

Titel:

Einzelhandelsausschlusses durch Bebauungsplan - Zulassung der Berufung

Normenkette:

GG Art. 3 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1

VwGO § 124 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 2

BauGB § 1 Abs. 3, Abs. 7, § 30, § 31 Abs. 2

BauNVO § 1 Abs. 5, Abs. 9, § 8

BayBO Art. 71

Leitsätze:

1. Die Entscheidung, ob und in welchem Umfang die Gemeinde Teile ihres Gemeindegebiets zur Unterbringung von Einzelhandelsbetrieben zur Verfügung stellt, kann i.S.v. § 1 Abs. 3 BauGB städtebaulich gerechtfertigt sein. (Rn. 14) (redaktioneller Leitsatz)

2. Die Gemeinde ist beim Ziel der Stärkung ihrer Zentren nicht darauf beschränkt, nur solche Einzelhandelsnutzungen in nicht zentralen Lagen zu unterbinden, die in den Zentren bereits in nennenswertem Umfang ausgeübt werden. Es ist ihr auch gestattet, „zentrumbildende“ Nutzungsarten, die in den Zentren bisher nicht oder nur in geringem Umfang vertreten sind, in anderen Gemeindegebieten mit dem Ziel auszuschließen, eventuelle Neuansiedlungen den Zentren zuzuführen, um deren Attraktivität zu steigern oder zu erhalten. (Rn. 16) (redaktioneller Leitsatz)

3. Auch der Schutz eines bestimmten Zentrums - d.h. das Ziel des Erhalts dort bestehender Strukturen - kann einen Einzelhandelsausschluss rechtfertigen. Es bedarf zur Rechtfertigung eines solchen Einzelhandelsausschlusses aber grundsätzlich der Ermittlung der konkret zentrenschädlichen Sortimente. (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)

4. Sind die Regelungen eines Bebauungsplans nicht auf einem Blatt zusammengefasst, sondern finden sich diese auf mehreren, untereinander nicht hinreichend fest verbundenen Einzelblättern, genügt der mit Unterschrift des Bürgermeisters versehene Ausfertigungsvermerk auf lediglich einem Einzelblatt grundsätzlich nur dann, wenn alle Einzelblätter zusammen mit dem ausgefertigten Einzelblatt durch eine Art „gedanklicher Schnur“ miteinander inhaltlich verknüpft sind. (Rn. 26) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Zulassung der Berufung, tatsächliche und rechtliche Schwierigkeiten der Rechtssache, Antrag auf Erteilung eines Vorbescheids, Erforderlichkeit eines Einzelhandelsausschlusses im Bebauungsplan, Inzidentprüfung der Wirksamkeit eines Bebauungsplans, Funktionslosigkeit eines Bebauungsplans, Anspruch auf Befreiung von den Festsetzungen eines Bebauungsplans, Zentrenstärkung, Zentrenschutz, Ausfertigung

Vorinstanz:

VG Regensburg, Urteil vom 06.03.2018 – RN 6 K 16.956

Fundstelle:

BeckRS 2019, 19781

Tenor

I. Die Berufung wird zugelassen.

II. Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird vorläufig auf 100.000 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Der Kläger begehrt die Erteilung eines Bauvorbescheids für eine geplante einzelhandelsbetriebliche Nutzung auf dem Grundstück FINr. 1653/42 der Gemarkung L* ... (Baugrundstück). Das Baugrundstück

liegt in dem eine Fläche von ca. 9.800 m² mit vier Flurnummern umfassenden Geltungsbereich des von der Beklagten am 18. Oktober 2004 bekannt gemachten Bebauungsplans Nr. 04-61/4b „Zwischen R. Straße - Benzstraße - Siemensstraße und Industriegleis“, der ein Gewerbegebiet gem. § 8 BauNVO festsetzt. Unter § 3 Nr. 1 der textlichen Festsetzungen des Bebauungsplans findet sich folgende Regelung:

2

„1.1 Grundsätzlich sind keine Einzelhandelsbetriebe zulässig. Ausnahmsweise können Einzelhandelsbetriebe mit folgenden Sortimenten zugelassen werden: Möbel, Küchen, Bodenbeläge und Teppiche, wobei hier ein Randsortiment zugehöriger Artikel bis zu einer Größenordnung von 10% der Verkaufsfläche zugelassen wird; motorisierte Fahrzeuge und Zubehör; Badeeinrichtung, Installationsmaterial, Sanitärerzeugnisse; Baumarktartikel, Bauelemente, Baustoffe, Eisenwaren; Boote und Zubehör; Herde, Öfen, Brennstoffe, Holz- und Holzmaterialien, Kohle, Mineralölerzeugnisse; Farben, Lacke, Tapeten; Gartenartikel, Gartenbedarf, Pflanzen; Matratzen; Elektrogeräte („weiße Ware“), Leuchten; Unterhaltungselektronik („braune Ware“); Erotik-Fachmarkt.“

3

1.2 Bordelle sind nicht zugelassen.“

4

Dem Kläger wurde nach seinem - von der Beklagten nicht bestrittenen - Vortrag im Jahr 2012 für das auf dem Baugrundstück stehende Hauptgebäude S. Straße xxx eine Baugenehmigung für einen Schuheinzelhandel auf einer Verkaufsfläche mit 699 m² unter Befreiung von der Festsetzung zum Einzelhandelsausschluss genehmigt. Nach einem vom Kläger im erstinstanzlichen Gerichtsverfahren vorgelegten Plan soll im Hauptgebäude auf dem Baugrundstück nach Abzug der für den Schuhverkauf genehmigten Verkaufsfläche von 699 m² noch eine restliche potenzielle (wohl Verkaufs-) Fläche von 400 m² verbleiben.

5

Mit einem unter dem 19. Januar 2016 unterzeichneten Formblatt beantragte der Kläger die Erteilung eines Vorbescheids für das Baugrundstück. Als Vorhaben wurde darin wörtlich angegeben:

6

„Befreiung von der Sortimentsbeschränkung für Einzelhandelsbetriebe gem. Bebauungsplan Nr. 04-61/4b, § 3, 1.1 für das Grundstück S. Straße xx, Fl-Nr. 1653/42“.

7

Laut Beiblatt zum Vorbescheidantrag seien folgende Sortimente beabsichtigt: Textilien (Oberbekleidung und / oder Wäsche, Sportbekleidung), Parfümerie / Kosmetik, Haushaltswaren und Geschenkartikel. Es soll folgende Frage geklärt werden:

8

„Ist das bezeichnete Vorhaben hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung planungsrechtlich zulässig bzw. kann die Erteilung einer Befreiung für das o.g., von der Nutzungsbeschränkung abweichende, Sortiment in Aussicht gestellt werden?“

9

Mit Bescheid vom 14. Juni 2016 lehnte die Beklagte den beantragten Vorbescheid ab. Mit Urteil vom 6. März 2018 wies das Verwaltungsgericht Regensburg die vom Kläger am 22. Juni 2016 erhobene Klage mit den Anträgen, den Bescheid vom 14. Juni 2016 aufzuheben und die Beklagte zu verpflichten, den beantragten Vorbescheid für das Baugrundstück zu erteilen, ab. Mit seinem Antrag auf Zulassung der Berufung verfolgt der Kläger sein Rechtsschutzbegehren weiter. Wegen der weiteren Einzelheiten zum Sach- und Streitstand wird auf die Gerichtsakten sowie auf die vom Verwaltungsgericht beigezogenen Behördenakten Bezug genommen.

II.

10

1. Die Berufung ist gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO zuzulassen. Tatsächlich und rechtlich schwierig zu beurteilen ist die Rechtssache hinsichtlich der entscheidungserheblichen Fragen, ob die textliche Festsetzung Nr. 1.1 des Bebauungsplans Nr. 04-61/4b sowie dieser Bebauungsplan im Ganzen wirksam

sind. Ob daneben auch der darüber hinaus vom Kläger geltend gemachte Zulassungsgrund des § 124 Abs. 2 Nr. 1 einschlägig ist, kann dahingestellt bleiben.

11

a) Der Kläger hat mit seiner Antragsbegründung gem. § 124 a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO hinreichend substantiiert die tatsächliche und rechtliche Schwierigkeit der streitentscheidenden Frage dargelegt, ob dem Bebauungsplan bzw. der Festsetzung über die Einzelhandelsbeschränkung ggf. deshalb die Erforderlichkeit (§ 1 Abs. 3 BauGB) und damit die planungsrechtliche Rechtfertigung fehlt, weil sich die Planung auf kein Konzept für den Einzelhandelsausschluss berufen kann.

12

§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB, § 1 Abs. 5, Abs. 9 BauNVO ermächtigen eine Gemeinde grundsätzlich dazu, Einzelhandelsbeschränkungen der vorliegenden Art in einem Bebauungsplan zu regeln (vgl. z.B. BVerwG, B.v. 4.10.2007 - 4 BN 39-07 - ZfBR 2008, 72 = juris Rn. 5; U.v. 26.3.2009 - 4 C 21.07 - BVerwGE 133, 310 = juris Rn. 11 ff.; U.v. 27.3.2013 - 4 C 13.11 - BVerwGE 146, 137 = juris Rn. 8; U.v. 27.3.2013 - 4 CN 6/11 - BauR 2013 - 1402 = juris Rn. 8; U.v. 10.9.2015 - 4 CN 8.14 - BVerwGE 153, 16 = juris Rn. 8; U.v. 27.3.2013 - 4 CN 7/11 - juris Rn. 9; BayVGh, U.v. 23.4.2013 - 15 N 11.178 - juris Rn. 18 ff.; Hamb. OVG, U.v. 11.4.2019 - 2 E 10/16.N - juris Rn. 47 ff.).

13

Nicht nur für den Bebauungsplan im Ganzen, sondern auch für Einzelfestsetzungen - hier: für den festgesetzten Einzelhandelsausschluss - ist eine städtebauliche Rechtfertigung im Sinne von § 1 Abs. 3 BauGB zu verlangen (BVerwG, U.v. 26.3.2009 - 4 C 21.07 - BVerwGE 133, 310 = juris Rn. 17; U.v. 27.3.2013 - 4 C 13.11 - BVerwGE 146, 137 = juris Rn. 8; Hamb. OVG, U.v. 11.4.2019 - 2 E 10/16.N - juris Rn. 47; Külpmann, jurisPR-BVerwG 4/2016 Anm. 1). Gem. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB bzw. gem. dem hier wohl über § 244 Abs. 2 BauGB anzuwendenden (inhaltlich identischen) § 1 Abs. 3 BauGB in der bis zum 19. Juli 2004 geltenden Fassung haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Was in diesem Sinne erforderlich ist, bestimmt sich nach der planerischen Konzeption der Gemeinde, der hierbei ein weiter Spielraum eingeräumt ist. Der Gesetzgeber ermächtigt die Gemeinden, diejenige Städtebaupolitik zu betreiben, die ihren städtebaulichen Entwicklungs- und Ordnungsvorstellungen entspricht. Die Gemeinde betreibt auch dann noch eine von der gesetzlichen Ermächtigung in § 1 Abs. 3 BauGB getragene städtebauliche Planung, wenn die getroffenen Festsetzungen jedenfalls geeignet sind, einen Beitrag zur Förderung der Planungsziele zu leisten. Nicht erforderlich im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB sind Pläne, die einer positiven städtebaulichen Planungskonzeption entbehren und ersichtlich der Förderung von Zielen dienen, für deren Verwirklichung die Planungsinstrumente des Baugesetzbuches nicht bestimmt sind. Nicht erforderlich sind ferner solche Festsetzungen, die von vornherein nicht geeignet sind, die Zielerreichung zu fördern. In dieser Auslegung setzt § 1 Abs. 3 BauGB der Bauleitplanung eine erste, wenn auch strikt bindende Schranke, die lediglich grobe und einigermaßen offensichtliche Missgriffe ausschließt. Sie betrifft die generelle Erforderlichkeit der Planung, nicht hingegen die Einzelheiten einer konkreten planerischen Lösung. Dafür ist das Abwägungsgebot maßgeblich, das gemäß § 1 Abs. 7 BauGB darauf gerichtet ist, die von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen und unverhältnismäßige oder gleichheitswidrige Belastungen zu vermeiden. Erforderlichkeit und Abwägungsgebot unterliegen im Hinblick auf gerichtliche Kontrolldichte, Fehlerunbeachtlichkeit und heranzuziehende Erkenntnisquellen unterschiedlichen rechtlichen Maßstäben. Die Abgewogenheit einer Planung und ihrer Festsetzungen kann deshalb nicht bereits zum Maßstab für deren städtebauliche Rechtfertigung gemacht werden (zum Ganzen: BVerwG, U.v. 27.3.2013 - 4 C 13.11 - BVerwGE 146, 137 = juris Rn. 9 ff.; U.v. 27.3.2013 - 4 CN 6/11 - BauR 2013 - 1402 = juris Rn. 9 ff.; U.v. 10.9.2015 - 4 CN 8.14 - BVerwGE 153, 16 = juris Rn. 11 f.; U.v. 27.3.2013 - 4 CN 7/11 - juris Rn. 10; Hamb. OVG, U.v. 11.4.2019 - 2 E 10/16.N - juris Rn. 58; Gatz, jurisPR-BVerwG 14/2013 Anm. 3; Külpmann, jurisPR-BVerwG 4/2016 Anm. 1).

14

Auch die Entscheidung, ob und in welchem Umfang die Gemeinde Teile ihres Gemeindegebiets zur Unterbringung von Einzelhandelsbetrieben zur Verfügung stellt, kann i.S. von § 1 Abs. 3 BauGB städtebaulich gerechtfertigt sein (vgl. BVerwG, B.v. 4.10.2007 - 4 BN 39.07 - ZfBR 2008, 72 = juris Rn. 5). Voraussetzung ist, dass städtebauliche Gründe gemäß § 1 Abs. 3 BauGB vorliegen, die sich aus der jeweiligen konkreten Planungssituation ergeben und die über Festsetzungen gem. § 1 Abs. 5, Abs. 9

BauNVO eine Abweichung von der typisierten Baugebietszusammensetzung nach der Baunutzungsverordnung grundsätzlich rechtfertigen. So können etwa die Freihaltung eines Gewerbegebietes für produzierende und dienstleistungsorientierte Gewerbebetriebe oder die Sicherung der verbrauchernahen Versorgung in den angrenzenden Wohngebieten legitime städtebauliche Ziele sein, die je nach Planungssituation einen Einzelhandelsausschluss zu rechtfertigen vermögen (BVerwG, B.v. 30.5.2013 - 4 B 3.13 - NVwZ 2013, 1085 = juris Rn. 3, dort auch zum Einklang entsprechender Festsetzungen mit Unionsrecht; vgl. auch BayVGh, U.v. 23.4.2013 - 15 N 11.178 - juris Rn. 26 ff.; Hamb. OVG, U.v. 31.10.2012 - 2 E 7/11.N - BauR 2013, 733 = juris Rn. 54 ff.). Der Planbegründung für den Bebauungsplan Nr. 04-61/4b ist nichts dafür zu entnehmen, dass es der Beklagten mit dem Erlass des Bebauungsplans im Jahr 2004 um die Freihaltung eines Gewerbegebietes für produzierende und dienstleistungsorientierte Gewerbebetriebe ging. Die Planbegründung erwähnt diesbezüglich ausschließlich den Schutz der aus Sicht der Beklagten auch landes- und regionalplanungsrechtlich relevanten zentralen Versorgungsfunktion der Innenstadt bzw. der Stadtteilzentren.

15

Auch insoweit gilt der allgemeine Maßstab, wonach es für die Erforderlichkeit darauf ankommt, ob der festgesetzte Einzelhandelsausschluss geeignet ist, das vom Plangeber ins Auge gefasste städtebauliche Ziel zu fördern. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgericht differenziert dabei zwischen den Zielsetzungen der **Z e n t r e n s t ä r k u n g** und des **Z e n t r e n s c h u t z e s**:

16

- Wie die Planungsleitlinien des (heutigen) § 1 Abs. 6 Nr. 4 und Nr. 8 Buchst. a BauGB bestätigen, ist die **S t ä r k u n g** der Zentren durch dortige Konzentration von Einzelhandelsnutzungen ein Ziel, das den Ausschluss von Einzelhandelbetrieben in nicht zentralen Lagen rechtfertigen kann. Bauleitplanung erschöpft sich dabei nicht darin, bereits eingeleitete Entwicklungen zu steuern. Sie ist auch ein Mittel, um städtebauliche Ziele für die Zukunft zu formulieren und aktiv auf eine Änderung des städtebaulichen Status Quo hinzuwirken. Insofern ist die Gemeinde beim Ziel der Stärkung ihrer Zentren nicht darauf beschränkt, nur solche Einzelhandelsnutzungen in nicht zentralen Lagen zu unterbinden, die in den Zentren bereits in nennenswertem Umfang ausgeübt werden. Es ist ihr auch gestattet, „zentrumbildende“ Nutzungsarten, die in den Zentren bisher nicht oder nur in geringem Umfang vertreten sind, in anderen Gemeindegebieten mit dem Ziel auszuschließen, eventuelle Neuansiedlungen den Zentren zuzuführen, um deren Attraktivität zu steigern oder zu erhalten (BVerwG, U.v. 26.3.2009 - 4 C 21.07 - BVerwGE 133, 310 = juris Rn. 19 m.w.N.; Hamb. OVG, U.v. 11.4.2019 - 2 E 10/16.N - juris Rn. 66). Dies geschieht typischerweise über ein gesondert beschlossenes Entwicklungs- / Einzelhandelskonzept oder über ein speziell im Rahmen der Aufstellung des konkreten Bebauungsplans entwickeltes Konzept (OVG Rh-Pf, U.v. 1.6.2011 - 8 A 10399/11 - ZfBR 2011, 570 = juris Rn. 35; U.v. 7.3.2013 - 1 C 10544/12 - NVwZ-RR 2013, 749 = juris Rn. 37; zur maßgeblichen Bedeutung eines Zentrenkonzepts bei der Beurteilung der Erforderlichkeit einer Festsetzung zum Einzelhandelsausschluss vgl. auch BayVGh, U.v. 23.4.2013 - 15 N 11.178 - juris Rn. 28 ff.; VGh BW, U.v. 25.10.2018 - 5 S 2575/16 - NVwZ-RR 2019, 446 = juris Rn. 52; SächsOVG, B.v. 27.2.2017 - 1 A 105/16 - juris Rn. 9). Anders als bei einem nur zum Schutz konkreter Zentren erfolgten Einzelhandelsausschluss (vgl. hierzu im Folgenden) bedarf es im Fall der Zentrenstärkung und Zentrenentwicklung regelmäßig keiner Ermittlung der konkret zentrenschädlichen Sortimente, geht es doch bei der Verfolgung dieses Ziels nicht um die punktuelle Abwehr konkreter Gefahren, sondern um eine planerische Lenkung und mithin um eine längerfristige Beeinflussung der Entwicklung. Aus Sicht der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist es überzogen, für die Erforderlichkeit einer Festsetzung über einen (sortimentsbezogenen) Einzelhandelsausschluss eine nachvollziehbare Begründung zu fordern, falls von einem zur Rechtfertigung herangezogenen städtischen / gemeindlichen Konzept in einzelnen Detailfragen abgewichen wird. Es verstößt insbesondere nicht gegen das Erforderlichkeitsgebot, wenn der erlassene Bebauungsplan hinter dem Einzelhandelskonzept zurückbleibt, wenn m.a.W. der Träger der Bauleitplanung die Vorgaben eines zur Begründung der Erforderlichkeit in Bezug genommenen Planungskonzepts nur teilweise umsetzt. Wie sich aus der heutigen Regelung in § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB ergibt, sind derartige Planungskonzepte als Belang im Rahmen der planerischen Abwägung lediglich zu berücksichtigen. Eine strikte Bindung der Gemeinde, auch im Sinne eines Alles-oder-nichts-Prinzips, kann deswegen nicht bestehen (in klarstellender Auseinandersetzung mit BVerwG, U.v. 29.3.2009 - 4 C 21.07 - BVerwGE 133, 310 ff.; BVerwG, U.v. 27.3.2013 - 4 C 13.11 - BVerwGE 146, 137 = juris Rn. 11 f.; U.v. 27.3.2013 - 4 CN 6/11 - BauR 2013 - 1402 = juris Rn. 11 f.; U.v. 27.3.2013 - 4 CN 7/11 - juris Rn. 12 f.; vgl. auch BVerwG, U.v. 10.9.2015 - 4 CN 8.14 - BVerwGE 153, 16 = juris Rn. 13). Eine auf dieses Ziel bezogene Regelung

eines Einzelhandelsausschlusses ist am Maßstab des § 1 Abs. 3 BauGB erst dann zu beanstanden, wenn sie nicht geeignet ist, das Ziel der Zentrenstärkung zu fördern oder dieses Ziel gar konterkariert (BVerwG, U.v. 27.3.2013 - 4 C 13.11 - BVerwGE 146, 137 = juris Rn. 16 ff.; U.v. 27.3.2013 - 4 CN 6/11 - BauR 2013 - 1402 = juris Rn. 14 ff.; U.v. 27.3.2013 - 4 CN 7/11 - juris Rn. 16; U.v. 10.9.2015 - 4 CN 8.14 - BVerwGE 153, 16 = juris Rn. 13, 17 ff.; Hamb. OVG, U.v. 11.4.2019 - 2 E 10/16.N - juris Rn. 66; Gatz, jurisPR-BVerwG 14/2013 Anm. 3).

17

- Auch der S c h u t z eines bestimmten Zentrums - d.h. das Ziel des Erhalts dort bestehender Strukturen - kann einen Einzelhandelsausschluss rechtfertigen (vgl. z.B. BVerwG, U.v. 27.3.2013 - 4 C 13.11 - BVerwGE 146, 137 = juris Rn. 17). Verfolgt der kommunale Planungsträger mit einem Einzelhandelsausschluss lediglich die Zielsetzung des Zentrumschutzes, sieht es die aktuelle Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts als überspannt an, für die Erforderlichkeit i.S. von § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB einen konkreten Zentrenschädlichkeitsnachweis, d.h. Angaben des Plangebers darüber zu fordern, weshalb jegliche Form von Einzelhandel der besagten Art, würde er im Plangebiet angesiedelt, die gewachsenen Einzelhandelsstrukturen in den geschützten Zentren unabhängig von der Art und dem Umfang des jeweiligen Warenangebots schädigen würde. Es bedarf zur Rechtfertigung eines zum Schutz eines Zentrums erfolgten Einzelhandelsausschlusses aber grundsätzlich der Ermittlung der konkret zentrenschädlichen Sortimente. Dieses Erfordernis ist aus Sicht des Bundesverwaltungsgerichts jedoch regelmäßig bereits im Rahmen der Erstellung eines der Bauleitplanung zugrundeliegenden Zentrenkonzepts zu erfüllen und stellt jedenfalls dann keine besonderen Anforderungen an die Planbegründung und damit an die Erforderlichkeit. Auch insofern kommt es grundsätzlich darauf an, ob der festgesetzte Einzelhandelsausschluss geeignet ist, das vom Plangeber in den Blick genommene Ziel zu fördern, wovon grundsätzlich auszugehen ist, wenn in einem Zentrenkonzept die für die Funktionsfähigkeit der jeweiligen Zentren entscheidenden und mithin zentrenbildenden Sortimente festgelegt werden und diese Sortimente in einem Bebauungsplan für ein Gebiet außerhalb der Zentren ausgeschlossen werden. Die Erforderlichkeit soll nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts erst dann nicht mehr gegeben sein, wenn der Ausschluss zentrenbildender Sortimente bei Zugrundelegung eines realitätsnahen Maßstabs keinerlei Beitrag zum Zentrumschutz leisten kann (zum Ganzen vgl.: BVerwG, U.v. 26.3.2009 - 4 C 21.07 - BVerwGE 133, 310 = juris Rn. 19; U.v. 27.3.2013 - 4 C 13.11 - BVerwGE 146, 137 = juris Rn. 19, 21; U.v. 27.3.2013 - 4 CN 6/11 - BauR 2013 - 1402 = juris Rn. 18, 21; U.v. 27.3.2013 - 4 CN 7/11 - juris Rn. 19, 22; Gatz, jurisPR-BVerwG 14/2013 Anm. 3; vgl. auch Lüttgau/Krupp, BauR 2014, 31/40).

18

Laut den Darlegungen der Beklagten sollte der Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 04-61/4b an sich integrierter Bestandteil des vormals anvisierten Bebauungsplans Nr. 04-61/4 „Zwischen Siemensstraße, Benzstraße, N. Straße und Porschestraße“ mit einem großräumigeren Umgriff werden. Das Plangebiet des Bebauungsplans Nr. 04-61/4b wurde im Laufe des Bauleitplanverfahrens abgekoppelt und für dieses ein selbständiges Verfahren der Bauleitplanung fortgeführt, offenbar weil der Eigentümer der Grundstücke, die südöstlich an das Baugrundstück angrenzen, konkrete, schnell umzusetzende Nutzungswünsche hatte. Zum Erlass des großflächiger geplanten Bebauungsplans Nr. 04-61/4 kam es nach dem übereinstimmenden Vortrag der Parteien in der Folgezeit nicht mehr. Nach der für die städtebauliche Rechtfertigung i.S. von § 1 Abs. 3 BauGB jedenfalls in erster Linie maßgeblichen Planbegründung (vgl. Külpmann, jurisPR-BVerwG 4/2016 Anm. 1 m.w.N.; Söfker/Runkel in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: Februar 2019, § 1 Rn. 32a) soll sich - entsprechend den Planungsvorstellungen der Beklagten im Jahr 2004 - die Erforderlichkeit des Bebauungsplans Nr. 04-61/4b aus dem Umstand ergeben, dass der Gesamtbereich zwischen Flutmulde, der Bahnlinie L* ... und der östlichen Stadtgrenze insgesamt neu geordnet werden sollte, wobei hinsichtlich der Nutzung eine zonierte Staffelung geplant gewesen sei. Dabei sollten die verschiedenen Nutzungstypen ausgehend vom Bestand und einer städtebaulich sinnvollen Weiterentwicklung entsprechend den Vorgaben der Baunutzungsverordnung gegliedert werden. Gemäß diesen stadtenwicklerischen Zielvorgaben sollte ein Gesamtkonzept entwickelt und abschnittsweise in die verbindliche Planung umgesetzt werden. Es war beabsichtigt, weitere Flächen im Geltungsbereich des vormals anvisierten Bebauungsplans Nr. 04-61/4 als zweiten Teilabschnitt des Gesamtkonzepts planungsrechtlich verbindlich festzusetzen. Mit der sortimentsbedingten Einschränkung von Einzelhandelsbetrieben im Planungsgebiet sollte sichergestellt werden, dass die zentrale Versorgungsfunktion der Innenstadt bzw. der Stadtteilzentren nicht gefährdet wird. Die Versorgung der Bevölkerung mit bedarfsgerechten und leistungsfähigen Waren - so die

Planbegründung weiter - sei ein vorrangiges Ziel der Landes- und Regionalplanung sowie der Stadtentwicklung; dabei komme dem Hauptgeschäftszentrum „Innenstadt“ mit der gehobenen Versorgungsfunktion eine besondere Bedeutung zu. Deshalb würden im Bereich des Gewerbegebietes nur Einzelhandelsbetriebe mit eingeschränkten Sortimenten zugelassen.

19

Nach den dem Senat vorliegenden Aktenmaterial dürfte es der Beklagten mit dem Bebauungsplan Nr. 04-61/4b laut der in erster Linie für § 1 Abs. 3 BauGB maßgeblichen Planbegründung mithin um den S c h u t z der zentralen Versorgungsfunktion der Innenstadt bzw. der Stadtteilzentren gegangen sein, wobei in der Begründung des Bebauungsplans offenbleibt, welche genauen Stadtteilzentren neben der Innenstadt geschützt werden sollen und ob für die städtebauliche Rechtfertigung die zentrenschädlichen Sortimente überhaupt ermittelt worden sind. Insofern werden im Berufungsverfahren die Normaufstellungsakten zum Bebauungsplan Nr. 04-61/4b, die Normaufstellungsakten des („versandeten“) Verfahrens zur Bauleitplanung Nr. 04-61/4 sowie das Einzelhandelsentwicklungsprogramm „Gegenwärtige Situation und zukünftige Entwicklung des Einzelhandels in L* ...“ aus dem Jahr 1997 - auf das sich die Beklagte schriftsätzlich berufen hat, das aber vom Verwaltungsgericht nicht thematisiert wurde - auszuwerten sein. Es muss untersucht und beurteilt werden, ob speziell im Rahmen des Erlasses des Bebauungsplans Nr. 04-61/4b die Zentrenschädlichkeit von Sortimenten ermittelt und dieses Ergebnis in der Festsetzung umgesetzt wurde oder ob sich die Planung auf das Einzelhandelskonzept 1997 gestützt hat, sofern dort die für die Funktionsfähigkeit der jeweiligen Zentren entscheidenden und mithin zentrenbildenden Sortimente festgelegt sind. Je nach dem Ergebnis der Auswertung wird sich der Senat mit der Frage auseinandersetzen müssen, ob ggf. ein gegen § 1 Abs. 3 BauGB verstoßender konzeptloser Einzelhandelsausschluss „ins Blaue hinein“ vorliegt, weil die Beklagte im Bewusstsein des Nichtvorliegens eines (noch maßgeblichen) Einzelhandelskonzepts, dessen Zentren zu stärken oder (sortimentsbezogen) zu schützen wären, eine Regelung zum Einzelhandelsausschluss getroffen hat. Ein Anhaltspunkt, dass es der Beklagten mit dem Bebauungsplan Nr. 04-61/4b auch um Z e n t r e n s t ä r k u n g nach Maßgabe eines bestehenden oder parallel mit der Bauleitplanung entwickelten Einzelhandelskonzept gegangen ist, ist den dem Senat bislang vorliegenden Unterlagen und insbesondere der Begründung zum Bebauungsplan nicht zu entnehmen. Nach dem Wortlaut der Planbegründung scheint die Planung vielmehr auf keinem aktuellen konkreten Konzept zu fußen, nach dem bestimmte Stadtzentren zu stärken wären. Das Ziel einer Stärkung des Zentrensystems nach dem städtischen Einzelhandelskonzept 1997 wird in der Planbegründung jedenfalls nicht erwähnt. Soweit dort für das Gesamtgebiet ein noch zu entwickelndes Gesamtkonzept, das abschnittsweise in eine verbindliche Bauleitplanung umzusetzen sei, erwähnt wird (s.o.), könnte dies eher dafür sprechen, dass die Stadt am Einzelhandelskonzept 1997 gerade nicht mehr festhalten, sondern dieses durch ein neues Programm ersetzen wollte. Es ist daher im Berufungsverfahren auch zu hinterfragen, ob es der Beklagten mit dem generellen Einzelhandelsausschluss gem. Nr. 1.1 Satz 1 der textlichen Festsetzungen und den lediglich als Ausnahmeregelung (§ 31 Abs. 1 BauGB) für einzelne Sortimente formulierten Tatbeständen gem. Nr. 1.1 Satz 2 in erster Linie darum ging, einen Bebauungsplan mit einem inhaltlich weitgehenden Einzelhandelsausschluss zu erlassen, der - ähnlich der Wirkung einer langfristigen Veränderungssperre - eine Platzhalterfunktion haben sollte, um ein noch zu entwickelndes (künftiges, aber eben noch nicht existentes) Einzelhandelskonzept nicht in seiner Wirkkraft zu gefährden. Dabei werden auch die Normaufstellungsakten sowohl zum Bebauungsplan Nr. 04-61/4b als auch zum („versandeten“) Verfahren der Bauleitplanung Nr. 04-61/4b kritisch daraufhin durchleuchtet werden müssen, ob sich hier ggf. ergänzende Hinweise auf die genaue Zielrichtung der Planung finden lassen. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (s.o.) hat in den letzten Jahren klargestellt, dass Einzelfragen zum Einzelhandelsausschluss nur im Ausnahmefall das im Wesentlichen nur als Missbrauchsschranke fungierende Erforderlichkeitsgebot (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB) betreffen, sondern eher im Rahmen der Abwägungsprüfung (§ 1 Abs. 7 BauGB) zu diskutieren sind. Die von verschiedenen Obergerichten in den vergangenen Jahren vertretene Rechtsansicht, dass die Festsetzung eines Einzelhandelsausschlusses in einem Bebauungsplan schon wegen Verstoßes gegen § 1 Abs. 3 BauGB unwirksam sei, weil diese in ihrer konkreten Ausgestaltung kein schlüssiges Plankonzept erkennen lasse und / oder die in einem Plankonzept verfolgte Zielsetzung nicht vollständig bzw. nicht konsistent umsetze, ist daher grundsätzlich mit Zurückhaltung zu betrachten (vgl. z.B. BVerwG, U.v. 10.9.2015 - 4 CN 8.14 - BVerwGE 153, 16 = juris Rn. 18 ff.). Die vom Bundesverwaltungsgericht in den letzten Jahren getroffenen Entscheidungen betrafen aber Fallgestaltungen, in denen sich die planenden Kommunen in der Planbegründung grundsätzlich auf ein konkretes (bestehendes oder im Rahmen der Bauleitplanung

entwickeltes) Einzelhandelsplanungskonzept berufen konnte. Im vorliegenden Fall stellt sich demgegenüber die schwierige Sach- und Rechtsfrage, ob sich die Beklagte als Trägerin der Planungshoheit zur Rechtfertigung des Einzelhandelsausschlusses im Bebauungsplan Nr. 04-61/4b überhaupt auf ein grundsätzlich existentes Konzept berufen hat bzw. berufen konnte und ob es, falls dies nicht der Fall ist, dann an der Erforderlichkeit gem. § 1 Abs. 3 BauGB fehlt.

20

b) Der Kläger hat mit der Antragsbegründung ferner die Frage aufgeworfen, ob der Bebauungsplan mit dem vorgesehenen Einzelhandelsausschluss wegen Unvereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG (Gleichheitsgebot) und / oder Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentumsgarantie) abwägungsfehlerhaft ist, weil es sich um einen „Briefmarkenbepauungsplan“ mit sehr begrenztem Geltungsbereich handelt, während weite Flächen in der gewerblich genutzten Umgebung (wohl entgegen der ursprünglichen Planungsvorstellung) nicht zeitgleich oder zeitnah über den Erlass von Bebauungsplänen mit vergleichbaren Einzelhandelsausschlussregelungen überplant worden sind. Hiermit sowie mit seinen weiteren Ausführungen in der Antragsbegründung hat der Kläger hinreichend substantiiert dargelegt, dass die Rechtssache auch hinsichtlich der weiteren streitentscheidenden Frage, ob der Bebauungsplan frei von Fehlern im Abwägungsergebnis ist, jedenfalls rechtlich schwierig ist.

21

Eine zu einem Abwägungsverbot führende Verletzung des Gleichheitsgebots (Art. 3 Abs. 1 BauGB) durch einen Bebauungsplan erscheint nicht von vornherein ausgeschlossen, wenn es die planende Kommune unterlassen hat, in angrenzenden Gebieten ebenfalls einen entsprechenden Ausschluss von Einzelhandelsbetrieben festzusetzen. Der allgemeine Gleichheitssatz ist dann verletzt, wenn der Plangeber eine Gruppe von Grundstückseigentümern im Vergleich zu anderen Grundstückseigentümern anders behandelt, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen können. Eine Ungleichbehandlung ist andererseits nicht zu beanstanden, wenn für sie sachliche Gründe bestehen, die nach der Planungskonzeption ein solches Gewicht haben, dass sie eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können (Hamb. OVG, U.v. 31.10.2012 - 2 E 7/11.N - BauR 2013, 733 = juris Rn. 111 ff.; vgl. auch BayVGH, U.v. 27.2.2018 - 15 N 16.2381 - BayVBl. 2019, 88 = juris Rn. 43 ff.; zu einem Abwägungsfehler unter dem Gesichtspunkt der Lastengleichheit vgl. z.B. BayVGH, U.v. 27.2.2018 a.a.O. juris Rn. 49 f.). Ebenso gehört das private Eigentum und die von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG verfassungsrechtlich geschützte Privatnützigkeit des Eigentums zu den abwägungserheblichen Belangen (BVerwG, U.v. 1.11.1974 - IV C 38.71 - BVerwGE 47, 144 = juris Rn. 35; OVG NRW, U.v. 16.10.2017 - 2 D 61/16.NE - BauR 2018, 778 = juris Rn. 80 ff.). Das gilt maßgeblich auch im Fall von Einzelhandelsbeschränkungen. Im Rahmen der Einzelhandelssteuerung bzw. des Ausschlusses einzelner Nutzungen kommt es im Rahmen der Abwägung insbesondere darauf an, die Planungskonzeption nicht zu konterkarieren und die betroffenen Eigentümerinteressen mit dem ihnen entsprechenden Gewicht einzustellen (OVG NRW, U.v. 12.4.2017 - 10 D 70/15.NE - juris Rn. 59 ff.; U.v. 20.11.2017 - 2 A 2779/15 - juris Rn. 63; U.v. 8.10.2018 - 10 D 56/18.NE - BauR 2019, 206 = juris Rn. 34 ff.; vgl. auch VGH BW, U.v. 25.10.2018 - 5 S 2575/16 - NVwZ-RR 2019, 446 = juris Rn. 65). Da Bebauungspläne Inhalt und Schranken des Eigentums i.S. von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG bestimmen, muss der Satzungsgeber die schutzwürdigen Interessen der Grundstückseigentümer und die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich und in ein ausgewogenes Verhältnis bringen, wobei in diesem Rahmen nicht nur das Übermaßverbot, sondern auch (im Sinne einer gleichmäßigen Belastungsverteilung auf Eigentümer von Grundstücken in vergleichbarer Situation) der Gleichheitsgrundsatz zu berücksichtigen ist (OVG Rh-Pf, U.v. 4.7.2006 - 8 C 10156/06 - ZfBR 2007, 63 = juris Rn. 20, 22; OVG Rh-Pf, U.v. 1.6.2011 - 8 A 10399/11 - ZfBR 2011, 570 = juris Rn. 36).

22

Die Beklagte hat den Bebauungsplan als vorgezogenes Pilotprojekt verstanden, das am Beginn einer umfassenden Planungsoffensive mit entsprechenden Einzelhandelsausschlussregelungen stehen sollte, zu der es dann aber nicht mehr kam. Ein entsprechendes sukzessives Vorgehen dürfte von der Planungshoheit grundsätzlich umfasst und daher grundsätzlich auch unter Berücksichtigung von Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG nicht abwägungsfehlerhaft sein (vgl. Hamb. OVG, U.v. 31.10.2012 a.a.O. juris Rn. 115; Dirnberger in Jäde u.a., BauGB/BauNVO, zu § 1 BauGB Rn. 18). Auch aus Sicht des Bundesverwaltungsgerichts ist eine Gemeinde hinsichtlich der Festlegung des räumlichen Geltungsbereichs eines Bebauungsplans grundsätzlich frei. Unter Beachtung der Grundregeln des § 1 BauGB darf sie die

Grenzen des Plangebiets nach ihrem planerischen Ermessen festsetzen und sich dabei auch von Zweckmäßigkeitserwägungen z.B. unter Berücksichtigung ihrer Planungs- und Durchführungskapazität und der Finanzierbarkeit der städtebaulichen Maßnahmen leiten lassen. Die Gemeinde darf ihre planerische Tätigkeit grundsätzlich auf diejenigen Bereiche beschränken, in denen ein „akuter“ planerischer Handlungsbedarf besteht. Selbst eine planerische Konzeption, die sich auf größere Teile des Gemeindegebiets auswirkt, muss grundsätzlich nicht notwendig auf einen Schlag realisiert werden. Die Verwirklichung einer (Gesamt-) Planung in Abschnitten dürfte daher grundsätzlich zulässig sein (BVerwG, B.v. 10.10.2013 - 4 BN 36.13 - ZfBR 2014, 147 = juris Rn. 5).

23

Hier besteht aber die Besonderheit, dass auf einem im Vergleich zur ursprünglich angedachten Planungsfläche sehr kleinräumigen Bereich ein Planungsvorgriff erfolgte. Im Berufungsverfahren könnte insofern Anlass zu Prüfung bestehen, ob im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses über den Bebauungsplan hinreichend gesichert war, dass es in absehbarer Zeit auch im größeren Umgriff zu Parallelregelungen kommen werde. Tatsächlich gibt es bis heute in der weiteren Umgebung des Geltungsbereichs des Bebauungsplans Nr. 04-61/4b keine Gesamtplanung mit aufeinander abgestimmten Regelungen eines (sortimentsbezogenen) Einzelhandelsausschluss zum Schutz und / oder zur Stärkung zentraler Versorgungsbereiche, zumal es im Anschluss an das Inkrafttreten des Bebauungsplans Nr. 04-61/4b in der näheren und weiteren Umgebung zur Ansiedlung weiterer Einzelhandelsbetriebe gekommen ist: Nach einem von der Beklagten erstellten und im erstinstanzlichen Gerichtsverfahren vorgelegten „Übersichtsplan Industriegebiet“ (Stand 28. März 2017) sind weite, d.h. insgesamt überwiegende Bereiche des den Planbereich 04-61/4b weiträumig umgebenden (sog.) „Gewerbegebiets Nord“ bzw. „Industriegebiets Nord“ noch unbepanter Innenbereich (§ 34 BauGB). Nördlich und nordöstlich zum Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 04-61/4b situieren nach dem Übersichtsplan großflächigere Gebiete, die mit dem Bebauungsplan Nr. 04-90 „Am Brunngraben“ (Festsetzung von Industrie- und Gewerbegebieten, wohl ohne Regelungen zum Ausschluss von Einzelhandelsbetrieben) und Nr. 04-91 „Industrie- und Gewerbe-Erschließungsplan“ (Festsetzung von Industrie-, Gewerbe- und Sondergebieten, wohl nur in Teilbereichen mit Regelungen zum Ausschluss von Einzelhandelsbetrieben) überplant sind. Östlich bzw. südöstlich zum Bereich des Bebauungsplans 04-61/4b folgen - jeweils südlich an den Geltungsbereich des Bebauungsplans 04-91 angrenzend - lediglich kleinräumigere Geltungsbereiche einzelner Bebauungspläne, und zwar des vorhabenbezogenen Bebauungsplans „VEP 04-2“ (Sondergebiet Baumarkt), des Bebauungsplans 04-61/4a „Nördlich Porschestraße - westlich N. Straße“ und des Bebauungsplans 04-61/2a „Zwischen Ottostraße und Hertzstraße“ (wohl jeweils mit Regelungen zum Ausschluss von Einzelhandelsbetrieben, Vergnügungstätten und Bordellen). Aus den Schriftsätzen der Beteiligten geht zudem hervor, dass sich in der betroffenen Umgebung (wohl westlich des Baugrundstücks) auch der Geltungsbereich des vormaligen Bebauungsplans Nr. 04-61/3 „Zwischen Siemensstraße - Benzstraße und Ottostraße“ befand, der vergleichbare Sortimentsbeschränkungen für den Einzelhandel festgesetzt haben soll, der aber (wohl 2007 oder 2008) von der Beklagten aufgehoben wurde. Nach den Darlegungen der Beklagten sei die Aufhebung erfolgt, um Nutzungen zu ermöglichen, die aufgrund der vormals festgesetzten Nutzungsart „Industriegebiet“ dort sonst nicht planungsrechtlich zulässig gewesen wären. Zudem sei bereits vorher ein neuer Flächennutzungsplan wirksam geworden, der das betroffene Gebiet basierend auf dem städtischen Einzelhandelskonzept aus dem Jahr 1997 seitdem als „Gewerbegebiet“ darstelle. In diesem Bereich sind nach den (von der Beklagten nicht bestrittenen) Angaben des Klägers nach Aufhebung des Bebauungsplans dort ein Möbelhaus, ein Schuhmarkt, ein Elektromarkt sowie ein Lebensmittel-/Drogerie-Discounter (NORMA) genehmigt und umgesetzt worden. Nach einer (von der Beklagten bislang nicht infrage gestellten) Anlage des Klägers zur Antragsbegründung im vorliegenden ZB-Verfahren befinden sich im Umfeld des Baugrundstücks außerhalb des Geltungsbereichs des Bebauungsplans diverse Einzelhandelsbetriebe (Möbelhaus mit 40.000 m² VK-Fläche, davon aus Sicht des Klägers 3.250 m² zentrenrelevant; 120 m westlich; Spielwarengeschäft mit 748 m² VK-Fläche: 60 m westlich; Schuhgeschäft mit 796 m² VK-Fläche: 200 m nördlich; Schuhgeschäft mit 700 m² VK-Fläche: 130 m nordöstlich; Schuh- und Textilfachmarkt mit 1.100 m² VK-Fläche: 150 m östlich; Modepark mit 4.000 m² VK-Fläche: 480 m östlich; Textil-Werksverkauf und Babyausstattung mit 1.060 m² VK-Fläche: 350 m südöstlich; Schuhgeschäft mit 1.553 m² VK-Fläche: 90 m südlich). Für den weitgehend unbepanten, faktisch industriell bzw. gewerblich genutzten Bereich wird laut den Ausführungen der Beklagten derzeit nach einem erneuten Planaufstellungsbeschluss vom 13. Mai 2016 - unter paralleler Erarbeitung eines neuen Einzelhandelsentwicklungskonzepts - in einem weiteren Anlauf der Versuch unternommen, einen

Bebauungsplan (Nr. 04-93) aufzustellen, der u.a. die Zielsetzung haben soll, innenstadt- und nahversorgungsrelevanten Einzelhandel über die jeweiligen Bestandsflächen hinaus auszuschließen.

24

Vor diesem Hintergrund wird im Berufungsverfahren der Frage nachzugehen sein, ob für den Fall, dass eine Stadt / Gemeinde - wie hier die Beklagte in den Jahren 2002 bis 2004 - Anlass für eine großräumige Regelung eines Einzelhandelsausschlusses zum Schutz und / oder zur Stärkung bzw. Entwicklung von städtischen Versorgungszentren sieht, ein vorgezogener Erlass eines (Prototyp-) Bauungsplans auf einem im Verhältnis zum Gesamtplanungsbedarf sehr kleinen Geltungsbereich (und damit isoliert gesehen mit allenfalls geringen Auswirkungen auf den Schutz bzw. die Förderung zentraler Versorgungsbereiche) wegen nicht hinreichend berücksichtigter Belange der Eigentümer der überplanten Grundstücke als abwägungsfehlerhaft anzusehen ist, soweit im maßgeblichen Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses (§ 214 Abs. 3 Satz 1 BauGB) nicht mit hinreichender Sicherheit damit gerechnet werden konnte, dass es auch zeitnah zu entsprechenden Regelungen im weiteren Umgriff kommen wird. Denn ggf. ist nur bei einer objektiv gerechtfertigten positiven Prognose im vorgenannten Sinn ein gleichheitsgemäßer und hinsichtlich der Eigentumsbetroffenheit verhältnismäßiger (d.h. nicht überproportional belastender) Einzelhandelsausschluss gewährleistet, zumal ein solcher hinsichtlich des Ziels eines Zentrumschutzes und / oder einer Zentrenstärkung bzw. -entwicklung nur dann wirklich effizient sein dürfte.

25

2. Der Senat weist darauf hin, dass im Berufungsverfahren neben den vom Kläger im Übrigen thematisierten Fragen [(1) Nachträgliche Funktionslosigkeit des Bauungsplans Nr. 04-61..., (2) Tatbestandliche Voraussetzungen einer Befreiung gem. § 31 BauGB sowie diesbezügliche Ermessensreduzierung?] womöglich auch die folgenden weiteren Aspekte zu thematisieren sein werden:

26

a) Formelle Bedenken an der Wirksamkeit des Bauungsplans Nr. 04-61/4b könnten bestehen, weil sich das dem Senat vorliegende Original des Bauungsplans aus mehreren, nicht miteinander fest verbundenen und nicht einzeln ausgefertigten Einzelblättern zusammensetzt. Zwar sind sowohl die Planzeichnung als auch die (letzte) Seite 4 der textlichen Festsetzungen jeweils unter dem Datum des 15. Oktober 2004 mit Unterschrift des Oberbürgermeisters ausgefertigt worden. Allerdings ist fraglich, ob die einzelnen, nicht miteinander fest verbundenen Blätter der textlichen Festsetzungen die für eine ordnungsgemäße Ausfertigung erforderliche Verbindung untereinander aufweisen. Sind die Regelungen eines Bauungsplans nicht auf einem Blatt zusammengefasst, sondern finden sich diese auf mehreren, untereinander nicht hinreichend fest verbundenen Einzelblättern, genügt nach der Rechtsprechung des Senats der mit Unterschrift des Bürgermeisters versehene Ausfertigungsvermerk auf lediglich einem Einzelblatt grundsätzlich nur dann den Anforderungen des Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GO für eine wirksame Ausfertigung, wenn alle Einzelblätter des Bauungsplans mit Regelungsinhalt zusammen mit dem ausgefertigten Einzelblatt durch eine Art „gedanklicher Schnur“ miteinander derart inhaltlich verknüpft sind, dass jeder Zweifel an der Zugehörigkeit der nicht gesondert ausgefertigten Einzelblätter zur Satzung ausgeschlossen ist (vgl. z.B. BayVGH, U.v. 28.4.2017 - 15 N 15.967 - Leitsatz 1 sowie juris Rn. 36 ff.; vgl. im Anschluss BVerwG, B.v. 21.6.2018 - 4 BN 34/17 - ZfBR 2018, 796; vgl. auch BayVGH, U.v. 4.8.2017 - 15 N 15.1713 - NVwZ-RR 2017, 953 = juris Rn. 20; U.v. 11.5.2018 - 15 N 17.1175 - KommJur 2018, 268 = juris Rn. 31; zur Möglichkeit der Fehlerbehebung über § 214 Abs. 4 BauGB durch Wiederholung der fehlerhaften Verfahrensschritte vgl. BayVGH, U.v. 28.4.2017 a.a.O. juris Rn. 40 m.w.N.).

27

b) Der Bauungsplan Nr. 04-61/4b regelt nicht, dass der Einzelhandel mit bestimmten Sortimenten generell zulässig und im Übrigen unzulässig ist oder dass einzelne zentrenschädliche Sortimente ausgeschlossen und Einzelhandel im Übrigen in jedem Fall zulässig ist. Vielmehr folgt die textliche Festsetzung Nr. 1.1 einer Regelungssystematik, wonach - obwohl es laut der Planbegründung nicht um die Freihaltung eines Gewerbegebietes für produzierende und dienstleistungsorientierte Gewerbebetriebe geht (s.o.) - ein grundsätzlich umfassender Einzelhandelsausschluss angeordnet wird (Nr. 1.1 Satz 1 der textlichen Festsetzungen), wobei allerdings für einzelne Sortimente (lediglich) eine Zulassungsmöglichkeit verbleibt (Nr. 1.1 Satz 2). Im Berufungsverfahren wird womöglich zu hinterfragen sein, ob diese Regelungssystematik einen relevanten, zur Unwirksamkeit führenden Mangel des Bauungsplans in sich birgt: Laut der Planbegründung soll mit dem Einzelhandelsausschluss wohl nur sichergestellt werden, dass die zentrale Versorgungsfunktion der Innenstadt bzw. der Stadtteilzentren nicht

gefährdet wird; nach den weiteren Ausführungen in der Planbegründung würden im Bereich des Gewerbegebietes nur Einzelhandelsbetriebe mit eingeschränkten Sortimenten zugelassen (s.o.). Hieraus dürfte hervorgehen, dass die Beklagte insgesamt das Ziel verfolgte, in der nicht zentralen Lage nur den Einzelhandel mit bestimmten Sortimenten zu unterbinden, soweit dies eine Gefährdung der bestehenden zentralen Versorgungsfunktion der Innenstadt bzw. der Stadtteilzentren bewirken kann, im Übrigen Einzelhandel mit nicht zentrenschädlichen Sortimenten aber gewähren lassen zu wollen. Die in Nr. 1.1 Satz 2 der textlichen Festsetzung des Bebauungsplans aufgezählten Sortimente dürften dementsprechend solche sein, hinsichtlich derer Einzelhandelsbetriebe mit eingeschränkten Sortimenten mangels Gefährdung zulässig bleiben sollen. Der Frage, ob sich dies so auf eine hinreichende tatsächliche Basis - etwa auf das (dem Senat bislang nicht vorliegende) Einzelhandelskonzept 1997 - stützen lässt, kann der Senat erst nachgehen, wenn im Berufungsverfahren weitere Unterlagen vorgelegt werden. Unabhängig davon könnte dieses planerische Konzept im Bebauungsplan Nr. 04-61/4b unschlüssig sein, weil der Einzelhandel mit den in Nr. 1.1 Satz 2 der textlichen Festsetzungen genannten Sortimenten nicht generell für zulässig erklärt wird. Die stattdessen vorgesehene sortimentsbezogene Ausnahmemöglichkeit in Nr. 1.1 Satz 2 der textlichen Festsetzungen vom generellen Einzelhandelsausschluss führt zu einer Anwendung des § 31 Abs. 1 BauGB. Eine Ausnahme im Sinne dieser Regelung schafft aber gerade die Möglichkeit, im Einzelfall von dem abzuweichen, wozu der Plan eigentlich dient. Wenn aber mit der Planung die Einzelhandelsentwicklung lediglich dahingehend gesteuert werden soll, dass eine weitere Expansion zentrenschädlicher Sortimente verhindert werden soll, der Einzelhandel für nicht zentrenschädliche Einzelhandelsnutzung mit eingeschränktem Sortiment aber grundsätzlich zulässig bleiben soll, steht die Sinnhaftigkeit eines lediglich ausnahmsweise zulässigen Einzelhandels mit den dort aufgezählten (unbedenklichen) Sortimenten in Frage. Gemessen an der in der Planbegründung anklingenden städtebaulichen Rechtfertigung könnte die Beklagte mit dieser Regelung über das eigentliche Ziel hinausgeschossen sein. Nach der aus der Planbegründung hervorgehenden Zielvorstellung der Beklagten (Schutz der bestehenden zentralen Versorgungsfunktion der Innenstadt bzw. der Stadtteilzentren) könnte bei der Umsetzung dieses Planziels die Ausnahme zur Regel werden. Für die regelmäßige Zulassung von Ausnahmen dürfte § 31 Abs. 1 BauGB jedoch keine Grundlage bieten. Bei der Zulassung von Ausnahmen müsste wohl vielmehr das der Ausnahme wesenseigene Regel-Ausnahme-Verhältnis gewahrt bleiben (OVG NRW, U.v. 8.3.2017 - 10 D 12/16.NE - BauR 2017, 1307 = juris Rn. 53). Das könnte ggf. zur fehlenden Rechtfertigung der Einzelhandelsausschlussfestsetzung nach § 1 Abs. 3 BauGB (so bei einer ähnlichen Regelungstechnik in einem Bebauungsplan vgl. OVG NRW, U.v. 8.3.2017 a.a.O. juris Rn. 50 ff.) und / oder zu einem Abwägungsfehler wegen Auseinanderfallens von Planziel und Planinhalt (vgl. VGH BW, U.v. 25.10.2018 - 5 S 2575/16 - NVwZ-RR 2019, 446 = juris Rn. 64) führen.

28

c) Sollte der Bebauungsplan Nr. 04-61/4b an einem Abwägungsfehler [etwa aufgrund der voranstehenden Erwägungen zu b) oder aufgrund der vom Kläger erhobenen Rügen zu oben 1. b)] leiden, wäre weiter zu untersuchen, ob dieser nach Maßgabe von § 214 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 2 BauGB, § 215 BauGB beachtlich wäre. Da der Bebauungsplan mittlerweile 15 Jahre alt ist, kommt es dabei ggf. darauf an, ob der Abwägungsfehler nachträglich gemäß § 215 BauGB irrelevant geworden ist, was etwa dann nicht der Fall wäre, wenn es nicht nur um einen Fehler im Abwägungsvorgang ginge, sondern es sich um einen Fehler im Abwägungsergebnis handelte. Von Letzterem ist nur auszugehen, wenn eine fehlerfreie Nachholung der erforderlichen Abwägung schlechterdings nicht zum selben Ergebnis führen könnte, weil anderenfalls der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen Belangen in einer Weise vorgenommen würde, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (vgl. BVerwG, U.v. 22.9.2010 - 4 CN 2.10 - BVerwGE 138, 12 = juris Rn. 20 ff.; BayVGH, U.v. 3.12.2014 - 1 N 12.1228 - BayVBl. 2015, 564 = juris Rn. 39 ff.; VGH BW, U.v. 25.10.2018 - 5 S 2575/16 - NVwZ-RR 2019, 446 = juris Rn. 61; 70; OVG NRW, U.v. 17.4.2018 - 2 A 911/15 - juris Rn. 60 ff. m.w.N.).

29

d) Im Berufungsverfahren könnte ggf. ferner die Frage relevant werden, ob der Kläger mit seinem Vorbescheidantrag ein kerngebiets- bzw. sondergebietsspezifisches Vorhaben i.S. von § 11 Abs. 3 BauNVO verfolgt. Hierbei wäre zu berücksichtigen, dass sich der Vorbescheidantrag entgegen der schriftsätzlichen Darstellung des Klägers (zuletzt im Schriftsatz vom 8. August 2019) nicht auf eine Verkaufsfläche von 400 m² im nordöstlichen Bereich des Hauptgebäudes auf dem Baugrundstück begrenzen dürfte. Der Vorbescheidantrag bezieht sich vielmehr ohne jede örtliche Einschränkung pauschal auf das gesamte Baugrundstück, sodass er vom objektiven Empfängerhorizont dahingehend auszulegen sein dürfte, dass

der Kläger die Feststellung der planungsrechtlichen Zulässigkeit der Nutzung seiner sämtlichen im Antragszeitpunkt vorhandenen Gebäude und Nutzflächen auf dem Baugrundstück - unter Einschluss der genehmigten Teilfläche des Hauptgebäudes für den Einzelhandel mit Schuhen (wohl auf einer Verkaufsfläche von 699 m²) sowie des ganz im Westen auf dem Baugrundstück (im Straßenkreuzungsbereich) stehenden weiteren Gebäudes - zum Zwecke des Einzelhandels mit den Sortimenten Textilien (Oberbekleidung, Wäsche, Sportbekleidung), Parfümerie / Kosmetik, Haushaltswaren und Geschenkartikel begehrt. Um welche Geschoss- und Verkaufsflächen es genau geht, kann derzeit vom Senat ohne Kenntnis der diesbezüglichen Baugenehmigungsakten nicht beurteilt werden. Sollten im Falle entsprechender „Ausnutzung“ der Bindungswirkung des begehrten Bauvorbescheids (seine Existenz unterstellt) Vorhaben ermöglicht werden, die die Voraussetzungen des § 11 Abs. 3 BauNVO erfüllen, dürfte die planungsrechtliche Zulässigkeit in einem festgesetzten Gewerbegebiet gem. § 8 BauGB (im Fall der Wirksamkeit der Gewerbefestsetzung) sowie im Falle eines faktischen Gewerbegebiet gem. § 34 Abs. 2 BauGB i.V. mit § 8 BauNVO (sollte aufgrund einer prägenden Existenz von weiterem sondergebietsspezifischem Einzelhandel in der nach § 34 BauGB relevanten Umgebungsbebauung nicht von einer Gemengelage auszugehen sein; vgl. OVG NRW, U.v. 20.11.2017 - 2 A 2779/15 - juris Rn. 86 ff.) scheitern (zusammenfassend zu § 11 Abs. 3 BauNVO vgl. z.B. BayVGh, B.v. 12.2.2019 - 9 CS 18.177 - juris Rn. 23 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, B.v. 27.8.2014 - OVG 10 N 138.11 - juris Rn. 5 ff.; OVG NRW, B.v. 19.9.2017 - 2 A 1310/16 - juris Rn. 11 ff. m.w.N.).

30

e) Sollte der Bebauungsplan Nr. 04-61/4b im Ganzen unwirksam sein und sollte sich die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit dann nach § 34 BauGB richten, ist im Berufungsverfahren ggf. ferner zu prüfen, ob § 34 Abs. 3 BauGB der Zulassung des Vorhabens entgegensteht. Entscheidend ist dann, ob im Falle entsprechender „Ausnutzung“ der Bindungswirkung des begehrten Bauvorbescheids (wiederum seine Existenz unterstellt) Vorhaben ermöglicht würden, die in diesem Sinn schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche im Stadtgebiet der Beklagten erwarten lassen (BVerwG, U.v. 17.12.2009 - 4 C 2.08 - BVerwGE 136, 10 = juris Rn. 5 ff.; B.v. 12.7.2012 - 4 B 13.12 - NVwZ 2012, 1565 = juris Rn. 4 ff.; B.v. 12.1.2017 - 4 B 43.16 - NVwZ 2017, 1067 = juris Rn. 4; BayVGh, U.v. 18.4.2013 - 2 B 13.423 - juris Rn. 18 ff.; OVG NRW, U.v. 20.11.2017 - 2 A 2779/15 - juris Rn. 95 ff.; OVG Rh-Pf, U.v. 10.4.2019 - 8 A 11799/17 - juris Rn. 59 ff.). Auch insofern dürfte zugrunde zu legen sein, dass es dem Kläger mit seinem Vorbescheidantrag nicht um die Klärung der planungsrechtlichen Zulässigkeit von lediglich weiteren 400 m² Verkaufsfläche hinsichtlich der angegebenen Sortimente geht, vgl. die vorherigen Ausführungen zu d).

31

3. Die Parteien werden gebeten, im Berufungsverfahren neben den im erstinstanzlichen Gerichtsverfahren sowie im Zulassungsverfahren thematisierten Aspekten auch zu den vom Senat oben unter 2. a) bis e) aufgeworfenen Fragen umfassend Stellung zu nehmen.

32

4. Die Beklagte wird gebeten, dem Senat im Berufungsverfahren folgende Unterlagen vorzulegen:

33

- Auszüge zum geltenden Flächennutzungsplan für das betroffene Gesamtgebiet „Gewerbegebiet Nord“ bzw. „Industriegebiet Nord“ (in Kopie, mit Legende),

34

- sämtliche Baugenehmigungen für das Baugrundstück FINr. 1653/42 mit den zugehörigen Original-Bauakten,

35

- Original-Normaufstellungsakten zum Bebauungsplan Nr. 04-61/4b,

36

- Original-Bebauungspläne Nrn. 04-90, 04-91, 04-61/2a und 04-61/4a inklusive Planzeichnungen, textliche Festsetzungen und Planbegründungen (mit Änderungen = „Deckblättern“) sowie den Original-Bebauungsplan „VEP 04-2“ (inkl. Vorhaben- und Erschließungsplan),

37

- Original-Bebauungsplan Nr. 04-61/3 inklusive der Original-Verfahrensunterlagen zur Aufhebung dieses Bebauungsplans,

38

- Normaufstellungsakten zum laufenden (ggf. nunmehr abgeschlossenen?) Bauleitplanverfahren zum Bebauungsplan Nr. 04-93 (insofern genügt eine Duplikatakte, falls das Original für das laufende Verfahren der Bauleitplanung benötigt wird),

39

- Original-Normaufstellungsakten zum früheren, wohl abgebrochenen Bauleitplanverfahren zum Bebauungsplan Nr. 04-61/4,

40

- Einzelhandelskonzept „Gegenwärtige Situation und zukünftige Entwicklung des Einzelhandels in L* ...“ aus dem Jahr 1997 mit den zugehörigen Unterlagen zu Stadtrats- bzw. Ausschussbehandlungen,

41

- Behördenvorgang zu dem (wohl nicht beschlossenen) „Einzelhandels- und Zentrenkonzept für die Stadt L* ...“ aus dem Jahr 2010,

42

- Stellungnahme der Beklagten zu der Frage, ob das parallel mit dem Verfahren der Bauleitplanung zum Bebauungsplan Nr. 04-93 zu erarbeitende aktuelle Einzelhandelskonzept mittlerweile von der Beklagten beschlossen worden ist bzw. wann mit einem entsprechenden Beschluss zu rechnen ist (falls das Einzelhandelskonzept beschlossen ist, wird um Vorlage gebeten).

43

5. Die vorläufige Festsetzung des Streitwerts für das Berufungsverfahren beruht auf § 63 Abs. 1 Satz 1, § 47, § 52 Abs. 1 GKG, orientiert sich an Nr. 9.1.2.1 und Nr. 9.2 des Streitwertkatalogs in der 2013 aktualisierten Fassung (abgedruckt als Anhang in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019) und folgt der Festsetzung des Verwaltungsgerichts, gegen die keine Einwände erhoben worden sind.