, Urteil vom 27. November 2018 – 9 A 8.17 –, juris, Rn. 14. 144

Auch soweit die Gesetzesbegründung im Zusammenhang mit § 6 UmwRG nur von der „Klagebegründung“ und der „Klagebegründungsfrist“ spricht, lässt sich daraus zur Anwendbarkeit des § 6 UmwRG auf gegen Bebauungspläne gerichtete Normenkontrollanträge jedoch letztlich nichts Eindeutiges herleiten, weil sie an anderer Stelle eben auch den Antrag nach § 47 VwGO als anderen Rechtsbehelf im Blick hat. 145

Angesichts dieses nicht eindeutigen Befundes ist nach Auffassung des Senats die gesetzessystematische Betrachtung ausschlaggebend, wonach, wie der 7. Senat des Oberverwaltungsgerichts in seiner oben genannten Entscheidung bereits hervorgehoben hat, das Normenkontrollverfahren als objektives Beanstandungsverfahren ausgestaltet ist, was auch gegen die Anwendbarkeit von § 87b VwGO in diesem Verfahren spricht. Dem Antragsteller obliegt es lediglich, zur Antragsbefugnis vorzutragen. Ist die Antragsbefugnis gegeben, prüft das Gericht, ob der als Satzung beschlossene Bebauungsplan wirksam oder unwirksam ist. Auf eine Verletzung des Antragstellers in seinen Rechten kommt es für den Erfolg des Normenkontrollantrags nicht (mehr) an. Außerdem enthält das Baugesetzbuch in § 215 Abs. 1 BauGB eine Frist für die Geltendmachung bestimmter Fehler, die bei nicht rechtszeitiger Rüge unbeachtlich werden. Diese Bestimmung wirkt sich im Normenkontrollverfahren praktisch wie eine Begründungsfrist aus. 147

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 29. Januar 2020 – 7 D 80/17.NE –, juris, Rn. 50 f., unter Verweis auf Schmid, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl., § 87b Rn. 14, und Külpmann, Anmerkung zu BVerwG, Beschluss vom 11. September 2019 – 4 BN 17.19 –, juris. 148

Nur insoweit wird das Prüfprogramm im Normenkontrollverfahren materiell beschränkt. Eine innerprozessuale Begründungsfrist würde in dieses Regelungsgefüge eingreifen, weil sie dazu führen könnte, dass beachtliche Fehler eines Bebauungsplans im Normenkontrollverfahren nicht zu berücksichtigen wären. Dies wäre ein unbefriedigendes Ergebnis, denn die Gemeinde würde in einem solchen Fall, den unwirksamen Bebauungsplan weiter anwenden und auf seiner Grundlage Bauvorhaben zulassen, die sich in einem späteren gegen ihre Genehmigung gerichteten Klageverfahren unter Umständen als rechtswidrig erweisen könnten, weil die Gerichte den Bebauungsplan im Rahmen einer Inzidentprüfung als unwirksam erachten. 149

Dass der Gesetzgeber grundsätzlich eine innerprozessuale Präklusionsregelung für das Normenkontrollverfahren einführen könnte, die „konfliktfrei“ neben der materiell wirkenden Rügefrist des § 215 Abs. 1 BauGB angewendet werden könnte, 150

vgl. Kuchler, jurisPR-UmwR 5/2020 Anm. 1, 151

mag zutreffen, doch vermag der Senat nicht zu erkennen dass er dies mit § 6 UmwRG beabsichtigt haben könnte. 152

Ob das Vorbringen des Antragstellers gemäß § 6 Satz 3 UmwRG in Verbindung mit § 87b Abs. 3 Satz 3 VwGO zuzulassen wäre, bedarf daher keiner Entscheidung. 153

Der Senat lässt offen, ob der Bebauungsplan an weiteren Mängeln leidet und insbesondere auf beachtlichen Fehlern bei der nach § 1 Abs. 7 BauGB gebotenen Abwägung beruht. Der Rat hätte im Fall der Durchführung eines ergänzenden oder neuen Aufstellungsverfahrens auf der Grundlage aktueller Daten und gutachterlicher Stellungnahmen zunächst selbst neu zu bewerten, ob die Umsetzung eines Bebauungsplans, der die beabsichtigte Errichtung des DOC zum Gegenstand hat, mit unzumutbaren städtebaulichen Auswirkungen für den Antragsteller oder auch für benachbarte Gemeinden verbunden ist. 154

Die Kostenentscheidung beruht auf den §§ 154 Abs. 1 und 3, 162 Abs. 3 VwGO. Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit stützt sich auf § 167 VwGO in Verbindung mit den §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO. 155

Die Revision ist nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen. Das Bundesverwaltungsgericht hat der Frage, ob in Normenkontrollverfahren nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO gegen einen Bebauungsplan die Klagebegründungsfrist gemäß § 6 UmwRG zu beachten ist, wenn der Normenkontrollantrag nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben vom 29. Mai 2017 (BGBl. I S. 1298) gestellt worden ist, grundsätzliche Bedeutung beigemessen. 156

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 12. Dezember 2019 – 4 BN 34.19 –, juris, Rn. 1. 157

Das entsprechende Revisionsverfahren ist zum Zeitpunkt der Entscheidung des Senats noch nicht abgeschlossen. 158