



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 CN 3.09
OVG 7 D 113/07.NE

Verkündet
am 24. März 2010
Stowasser
Justizsekretär
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 24. März 2010
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Jannasch,
die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp und Dr. Bumke und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Petz

für Recht erkannt:

Die Revisionen der Antragsgegnerin und der Beigeladenen gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 8. Juni 2009 werden zurückgewiesen.

Die Antragsgegnerin und die Beigeladene tragen die Kosten des Revisionsverfahrens je zur Hälfte.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Antragsteller wenden sich gegen den Bebauungsplan Nr. 131 „Kaufland“.
- 2 Das Plangebiet liegt im Süden der S.er Innenstadt. Im Südwesten des Plangebiets ist ein Sondergebiet mit der Zweckbestimmung „Verbrauchermarkt“ festgesetzt. Für dieses Gebiet enthält der Plan folgende textliche Festsetzungen:
 - 1.3 Sondergebiet SO Verbrauchermarkt**
In den gemäß § 11 (3) BauNVO festgesetzten Sondergebieten sind ausschließlich Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe mit max. 4 500 m² Verkaufsfläche einschließlich Kassen- und Shopzone und einschließlich Nutzflächen für die Dienstleistungs- und Gastronomiebetriebe im Vorkassenbereich zulässig.
 - 1.3.1 Zulässig sind:**
Großflächige Einzelhandelsbetriebe
Kleinflächige Einzelhandelsbetriebe
Dienstleistungsbetriebe
Schank- und Speisewirtschaften
 - 1.3.2 Die Verkaufsfläche für den Einzelhandelsbetrieb einschließlich der Hauptnutzungsfläche für die Dienstleistungsbetriebe wird auf max. 4 500 m² begrenzt. ...**
 - 1.3.3 Auf den Verbrauchermarkt entfallen maximal 4 500 m² Verkaufsfläche mit folgenden Sortimenten: Mindestens 3 600 m² Verkaufsfläche für das Kernsortiment (Food Bereich). ...**
 - 1.3.4 Auf kleinteilige Einzelhandelsbetriebe, Dienstleistungs- oder Gastronomiebetriebe entfallen maximal 300 m² Verkaufs- bzw. Hauptnutzfläche.**
- 3 Die Offenlage des Plans vom 6. Oktober bis 6. November 2006 wurde entsprechend der damaligen Hauptsatzung der Antragsgegnerin allein durch Aushang bekannt gemacht. Am 11. Januar 2007 beschloss der Rat der Antragsgegnerin den Bebauungsplan als Satzung. Die Schlussbekanntmachung erfolgte gemäß „Bekanntmachung“ in zwei örtlichen Zeitungen durch Aushang vom 3. bis 12. April 2007.

- 4 Unter dem 18. Juli 2007 erteilte der Bürgermeister der Antragsgegnerin der Beigeladenen eine Baugenehmigung für die Errichtung eines Verbrauchermarktes im Bereich des Sondergebiets. Der Verbrauchermarkt wurde inzwischen errichtet und eröffnet. Die Antragsteller haben ihre Klage gegen die Baugenehmigung zurückgenommen.
- 5 Am 10. Oktober 2007 haben die Antragsteller den vorliegenden Normenkontrollantrag gestellt. Sie sind Eigentümer des im Plangebiet gelegenen, mit einem Wohnhaus bebauten Grundstücks Z. Straße 66. Sie halten den Bebauungsplan für abwägungsfehlerhaft, u.a. weil die Antragsgegnerin ihre Lärmschutzbelange nicht sachgerecht abgewogen habe.
- 6 Während des Normenkontrollverfahrens änderte die Antragsgegnerin die Bekanntmachungsvorschrift ihrer Hauptsatzung. Außerdem beschloss sie die Einleitung eines ergänzenden Verfahrens. Nach Bekanntmachung in den hierfür vorgesehenen Zeitungen wurde der Bebauungsplan vom 26. Januar bis 27. Februar 2009 erneut öffentlich ausgelegt. Die Antragsteller haben weder bei dieser noch bei der ersten Offenlage Einwendungen erhoben. Am 21. April 2009 beschloss der Rat der Antragsgegnerin den Bebauungsplan erneut rückwirkend zum 13. April 2007 als Satzung. Die Schlussbekanntmachung erfolgte am 6. Juni 2009 in den hierfür vorgesehenen Zeitungen.
- 7 Das Oberverwaltungsgericht hat den Bebauungsplan durch Urteil vom 8. Juni 2009 für unwirksam erklärt. Zur Begründung hat es ausgeführt:
- 8 § 47 Abs. 2a VwGO stehe der Zulässigkeit des Antrags nicht entgegen. Werde ein Bebauungsplan, der bereits Gegenstand eines zulässigen Normenkontrollantrags sei, einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung zugeführt, weise die Gemeinde in diesem Verfahren auf die Konsequenzen einer unterbliebenen Beteiligung hin und mache der Antragsteller keine Einwendungen geltend, werde sein Normenkontrollantrag jedenfalls dann nicht unzulässig, wenn die Gemeinde - wie hier die Antragsgegnerin - ein ergänzendes Verfahren zur Behebung solcher Mängel des Bebauungsplans durchführe, die eine erneute umfassende

Abwägung nicht erforderten oder jedenfalls nicht erwarten ließen. § 47 Abs. 2a VwGO solle das Prinzip der Rechtssicherheit stärken. Planbetroffene und die Gemeinde sollten sich darauf einrichten können, dass Personen, die im Beteiligungsverfahren Einwendungen nicht erhoben haben, auch im Normenkontrollverfahren Einwendungen nicht mehr verfolgen könnten. Sei ein zulässiges Normenkontrollverfahren bereits anhängig, könne ein entsprechendes Vertrauen nicht entstehen. Am Ende des ergänzenden Verfahrens stehe zudem weiterhin der eine Bebauungsplan, der bereits Gegenstand des anhängigen Normenkontrollverfahrens sei. Beziehe sich das ergänzende Verfahren auf Belange, die der Antragsteller im Normenkontrollverfahren vorgetragen habe, möge erwägenswert sein, ob er seine Einwände überdenken und im Beteiligungsverfahren neu artikulieren müsse. Die Antragsgegnerin habe ein derart motiviertes ergänzendes Verfahren jedoch nicht durchgeführt.

- 9 Der Antrag sei auch begründet. Für die Festsetzung des Sondergebiets „Verbrauchermarkt“ gebe es keine Ermächtigungsgrundlage. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sei eine gebietsbezogene Festsetzung von Verkaufsflächenobergrenzen nicht zulässig. Die Auslegung des Bebauungsplans ergebe, dass in dem Sondergebiet auch nicht nur ein einziger Handelsbetrieb zulässig sei. Entlang einer Fläche für Geh-, Fahr- und Leitungsrechte könnten mehrere Betriebe errichtet und von dort erschlossen werden. In Ziffer 1.3 der textlichen Festsetzungen würden ausdrücklich - im Plural - Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe, in Ziffer 1.3.1 - ebenfalls im Plural - die dort genannten Betriebe für zulässig erklärt. Ziffer 1.3.2 begrenze die Verkaufsfläche für „den Einzelhandelsbetrieb einschließlich der Hauptnutzfläche für die Dienstleistungsbetriebe“ auf maximal 4 500 m². Auch hiernach seien mehrere Betriebe zulässig. Nach Ziffer 1.3.3 entfielen zwar auf „den Verbrauchermarkt“ maximal 4 500 m² Verkaufsfläche; aus der weiteren Regelung sei jedoch zu schließen, dass neben dem Verbrauchermarkt auch noch andere Betriebe mit insgesamt 900 m² zugelassen werden könnten. Zwar spreche Vieles dafür, dass die Antragsgegnerin tatsächlich nur einen einzigen Verbrauchermarkt für zulässig erklären wollte; ausschlaggebend sei der objektive Wille des Normgebers aber nur soweit, wie er wenigstens andeutungsweise im Gesetzestext einen Niederschlag gefunden habe. Das sei hier nicht der Fall. Die Verkaufsflä-

chenbeschränkung sei aus einem weiteren Grunde rechtswidrig. Nach Ziffer 1.3.4 sollten neben dem Verbrauchermarkt noch kleinteilige Betriebe mit maximal 300 m² Verkaufs- bzw. Hauptnutzfläche zulässig sein. Es möge zwar sein, dass damit nur unselbstständige Betriebe nach dem Shop-in-Shop-Modell gemeint seien. Aus den Festsetzungen ergebe sich dies aber nicht.

- 10 Die Unwirksamkeit der Sondergebietsfestsetzung erfasse den Bebauungsplan insgesamt. Ob er daneben auch mit Abwägungsfehlern behaftet sei, könne dahinstehen.
- 11 Gegen dieses Urteil haben die Antragsgegnerin und die Beigeladene die vom Obergerverwaltungsgericht zugelassene Revision eingelegt. Beide Revisionskläger rügen eine Verletzung des § 47 Abs. 2a VwGO und des § 11 BauNVO.

II

- 12 Die Revisionen sind nicht begründet. Die Feststellung des Obergerverwaltungsgerichts, dass der Bebauungsplan unwirksam ist, verstößt nicht gegen Bundesrecht.
- 13 1. Der Normenkontrollantrag ist nicht deshalb unzulässig, weil die Antragsteller im Rahmen der erneuten öffentlichen Auslegung des Planentwurfs Einwendungen nicht erhoben haben. Die entsprechende Feststellung des Obergerverwaltungsgerichts ist mit Bundesrecht vereinbar. Im Übrigen ist der Antrag unstreitig zulässig.
- 14 Nach § 47 Abs. 2a VwGO ist der Antrag einer natürlichen Person, der einen Bebauungsplan zum Gegenstand hat, unzulässig, wenn die den Antrag stellende Person nur Einwendungen geltend macht, die sie im Rahmen der öffentlichen Auslegung (§ 3 Abs. 2 BauGB) nicht oder verspätet geltend gemacht hat, aber hätte geltend machen können, und wenn auf diese Rechtsfolge im Rahmen der Beteiligung hingewiesen worden ist. Die Vorschrift soll das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis konkretisieren. Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass

bereits im Aufstellungsverfahren Mitwirkungsbefugnisse bestehen, die dem Ziel dienen, die jeweiligen Interessen rechtzeitig dem Abwägungsmaterial zuzuführen. Im Hinblick u.a. auf die Aufgabenverteilung zwischen Plangeber und Verwaltungsgerichten sollen sachliche Einwendungen nicht ohne Not erst im gerichtlichen Verfahren geltend gemacht werden (BTDrucks 16/2496 S. 18). Die Vorschrift verlangt jedoch nur, dass der Antragsteller bei der Planaufstellung überhaupt rechtzeitig Einwendungen erhebt und jedenfalls eine dieser Einwendungen im Normenkontrollverfahren geltend macht. Er ist nicht gehindert, sich im Normenkontrollverfahren auch auf solche Einwendungen zu berufen, die er zuvor nicht geltend gemacht hat (vgl. BTDrucks 16/3308 S. 20; OVG Münster, Beschluss vom 29. August 2008 - 7 B 915.08.NE - juris Rn. 27; VGH Mannheim, Beschluss vom 2. November 2009 - 3 S 3013/08 - juris Rn. 11).

- 15 Nach dem Wortlaut des § 47 Abs. 2a VwGO kommt es nicht darauf an, ob die Gelegenheit zu Einwendungen im Rahmen der öffentlichen Auslegung bereits im ursprünglichen Planaufstellungsverfahren oder erst in einem ergänzenden, der Heilung von Fehlern des bereits bekannt gemachten Bebauungsplans dienenden Verfahren (vgl. § 214 Abs. 4 BauGB) fehlerfrei gewährt wurde. Ein Normenkontrollantrag kann auch unzulässig sein, weil ein Antragsteller weder im ursprünglichen noch im ergänzenden Verfahren Einwendungen erhoben hat. Führt die Gemeinde das ergänzende Verfahren jedoch - wie hier - während eines anhängigen Normenkontrollverfahrens durch, wird der anhängige Normenkontrollantrag nicht nachträglich unzulässig, wenn der Antragsteller im Rahmen der erneuten öffentlichen Auslegung keine Einwendungen erhebt. Auch ohne die Erhebung von Einwendungen kann er seinen Normenkontrollantrag gegen den Bebauungsplan in der Gestalt richten, die der Plan durch das ergänzende Verfahren gefunden hat. Denn der ursprüngliche Bebauungsplan erlangt zusammen mit dem geänderten Bebauungsplan insgesamt als *ein* Bebauungsplan Wirksamkeit; er setzt sich lediglich aus zwei Teilnormgebungsakten zusammen (Beschluss vom 20. Mai 2003 - BVerwG 4 BN 57.02 - BRS 66 Nr. 221 - juris Rn. 7 f.; Urteil vom 29. Januar 2009 - BVerwG 4 C 16.07 - BVerwGE 133, 98 <Rn. 22>).

Mit der Einlegung eines nach der jeweiligen Verfahrensordnung statthaften und zulässigen Rechtsmittels wird eine gewichtige verfahrensrechtliche Position begründet (BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 1992 - 2 BvR 1631, 1728/90 - BVerfGE 87, 48 <64>). Die Entziehung einer solchen Position muss sich am Grundsatz des Vertrauensschutzes messen lassen. Diesen Grundsatz hat die Rechtsprechung insbesondere im Bereich des intertemporalen Prozessrechts entfaltet (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 22. März 1983 - 2 BvR 475/78 - BVerfGE 63, 343 <359> und vom 7. Juli 1992 a.a.O.; BVerwG, Urteil vom 12. März 1998 - BVerwG 4 CN 12.97 - BVerwGE 106, 237 <239>). Nach den Grundsätzen des intertemporalen Prozessrechts erfasst eine Änderung des Verfahrensrechts auch anhängige Rechtsmittelverfahren. Der im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde Schutz des Vertrauens eines Rechtsmittelführers in die nach Maßgabe dieser Grundsätze gewährleistete Rechtsmittelsicherheit gebietet jedoch, dass bei einem gesetzlich festgelegten Rechtsmittelausschluss ein bereits eingelegtes Rechtsmittel zulässig bleibt, sofern das Gesetz nicht mit hinreichender Deutlichkeit etwas Abweichendes bestimmt; für die Verschärfung der Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Rechtsmittels gilt nichts anderes (BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 1992 a.a.O. S. 64).

- 17 Um eine Frage des intertemporalen Prozessrechts geht es hier nicht. Die Antragsteller haben den Normenkontrollantrag nach Inkrafttreten des § 47 Abs. 2a VwGO (1. Januar 2007, vgl. Art. 4 des Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21. Dezember 2006, BGBl I S. 3316) gestellt. Der Planentwurf wurde erstmals zwar vorher und damit ohne den Hinweis auf die Rechtsfolge des § 47 Abs. 2a VwGO ausgelegt. Die Bekanntmachung der Auslegung war jedoch fehlerhaft, weil die Antragsgegnerin eine Bekanntmachung durch Aushang im Hinblick auf ihre Einwohnerzahl nicht hätte vorsehen dürfen; an diesem Fehler hätte ein Hinweis nach § 47 Abs. 2a VwGO in der Bekanntmachung nichts geändert. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes ist jedoch nicht nur im intertemporalen Prozessrecht, sondern ganz allgemein zu beachten, wenn der Gesetzgeber auf eine bislang gegebene verfahrensrechtliche Lage einwirkt, in der sich der Bürger befindet (Urteil vom 12. März 1998 a.a.O. S. 238; BVerfGE 63, 343 <359>).

- 18 Ein Antragsteller, der einen zulässigen Normenkontrollantrag gestellt hat, hat eine schutzwürdige verfahrensrechtliche Position erlangt. Diese Position würde ihm durch die Anwendung des § 47 Abs. 2a VwGO entzogen. § 47 Abs. 2a VwGO ist keine Norm, die lediglich die Modalitäten der Verfahrensgestaltung regelt; sie führt zur Unzulässigkeit des Antrags. Der Betroffene könnte diese Rechtsfolge zwar durch die Erhebung von Einwendungen im ergänzenden Verfahren abwenden; er hat mit seinem Normenkontrollantrag jedoch bereits zum Ausdruck gebracht, dass er den Bebauungsplan nicht hinnehmen will. Solange er auf das ergänzende Verfahren nicht mit einer Erledigungserklärung reagiert, ist davon auszugehen, dass sein Abwehrwille fortbesteht und sich nunmehr gegen den Bebauungsplan in der Gestalt richtet, die der Plan durch das ergänzende Verfahren gefunden hat. Insoweit ist seine prozessuale Lage vergleichbar mit der eines Klägers, der, weil er seinen Abwehrwillen bereits dokumentiert hat, eine im anhängigen Verfahren erfolgte Änderung eines Planfeststellungsbeschlusses in das Verfahren einbeziehen darf, ohne an die Klagefrist nach § 74 Abs. 1 Satz 2 VwGO gebunden zu sein (Urteil vom 18. März 2009 - BVerwG 9 A 31.07 - NVwZ 2010, 63). Trotz Anhängigkeit des zulässigen Normenkontrollantrags Einwendungen zu erheben, dürfte dem Antragsteller nur zugemutet werden, wenn § 47 Abs. 2a VwGO mit der rechtsstaatlich gebotenen Eindeutigkeit bestimmen würde, dass dies für eine Sachentscheidung im Normenkontrollverfahren erforderlich ist, und auch in der Bekanntmachung der öffentlichen Auslegung hierauf hingewiesen würde.
- 19 Beides ist nicht der Fall. § 47 Abs. 2a VwGO bestimmt nicht ausdrücklich, dass auch ein anhängiger Normenkontrollantrag unzulässig wird, wenn der Antragsteller im Rahmen einer erneuten öffentlichen Auslegung des Bebauungsplanentwurfs keine Einwendungen erhebt; ein entsprechender Hinweis in der Bekanntmachung der Auslegung ist nicht vorgesehen. Sinn und Zweck des § 47 Abs. 2a VwGO sprechen ebenfalls gegen seine Anwendbarkeit. Einem Antragsteller, der den Normenkontrollantrag bereits vor der erneuten Auslegung im ergänzenden Verfahren gestellt hatte, kann das Rechtsschutzinteresse nicht abgesprochen werden. Er hat seine Einwendungen nicht „ohne Not“ erst im gerichtlichen Verfahren geltend gemacht, sondern weil er sie im ursprünglichen Beteiligungsverfahren mangels ordnungsgemäßer Bekanntmachung der Ausle-

gung nicht erheben konnte oder jedenfalls nicht erheben musste. Aus Funktion und Gegenstand des ergänzenden Verfahrens ergibt sich nichts anderes. Das ergänzende Verfahren dient der Planerhaltung. Es soll verhindern, dass das Oberverwaltungsgericht den Plan wegen eines heilbaren Fehlers für unwirksam erklärt. Dieser Zweck rechtfertigt es nicht, auch noch zusätzliche formelle Anforderungen an die Zulässigkeit des bereits anhängigen Normenkontrollantrags zu stellen.

- 20 Ob der Antragsteller, wenn das Oberverwaltungsgericht den Bebauungsplan nach der erneuten Auslegung, aber vor Abschluss des ergänzenden Verfahrens für unwirksam erklärt und die Gemeinde das ergänzende Verfahren anschließend zu Ende führt, auch noch einen zweiten Normenkontrollantrag gegen den neu bekannt gemachten Bebauungsplan stellen kann, ohne Einwendungen erhoben zu haben, kann offen bleiben. Wäre ein zweiter Normenkontrollantrag unzulässig, spräche dies nicht - wie die Revisionskläger meinen - gegen die Zulässigkeit bereits des ersten Antrags. Geschützt wird das Vertrauen in die Zulässigkeit des *anhängigen* Normenkontrollantrags. Ob auch das Vertrauen darauf schutzwürdig ist, dass das Oberverwaltungsgericht über den Antrag erst nach Abschluss des ergänzenden Verfahrens entscheidet und damit einen zweiten Antrag entbehrlich macht, ist eine andere Frage.
- 21 Die Anwendbarkeit des § 47 Abs. 2a VwGO auf einen anhängigen Normenkontrollantrag hängt schließlich nicht - wie das Oberverwaltungsgericht erwogen hat - davon ab, inwieweit das ergänzende Verfahren eine erneute Abwägung der Belange des Antragstellers erfordert oder jedenfalls erwarten lässt. Die Erforderlichkeit von Einwendungen vom Gegenstand der sich anschließenden Abwägung abhängig zu machen, würde - wie die Revisionskläger zu Recht geltend machen - zu einer nicht zumutbaren Rechtsunsicherheit führen. Im Übrigen errichtet § 47 Abs. 2a VwGO auch innerhalb seines Anwendungsbereichs lediglich eine formelle Zulässigkeitshürde. Wie bereits dargelegt, ist ein Antragsteller, der Einwendungen erhoben hat und eine dieser Einwendungen im Normenkontrollverfahren geltend macht, nicht gehindert, neue Einwendungen zu erheben.

- 22 2. Die Festsetzung gebietsbezogener Verkaufsflächenobergrenzen in Nr. 1.3, 1.3.2 bis 1.3.4 der textlichen Festsetzungen für das Sondergebiet „Verbrauchermarkt“ entbehrt einer Rechtsgrundlage. Auch diese Annahme des Obergerichtes ist mit Bundesrecht vereinbar. Dass der Mangel zur Unwirksamkeit der Sondergebietsfestsetzung und des Bebauungsplans insgesamt führt, stellen auch die Revisionskläger nicht in Frage.
- 23 Nach der Rechtsprechung des Senats ist die Festsetzung einer baugebietsbezogenen, vorhabenunabhängigen Verkaufsflächenobergrenze zur Steuerung des Einzelhandels in einem Sondergebiet mangels Rechtsgrundlage unzulässig (Urteil vom 3. April 2008 - BVerwG 4 CN 3.07 - BVerwGE 131, 86 <Rn. 14 ff.>; Beschluss vom 11. November 2009 - BVerwG 4 BN 63.09 - DVBI 2010, 124). Die Kritik der Beigeladenen gibt keinen Anlass, diese Rechtsprechung in Frage zu stellen; die Beigeladene wiederholt lediglich Argumente, mit denen sich der Senat bereits in seinem Urteil vom 3. April 2008 auseinander gesetzt hat. Das Urteil hat im Übrigen im Schrifttum überwiegend Zustimmung gefunden (Uechtritz, BauR 2008, 1821; Reidt, UPR 2009, 1; Jahn, ThürVBI 2008, 244; Mampel, BauR 2009, 435; Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 11 BauNVO, Rn. 30; ablehnend: Hentschel/Wurzel, NVwZ 2008, 1201; eher kritisch auch Kirchberg, DVBI 2010, 125 <126>).
- 24 Eine baugebietsbezogene Verkaufsflächenbegrenzung kann ausnahmsweise auf § 11 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 Satz 1 BauNVO gestützt werden, wenn in dem in Rede stehenden Sondergebiet nur ein einziger Handelsbetrieb zulässig ist; dann ist die gebietsbezogene mit der vorhabenbezogenen Verkaufsflächenbeschränkung identisch (Urteil vom 3. April 2008 a.a.O. Rn. 18). Die Zulässigkeit nur eines einzigen Betriebes muss allerdings durch städtebauliche Gründe gerechtfertigt sein. Es genügt auch nicht, dass die Gemeinde im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses - z.B. weil sie mit einem Vorhabenträger einen entsprechenden städtebaulichen Vertrag geschlossen hat - davon ausgehen kann, dass im Sondergebiet tatsächlich nur ein einziger Handelsbetrieb verwirklicht werden wird. Gebiets- und vorhabenbezogene Verkaufsflächenbegrenzung sind nur dann identisch, wenn die Festsetzungen des Bebauungsplans nur die Errichtung eines einzigen Einzelhandelsbetriebs zulassen. Davon ist auch das

Oberverwaltungsgericht ausgegangen (UA S. 20, 21). Ebenso wenig genügt es, dass alle Grundstücke innerhalb des Sondergebiets im Eigentum eines Vorhabenträgers stehen. Der Bebauungsplan kann nicht gewährleisten, dass es bei den im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Plan gegebenen Eigentumsverhältnissen bleibt (vgl. Beschluss vom 11. November 2009 a.a.O. Rn. 3).

- 25 Im Sondergebiet des Bebauungsplans Nr. 131 können neben dem Verbrauchermarkt auch andere Einzelhandelsbetriebe zugelassen werden. Innerhalb der Baugrenzen könnten nach den tatsächlichen, gemäß § 137 Abs. 1 VwGO bindenden Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts mehrere Betriebe errichtet werden. Auch den textlichen Festsetzungen hat das Oberverwaltungsgericht entnommen, dass neben dem Verbrauchermarkt weitere Einzelhandelsbetriebe zugelassen werden können. An die Auslegung des dem irreversiblen Landesrecht angehörenden Bebauungsplans ist der Senat gemäß § 173 VwGO i.V.m. § 560 ZPO gebunden. Den Revisionsklägern ist es nicht gelungen, insoweit einen Bundesrechtsverstoß aufzuzeigen.
- 26 Die Beigeladene rügt einen Verstoß gegen anerkannte Grundsätze der Normauslegung. Das Oberverwaltungsgericht meine, der Wille, nur einen einzigen Verbrauchermarkt im Sondergebiet für zulässig zu erklären, habe nicht wenigstens andeutungsweise im Bebauungsplan einen Niederschlag gefunden (UA S. 21). Er komme aber im Namen des Bebauungsplans „Kaufland“ und in den Regelungen für „den Einzelhandelsbetrieb“ (1.3.2) bzw. „den Verbrauchermarkt“ (1.3.3) hinreichend deutlich zum Ausdruck.
- 27 Ob und inwieweit die Anwendung anerkannter Grundsätze der Normauslegung bei der Auslegung von Landesrecht revisibel ist, kann dahinstehen, denn das Oberverwaltungsgericht hat einen derartigen Grundsatz nicht verletzt. Es hat den Festsetzungen nicht - wie beide Revisionskläger meinen - entnommen, dass mehrere Verbrauchermärkte zulässig seien, sondern lediglich die Zulässigkeit mehrerer Betriebe bejaht (UA S. 20). Insbesondere hat es für möglich gehalten, dass neben „dem“ Verbrauchermarkt auch noch andere der in Nr. 1.3.1 genannten Betriebe, also z.B. ein großflächiger Fachmarkt oder mehrere selbständige kleinflächige Einzelhandelsbetriebe, zugelassen werden

könnten (UA S. 21). Lediglich für den Ausschluss derartiger Einzelhandelsbetriebe hat es einen Anhalt im Bebauungsplan nicht gefunden. Das ist bundesrechtlich nicht zu beanstanden.

- 28 Das Oberverwaltungsgericht hat auch nicht in Zweifel gezogen, dass der tatsächliche Wille des Rates der Antragsgegnerin auf andere Festsetzung zielte. Es hat den objektiven Willen des Normgebers aber nur insoweit als für die Normauslegung ausschlaggebend angesehen, als dieser wenigstens andeutungsweise im Gesetzestext einen Niederschlag gefunden habe.
- 29 Das Oberverwaltungsgericht hat ferner nicht verkannt, dass nur ein Betrieb vorliegt, wenn die Gesamtfläche durch einen Einzelhandelsbetrieb als Hauptbetrieb geprägt wird und auf baulich abgetrennten Flächen zu dessen Warenangebot als Nebenleistung ein Warenangebot hinzutritt, das in einem inneren Zusammenhang mit der Hauptleistung steht, diese jedoch nur abrundet und von untergeordneter Bedeutung bleibt (Urteil vom 24. November 2005 - BVerwG 4 C 14.04 - BVerwGE 124, 376 <381 f.>). Das Oberverwaltungsgericht hat selbst auf das „Shop-in-Shop-Modell“ hingewiesen (UA S. 22). Es hat lediglich keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür gesehen, dass nach dem Bebauungsplan neben dem Verbrauchermarkt nur „Nebenbetriebe“, nicht aber selbständige Hauptbetriebe zulässig sein sollen.
- 30 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 159 Satz 1 VwGO.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Jannasch

Dr. Philipp

Dr. Bumke

Petz

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 10 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Jannasch

Dr. Philipp

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Verwaltungsprozessrecht
Bauplanungsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

VwGO § 47 Abs. 2a
BauGB § 214 Abs. 4
BauNVO § 11 Abs. 1 und 2

Stichworte:

Sondergebiet; Verbrauchermarkt; Verkaufsfläche; Verkaufsflächenobergrenze; Verkaufsflächenbegrenzung; Einzelhandelsbetrieb; öffentliche Auslegung; ergänzendes Verfahren; Einwendungen; Rechtsschutzbedürfnis; Grundsatz des Vertrauensschutzes; intertemporales Prozessrecht.

Leitsatz:

Führt eine Gemeinde während eines anhängigen Normenkontrollverfahrens ein ergänzendes Verfahren durch, wird der anhängige Normenkontrollantrag nicht nachträglich gemäß § 47 Abs. 2a VwGO unzulässig, wenn der Antragsteller im Rahmen der erneuten öffentlichen Auslegung keine Einwendungen erhebt.

Urteil des 4. Senats vom 24. März 2010 - BVerwG 4 CN 3.09

OVG Münster vom 08.06.2009 - Az.: OVG 7 D 113/07.NE -