16

17 Seiten

8 S 746/98

Ausfertigung

VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Beschluß

In der Normenkontrollsache

Frau Ursula Haußmann-Sihler,
Nürtinger Straße 37, 72636 Frickenhausen,

-Antragstellerin-

prozeßbevollmächtigt:
Rechtsanwälte Prof. Dr. Gleiss u. Koll.,
Maybachstraße 6, 70469 Stuttgart, Az: MD/gl/ss002

gegen

Gemeinde Frickenhausen,
vertreten durch den Bürgermeister,
Mittlere Straße 18, 72636 Frickenhausen,

-Antragsgegnerin-

prozeßbevollmächtigt:
Rechtsanwälte Dr. Hellmut Eisenmann u. Koll.,
Bopserstraße 17, 70180 Stuttgart,

wegen

Gültigkeit des Bebauungsplanes "Nürtinger Straße I" 2. Änderung vom 29.7.1997

hat der 8. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichtshofs Prof. Dr. Schmidt sowie die Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Jannasch, Schenk, Rieger und Schaber

am 22. Dezember 1998

beschlossen:

Der Antrag wird abgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Gründe

I.

Die Antragstellerin wendet sich gegen den Bebauungsplan „Nürtinger Straße I", 2. Änderung, der Antragsgegnerin vom 29.7.1997, der als reine Textänderung unter Zulassung näher bestimmter Ausnahmen Einzelhandelsbetriebe untersagt.

Sie ist Eigentümerin eines etwa 130 x 85 m großen, aus den beiden Grundstücken Flst. Nr. 260 und 298/1 bestehenden Areals am Nordwestrand von Frickenhausen zwischen der Nürtinger Straße im Nordosten und der Eisenbahnstraße bzw. der Bahnlinie im Südwesten im Geltungsbereich des Bebauungsplans „Nürtinger Straße I". Der aus dem Jahre 1976 (mit erster Änderung vom 15.12.1980) stammende Plan setzte für diesen Bereich als Art der baulichen Nutzung „Gewerbegebiet (§ 8 BauNVO)" fest.

Am 25.10.1994 beschloß der Gemeinderat der Antragsgegnerin, den Bebauungsplan „Nürtinger Straße I" (und drei weitere Gewerbegebiete betreffende Bebauungspläne) zu ändern. Zur Begründung wurde in der Verwaltungsvorlage u. a. ausgeführt: Um die vorhandenen Gewerbeflächen insbesondere für das produzierende und verarbeitende Gewerbe zu sichern, sei es unbedingt notwendig, die in einem Gewerbegebiet zulässigen oder ausnahmsweise zulässigen Nutzungen zu beschränken, namentlich die Ansiedlung weiterer Vergnügungsstätten und Einzelhandelsbetriebe müsse ausgeschlossen oder begrenzt werden. Die ausgewiesenen Gewerbegebiete am nördlichen Ortsrand

von Frickenhausen eigneten sich in besonderer Weise für die Ansiedlung größerer Einzelhandelsbetriebe. Um zu verhindern, daß der Kernort noch mehr seine zentralörtliche Versorgungsfunktion verliere, sei es unerläßlich, den Einzelhandel in den Gewerbegebieten zu beschränken. Der Planentwurf, der einen grundsätzlichen Ausschluß von Einzelhandelsbetrieben mit einem Katalog ausnahmsweise zulässiger Geschäfte enthielt, wurde vom 4.11. bis 3.12.1996 (erstmals) öffentlich ausgelegt. Anregungen oder Bedenken von privater Seite wurden nicht vorgebracht. Die Träger öffentlicher Belange äußerten sich positiv; die Industrie- und Handelskammer (IHK) riet aber zu „planerischer Zurückhaltung", die enumerative Aufzählung zulässiger Ausnahmen sei zumal im Hinblick auf die dem Baugenehmigungsverfahren vorbehaltene Prüfung der Sortimentsabgrenzung nicht unproblematisch. Der Bund der Selbständigen plädierte dafür, den Elektrogerätehändlern nicht nur den Verkauf „weißer Ware", sondern auch den „brauner Ware" zu ermöglichen. Dem folgend wurde in einem am 21.1.1997 vom Gemeinderat beschlossenen zweiten Entwurf der Vertrieb von Elektrogeräten in Verbindung mit dem Elektrohandwerk in den Ausnahmekatalog aufgenommen. Im Hinblick auf die von der IHK angesprochene Abgrenzungsproblematik wurde jedoch dem städtebaulichen Ziel, gewerbliche Bauflächen für das produzierende Gewerbe und Handwerk zu erhalten sowie den Kernort hinsichtlich der Versorgung der Bevölkerung zu stärken, der Vorrang eingeräumt. Der geänderte Entwurf lag erneut - vom 10.3. bis 9.4.1997 - öffentlich aus. Am letzten Tag der Auslegungsfrist brachte die Antragstellerin, die eine Bauvoranfrage für die Erstellung eines Lebensmittelmarktes auf ihrem Areal eingereicht hatte (derzeit bei dem Verwaltungsgericht Stuttgart anhängig unter dem Aktenzeichen - 14 K 498/98 -), Anregungen und Bedenken vor. Sie regte an, auf den geplanten Ausschluß von Einzelhandelsbetrieben aller Art zu verzichten. Zur Erreichung des ursprünglich ins Auge gefaßten Planungsziels genüge es, Vergnügungsstätten und großflächige Einzelhandelsbetriebe (mit einer Verkaufsfläche von etwa 700 qm oder mehr) auszuschließen. Die erforderliche besondere städtebauliche Rechtfertigung für die geplante ausnahmsweise Zulassung von Einzelhandelsbetrieben sei nicht ersichtlich.

Die Antragsgegnerin beauftragte daraufhin im Mai 1997 die Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung (GMA) mit der „Erarbeitung einer Analyse zur Überprüfung der vergangenheitsbezogenen und künftigen Einzelhandels- und Dienstleistungsentwicklung in der Gemeinde Frickenhausen". Diese kam in ihrem Gutachten vom 14.7.1997 zu dem Ergebnis, daß für die Gesamtentwicklung der Betriebe im Ortskern die Ansiedlung eines Lebensmitteldiscount-Marktes in zentraler Lage, der auch eine Kundenmagnetfunktion mit positiven Effekten für die umliegenden Geschäfte erfüllen könnte, positiv zu bewerten sei. Dagegen gehe es mit der städtebaulichen Zielsetzung, geeignete Flächenpotentiale im Ortskern aufzubereiten und so eine gezielte Aufwertung der städtebaulich integrierten Lagen von Frickenhausen (Hauptstraße zwischen Schulstraße und Bahnhof einschließlich der angrenzenden Seitenstraßen) zu erreichen, nicht konform, die Ansiedlung eines Lebensmittelmarktes in dezentraler Lage zuzulassen.

Gestützt auf diese Untersuchung beschloß der Gemeinderat der Antragsgegnerin in seiner öffentlichen Sitzung vom 29.7.1997 die Bebauungsplanänderung in der ausgelegten Fassung als Satzung. Danach wird der bisherigen Bezeichnung der Gebietsart als Gewerbegebiet folgender Zusatz beigefügt:

> „Zulässig sind die in § 8 Abs. 2 Nr. 1 - 4 BauNVO genannten Anlagen mit Ausnahme von Einzelhandelsbetrieben aller Art.
>
> Ausnahmsweise können Einzelhandelsbetriebe für Möbel, Elektrogeräte, Beleuchtungskörper, Elektroinstallationsbedarf, Bau- und Heimwerkerbedarf, Gartenbedarf, KFZ inklusive Motorräder, Mopeds und ähnliches, Fahrräder und Kfz-Zubehör, Holz, Kohle und Mineralölerzeugnisse, Getränke zugelassen werden.
>
> Ausnahmen im Sinne von § 8 Abs. 3 Nr. 3 BauNVO sind gemäß § 1 Abs. 6 BauNVO nicht Bestandteil dieses Bebauungsplanes und somit unzulässig."

In der Stellungnahme der Verwaltung zu den Anregungen der Antragstellerin und in der Begründung zum Bebauungsplan heißt es dazu u.a.: Durch den grundsätzlichen Ausschluß aller Einzelhandelsbetriebe solle dem arbeitsplatzintensiveren Gewerbe und Handwerk in den Gewerbegebieten der Vor-

rang eingeräumt und die Versorgungsfunktion des Ortskerns gestärkt werden. Es sei nicht das städtebauliche Ziel der Gemeinde, vorhandene Lebensmittelbetriebe zu schützen, sondern den sanierten oder noch zu sanierenden Ortskern als attraktiven Einzelhandelsstandort zu erhalten. Dazu sei es erforderlich, im dezentralen Gewerbestandort „Nürtinger Straße I" nur solche Einzelhandelsbetriebe ausnahmsweise zuzulassen, deren Überprüfung im Einzelfall ergebe, daß sie keine negativen Auswirkungen auf den Ortskern als Einzelhandelsstandort mit sich brächten. Diese Erwägungen des Gemeinderats wurden der Antragstellerin mit Schreiben vom 4.8.1997 mitgeteilt.

Das Landratsamt Esslingen machte auf entsprechende Anzeige der Antragsgegnerin keine Verletzung von Rechtsvorschriften geltend, dies wurde im Amtsblatt v. 16.10.1997 (S. 8) bekannt gemacht.

Am 18.3.1998 hat die Antragstellerin das Normenkontrollverfahren eingeleitet mit dem Antrag,

> die am 29. Juli 1997 beschlossene zweite Änderung des Bebauungsplans „Nürtinger Straße I" der Gemeinde Frickenhausen für nichtig zu erklären.

Sie macht geltend: Die Neufassung der Festsetzung der Art der baulichen Nutzung verstoße gegen die Entwicklungs- und Ordnungsfunktion der Bauleitplanung (§ 1 Abs. 1 BauGB), gegen den Erforderlichkeitsgrundsatz (§ 1 Abs. 3 BauGB) und gegen das Abwägungsgebot. Der Antragsgegnerin sei es bei der Änderung der Bebauungspläne nicht um eine geordnete städtebauliche Entwicklung gegangen, sondern um die Begründung eines Zustimmungserfordernisses des Gemeinderats. Ein Bedarf, Flächen für das produzierende Gewerbe und Handwerk zu reservieren, bestehe nicht. Vielmehr ergebe sich aus der Begründung der Planänderung, wonach immer mehr bestehende Betriebe innerhalb der Gewerbegebiete aufgegeben würden, daß das Flächenangebot größer werde. In Wahrheit gehe es der Antragsgegnerin um Konkurrenzschutz und um die Zuteilung von Bebauungsmöglichkeiten durch Einzelfallentscheidung. Auch das zweite angegebene Ziel, den Ortskern von Frik-

kenhausen in seiner Versorgungsfunktion zu stärken, erfordere die Bebauungsplanänderung nicht. Da an anderer Stelle im Gemeindegebiet kein Platz für einen Lebensmittelmarkt sei, verbessere der Ausschluß von Einzelhandelsbetrieben in Gewerbegebieten die Versorgung der Bevölkerung nicht. Die Antragsgegnerin habe insofern einen „klassischen Abwägungsfehler" begangen, als sie keinerlei Ermittlungen über den Bedarf an gewerblichen Bauflächen vorgenommen habe. Ihre Prognose, es würden weitere gewerbliche Flächen benötigt, sei zudem unschlüssig: Wenn - wie es ihrer Annahme entspreche - Betriebe des produzierenden Gewerbes schließen müßten, würden von selbst Flächen für neue Betriebe frei. Dieser Ermittlungsmangel habe sich auch auf das Abwägungsergebnis ausgewirkt. Ihre Belange seien nicht in die Abwägung eingestellt worden. Die Antragsgegnerin habe das Eigentum der Planbetroffenen überhaupt nicht als eigenständigen Belang erkannt. Das GMA-Gutachten vom Juli 1997 sei nur unvollständig in die Abwägung einbezogen worden; der Gemeinderat habe es nicht diskutiert. Das Gutachten enthalte aber die Feststellung, daß ein Lebensmitteldiscountmarkt in Frickenhausen eine Angebotslücke schließen würde; es sei im übrigen nur als Alibi für die sich abzeichnende Normenkontrolle eingeholt worden. Schließlich habe beim Satzungsbeschluß eine Abwägung überhaupt nicht mehr stattgefunden. Zwischen den einzelnen Gewerbegebieten, für die Einschränkungen beschlossen worden seien, sei trotz ihrer unterschiedlichen Entfernung zum Ortszentrum nicht differenziert worden. Jedenfalls sei die Abwägung - so überhaupt eine stattgefunden habe - durch die Mitwirkung eines befangenen Gemeinderats an allen dem Satzungsbeschluß vorangegangenen Sitzungen, in denen sich der Gemeinderat inhaltlich mit dem Bebauungsplan beschäftigt habe, „infiziert" worden und damit fehlerhaft.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzuweisen.

Sie erwidert: Der gerügte Verstoß gegen die Entwicklungs- und Ordnungsfunktion der Bauleitplanung sei nicht gegeben. Die von ihr verfolgten städte-

baulichen Ziele einer Reservierung von Flächen in Gewerbegebieten für Gewerbe und Handwerk, einer Stärkung der Versorgungsfunktion des Ortskerns und der Erhaltung der Innerortslage als attraktiven Standort für durchaus auch konkurrierenden Einzelhandel, seien in der Rechtsprechung als zulässig anerkannt. Der Ausnahmekatalog beruhe auf einer intensiven Auseinandersetzung mit der städtebaulichen Situation vor Ort. Die von ihr verfolgte Konzeption stimme überein mit bundesweit propagierten Zielvorstellungen, die Innenstädte als Einzelhandelsstandorte zu erhalten und keine „Verödungstendenz" entstehen zu lassen. Das Konzept komme auch dann zum Tragen, wenn sich herausstellen sollte, daß die für Gewerbe und Handwerk reservierten Flächen nicht angenommen würden. Es könnten dort immer noch solche Einzelhandelsbetriebe angesiedelt werden, die ausnahmsweise zulässig seien. Auch ein Abwägungsfehler liege nicht vor. Den Gemeinderäten seien die Anregungen und Bedenken der Antragstellerin im Wortlaut bekannt gewesen. Ihnen sei auch das GMA-Gutachten zugänglich gemacht worden. Daß in der Sitzungsvorlage nicht alle Aussagen des Gutachtens wiederholt worden seien, habe seinen Grund darin, daß die Stellungnahme der Gemeinde nur den Beschlußvorschlag der Verwaltung habe begründen sollen. Aus der Tatsache, daß der Satzungsbeschluß ohne weitere Aussprache gefaßt worden sei, lasse sich kein Abwägungsausfall ableiten. Ein Gemeinderat sei nicht zur Diskussion verpflichtet. An der Sitzung, in der der Satzungsbeschluß gefaßt worden sei, habe auch kein befangener Gemeinderat teilgenommen; die Mitwirkung eines befangenen Mitglieds an früheren Entscheidungen sei unschädlich. Für die Annahme einer „Infizierung" des gesamten Verfahrens gebe es keinerlei Anlaß; der nur textliche Festsetzungen betreffende und deshalb ohne großen Aufwand abänderbare Bebauungsplan habe in der entscheidenden Sitzung vom 29.7.1997 in vollem Umfang zur Disposition gestanden. Da er dennoch mit nur einer Gegenstimme und einer Enthaltung angenommen worden sei, sei für die Annahme kein Raum, der Satzungsbeschluß sei von der Befangenheit „infiziert" worden.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vortrags der Beteiligten wird auf die dem Senat vorliegenden Bebauungsplanakten und die gewechselten Schriftsätze verwiesen.

II.

Die Entscheidung ergeht gemäß § 47 Abs. 5 S. 1 VwGO durch Beschluß. Die Sach- und Rechtslage läßt sich anhand der Akten und der gewechselten Schriftsätze abschließend beurteilen. Der Senat hält daher eine mündliche Verhandlung nicht für erforderlich.

Der Antrag ist zulässig, aber nicht begründet.

1. Der Antrag ist zulässig, insbesondere ist die Antragstellerin antragsbefugt i.S.d. § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO, weil sie sich gegen Festsetzungen wendet, die unmittelbar die ihr gehörenden Grundstücke Flst. Nr. 260 und 298/1 (negativ) betreffen (vgl. BVerwG, Beschluß v. 7.7.1997 - 4 BN 11.97 - ZfBR 1997, 314 = PBauE § 47 Abs. 2 VwGO Nr. 40; Urt. v. 10.3.1998 - 4 CN 6.97 - ZfBR 1998, 205 = PBauE § 47 Abs. 2 VwGO Nr. 42).

2. Der Antrag hat in der Sache aber keinen Erfolg. Der angegriffene Änderungsbebauungsplan leidet an keinen zu seiner Nichtigkeit oder Unwirksamkeit (vgl. § 215a Abs. 1 BauGB, § 47 Abs. 5 S. 4 VwGO) führenden Mängeln. Insbesondere hält er den Angriffen der Antragstellerin stand.

a) Sie macht geltend, die Planung verstoße gegen die Entwicklungs- und Ordnungsfunktion der Bauleitplanung (§ 1 Abs. 1 BauGB); der Antragsgegnerin sei es nicht um eine geordnete städtebauliche Entwicklung durch normative Vorgaben gegangen, sondern um die Begründung eines Zustimmungserfordernisses des Gemeinderates. Dieser solle darüber entscheiden können, wer und wo in den verschiedenen Gewerbegebieten ein Grundstück einer Einzelhandelsnutzung zuführen dürfe. Diese Konzeption verkenne, daß die

Nutzbarkeit von Gewerbegrundstücken nicht durch gemeindliche Gremien „verliehen" werde, sondern Inhalt des Eigentumsgrundrechts sei.

Mit dieser Argumentation verkennt die Antragstellerin ihrerseits das Stufenverhältnis, das den beanstandeten Regelungen zugrunde liegt: Im ersten Zug werden nämlich Einzelhandelsbetriebe aller Art, die ansonsten als Gewerbebetriebe nach § 8 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO allgemein zulässig wären (vgl. Fikkert/Fieseler, BauNVO, 9. Aufl. 1998, § 8 RdNr. 8), generell ausgeschlossen. Ihre Errichtung gehört damit nicht mehr zu der durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Baufreiheit. Erst in einem zweiten Schritt werden - nach dem Muster der jeweiligen Absätze 3 der §§ 2 bis 9 BauNVO - von diesem generellen Verbot Ausnahmen zugelassen. Der von der Antragstellerin vermißte objektivfunktionelle Zusammenhang zwischen der Bauleitplanung und der Ordnung der städtebaulichen Entwicklung wird schon dadurch hergestellt, daß die zu treffenden Ausnahmeentscheidungen sich - selbstverständlich - nur an bauplanungsrechtlichen Kriterien orientieren dürfen. Die Ermächtigung zur Erteilung von Ausnahmen stellt keinen Freibrief für unsachliche Erwägungen auf der Ebene der Einzelfallentscheidungen dar. Im übrigen ist das von der Antragsgegnerin mit den getroffenen Festsetzungen verfolgte Anliegen auch im Hinblick auf die Funktion der Bauleitplanung, für eine geordnete städtebauliche Entwicklung zu sorgen, ohne weiteres nachvollziehbar: Auch bei den unter den Ausnahmekatalog fallenden Einzelhandelsbetrieben soll in jedem Einzelfall geprüft werden können, ob das konkret zur Genehmigung gestellte Projekt nach seinem Umfang, seinem Standort, seiner Verkehrsanbindung oder seiner Auswirkungen auf die Nachbarbebauung mit der Zielsetzung des Bebauungsplans in Einklang steht. Insofern ist das Prüfprogramm der Ausnahmeermächtigung durch § 15 BauNVO vorgegeben. Mit diesem Inhalt lassen sich die hier allein angegriffenen textlichen Festsetzungen ohne weiteres zur Ordnung der städtebaulichen Entwicklung in Beziehung setzen, insbesondere deutet nichts auf eine bloße „Gefälligkeitsplanung" hin (vgl. Gaentzsch, in: Berliner Kommentar zum BauGB, 2. Aufl. 1995, § 1 RdNr. 7), selbst wenn die Konzeption auf den Vorschlag eines örtlichen Bauunternehmers zurückgehen sollte, wie die Antragstellerin anführt.

b) Auch die Rüge, die Festsetzungen verstießen gegen § 1 Abs. 3 BauGB, wonach die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen haben, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist, kann dem Antrag nicht zum Erfolg verhelfen. Die Anforderungen des § 1 Abs. 3 BauGB stellen nur eine bei groben und einigermaßen offensichtlichen Mißgriffen wirksame Schranke der (gemeindlichen) Planungshoheit dar, denn die Aufstellung eines Bebauungsplans ist bereits dann „erforderlich", wenn der Plan „vernünftigerweise geboten" ist, was sich wiederum nach der von der Gemeinde verfolgten planerischen Konzeption bestimmt (vgl. etwa: BVerwG, Urt. v. 22.1.1993 - 8 C 45.91 - BauR 1993, 585/587 = PBauE § 123 BauGB Nr. 1; VGH Bad.-Württ., Normenkontrollbeschluß v. 30.5.1994 - 5 S 2839/93 - UPR 1994, 458 = PBauE § 1 Abs. 3 BauGB Nr. 7; Normenkontrollurt. v. 30.6.1995 - 5 S 2523/93 - PBauE § 1 Abs. 3 BauGB Nr. 10).

Die Antragsgegnerin verfolgt - was auch die Antragstellerin nicht verkennt - mit den „Einzelhandelsregelungen" zwei Ziele: Sie will zum einen in den Gewerbegebieten Flächen für das (arbeitsplatzintensivere) produzierende Gewerbe und Handwerk (auch aus anderen Ortsteilen) freihalten und zum anderen der Gefahr entgegenwirken, daß der Ortskern von Frickenhausen an Attraktivität einbüßt, weil peripher gelegene Geschäfte Kaufkraft absaugen. Bei beiden Zielsetzungen handelt es sich nach ständiger Rechtsprechung um städtebauliche Gründe (vgl. BVerwG, Beschluß v. 3.5.1993 - 4 NB 13.93 - Buchholz 406.12 § 1 BauNVO Nr. 16 = PBauE § 1 Abs. 5 BauNVO Nr. 4; Beschluß v. 21.12.1992 - 4 B 182.92 - BRS 55 Nr. 42; Urt. v. 30.6.1989 - 4 C 16.88 - ZfBR 1990, 27 = PBauE § 1 Abs. 9 BauNVO Nr. 2). Die Antragstellerin hält dem ersten Ziel entgegen, die Antragsgegnerin habe es versäumt, durch entsprechende Erhebungen zu ermitteln, ob überhaupt ein Bedarf bestehe; die Begründung des Bebauungsplans spreche dagegen, denn sie verweise darauf, die derzeitige Wirtschaftslage führe dazu, daß bestehende Betriebe aufgegeben und versucht werde, die vorhandenen Gebäude und Freiflächen einer anderen Nutzung - häufig einer Einzelhandelsnutzung oder Nutzung als Vergnügungsstätte - zuzuführen. Mit dieser Rüge übersieht sie aber, daß ge-

rade solchen „Umnutzungen" von Gewerbeflächen durch die vorliegende Planung ein Riegel vorgeschoben werden soll. Darüber hinaus bezieht sich die wiedergegebene Passage der Planbegründung ausdrücklich auf die „derzeitige Wirtschaftslage", gemeindliche Planung muß aber zukunftsbezogen sein. Es kann deshalb nicht beanstandet werden, wenn die Antragsgegnerin in der Hoffnung auf eine Besserung der Wirtschaftslage Flächen für das verarbeitende Gewerbe reservieren will, zumal damit auch eine zentralörtliche Aufgabe für die beiden anderen Ortsteile (Linsenhofen und Tischardt) wahrgenommen werden soll. Im Hinblick auf das zweite Motiv macht die Antragstellerin zu Unrecht geltend, die Antragsgegnerin besitze kein Konzept für eine Aufwertung des Ortskerns in seiner Versorgungsfunktion für die Bevölkerung und im innerörtlichen Hauptgeschäftsbereich stehe keine Fläche für einen ausreichend dimensionierten Lebensmittelmarkt zur Verfügung. Vielmehr folgt aus der GMA-Untersuchung vom Juli 1997 (S. 18), daß im Bereich zwischen der Unteren und der Mittleren Straße die grundstücksbezogenen Voraussetzungen zur Weiterentwicklung der Einzelhandelsfunktion im Ortskern geschaffen werden, „die auch die Ansiedlung eines „größeren" Betriebes (z.B. Lebensmitteldiscount-Markt) ermöglichen sollen". Im übrigen belegt der auf diese Untersuchung gestützte Katalog der Einzelhandelsbetriebe, die ausnahmsweise auch in den Gewerbegebieten zugelassen werden können, daß von einem undifferenzierten Einzelhandelsausschluß oder einer Konzeptlosigkeit nicht die Rede sein kann. Die Antragstellerin räumt dies letztlich selbst ein, indem sie im Zusammenhang mit ihren Ausführungen zu den Festsetzungsmöglichkeiten nach § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO von der von der Antragsgegnerin „gewählten Konzeption" spricht.

c) Im Hinblick auf den Einsatz der durch diese Bestimmungen ermöglichten Instrumente zur Feinsteuerung der zulässigen Art der baulichen Nutzung wirft die Antragstellerin der Antragsgegnerin auch zu Unrecht vor, sie unterliege einer „Fehlvorstellung über den Sinn der Bauleitplanung", weil sie annehme, für ihre Konzeption sei das Vorliegen besonderer städtebaulicher Gründe nicht erforderlich. Diese in der Tat in der Drucksache 1997 Nr. 191 v. 23.7.1997 (S. 3) enthaltene Passage ist jedoch richtig, denn sie bezieht sich

ausdrücklich nur auf die erste Stufe der getroffenen Regelungen, nämlich den generellen Ausschluß von Einzelhandelsbetrieben nach § 1 Abs. 5 BauNVO, der nicht das Erfordernis besonderer städtebaulicher Gründe enthält (vgl. BVerwG, Beschluß v. 3.5.1993 - 4 NB 13.93 - Buchholz 406.12 § 1 BauNVO Nr. 16 = PBauE § 1 Abs. 5 BauNVO Nr. 4; Beschluß v. 22.5.1987 - 4 N 4.86 - BVerwGE 77, 308 = PBauE § 1 Abs. 5 BauNVO Nr. 2; Urt. v. 22.5.1987 - 4 C 77.84 - BVerwGE 77, 317 = PBauE § 1 Abs. 9 BauNVO Nr. 1). Für die Abweichung von den gemäß § 1 Abs. 2 u. 3, §§ 2 bis 14 BauNVO vorgegebenen Gebietstypen bedarf es allerdings einer städtebaulichen Begründung, die sich aus der jeweiligen konkreten Planungssituation ergeben muß und diese Abweichung rechtfertigt (BVerwG, Beschluß v. 3.5.1993, a.a.O.; Beschluß v. 22.5.1987, a.a.O.), was auch dann der Fall sein kann, wenn die Gemeinde sich darüber hinaus von weiteren, nicht-städtebaulichen Motiven leiten läßt (BVerwG, Beschluß v. 29.7.1991 - 4 B 80.91 - ZfBR 1992, 35 = PBauE § 1 Abs. 5 BauNVO Nr. 3). Die Antragsgegnerin hat zu Recht den Einzelhandelsausschluß damit begründet, die Flächen in den Gewerbegebieten produzierenden Betrieben vorhalten und die Versorgungsfunktion des Ortskernes stärken zu wollen, denn dabei handelt es sich um anerkannte städtebauliche Rechtfertigungsgründe (vgl. BVerwG, Urt. v. 30.6.1989 - 4 C 16.88 - ZfBR 1990, 27 = PBauE § 1 Abs. 9 BauNVO Nr. 2; Beschluß v. 21.12.1992 - 4 B 182.92 - Buchholz 406.12 § 1 BauNVO Nr. 15; Beschluß v. 27.7.1998 - 4 BN 31.98 - UPR 1998, 459).

Auch die zweite Stufe der getroffenen Regelungen, die ausnahmsweise Zulassung bestimmter Unterarten von Einzelhandelsbetrieben, begegnet keinen durchgreifenden Bedenken. § 1 Abs. 9 BauNVO macht eine solche Festsetzung vom Vorliegen „besonderer städtebaulicher Gründe" abhängig. Dieses Tatbestandsmerkmal ist aber nicht im Sinne einer erschwerten Voraussetzung zu verstehen; es ist vielmehr ausreichend, daß es spezielle städtebauliche Gründe gerade für diese Differenzierung gibt (BVerwG, Urt. v. 22.5.1987 - 4 C 77.84 - a.a.O.; Beschluß v. 21.12.1992 - 4 B 182.92 - a.a.O.; Fikkert/Fieseler, a.a.O. RdNr. 126). Ferner muß diese Differenzierung marktüblichen Gegebenheiten entsprechen, sie muß sich auf Nutzungsarten beziehen,

die es in der sozialen und ökonomischen Realität bereits gibt; eine Gemeinde darf keine neuen Nutzungstypen „erfinden" oder Mischformen festsetzen, insbesondere keine konkreten Projekte durch planerische Festsetzungen ermöglichen (BVerwG, Beschluß v. 27.7.1998, a.a.O.; Beschluß v. 18.12.1989 - 4 NB 26.89 - ZfBR 1990, 99 = PBauE § 1 Abs. 9 BauNVO Nr. 3). Schließlich muß - obwohl § 1 Abs. 9 BauNVO im Gegensatz zu den Absätzen 5 bis 7 keine entsprechende Klausel enthält - die allgemeine Zweckbestimmung des jeweiligen Baugebiets gewahrt bleiben (BVerwG, Beschluß v. 15.8.1991 - 4 N 1.89 - ZfBR 1990, 87 = PBauE § 1 Abs. 9 BauNVO Nr. 4; Beschluß v. 6.5.1996 - 4 NB 16.96 -).

Der von der Antragsgegnerin festgesetzte Katalog von Ausnahmen steht mit diesen Vorgaben im Einklang: Die „spezielle" städtebauliche Rechtfertigung ergibt sich aus der GMA-Untersuchung vom Juli 1997, die zu dem Ergebnis gelangt, daß unabhängig von der speziellen Standortlage das Einzelhandelsangebot in der Gemeinde Lücken aufweise. Besonders deutlich trete diese Unterdeckung im Nichtlebensmittelbereich in Erscheinung, wo die Kaufkraftbindungsquote nur etwa 12 % betrage. Die zugehörigen Branchen der mittel- und längerfristigen Bedarfsdeckung sind in der Untersuchung (S. 4/5) aufgelistet. Die unter der Rubrik „überwiegend langfristige Bedarfsdeckung" aufgeführten Geschäftsarten decken sich weitgehend mit dem festgesetzten Ausnahmekatalog, der im übrigen der Planbegründung zufolge in Abgrenzung von den im GMA-Gutachten 1990 als ortskernrelevant eingestuften Branchen zusammengestellt wurde. Lediglich bei der Unterhaltungselektronik weicht er davon ab, was aber plausibel damit erklärt wird, daß bei kleinen und mittelständischen Elektrohandwerksbetrieben eine Unterscheidung in „braune" und „weiße" Ware nicht tunlich sei. Dies wird in der Begründung des Änderungsplans ausführlich und nicht nur „formelhaft", wie die Antragstellerin meint, erläutert. Daß die Streichung der ursprünglich beabsichtigten Beschränkung der Ausnahmemöglichkeiten auf „Elektrogeräte (weiße Ware)" auf eine Anregung des Bundes der Selbständigen in seiner Stellungnahme v. 5.12.1996 zurückgeht, berührt ihre städtebauliche Schlüssigkeit - entgegen der Auffassung der Antragstellerin - nicht. Die in dem Katalog zulässiger Ausnahmen

aufgeführten Unterarten der Einzelhandelstätigkeit stellen auch in der realen Geschäftswirklichkeit vorkommende, abgrenzbare Betriebstypen dar. Die allgemeine Zweckbestimmung des Gewerbegebiets wird gewahrt.

d) Der angefochtene (Text-)Änderungsbebauungsplan verletzt auch nicht das Abwägungsgebot. Die gerichtliche Kontrolle der von der Gemeinde gemäß § 1 Abs. 6 BauGB vorzunehmenden Abwägung der öffentlichen und privaten Belange hat sich nach ständiger Rechtsprechung (grundlegend: BVerwG, Urt. v. 5.7.1974 - IV C 50.72 - BVerwGE 45, 309 = PBauE § 1 Abs. 6 BauGB Nr. 3) darauf zu beschränken, ob eine Abwägung überhaupt stattgefunden hat, ob in sie an Belangen eingestellt worden ist, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden mußte, ob die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange richtig erkannt worden ist und ob der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belangen in einer Weise vorgenommen worden ist, die zu ihrer objektiven Gewichtigkeit in einem angemessenen Verhältnis steht. Diesen Anforderungen, die sich sowohl auf den Abwägungsvorgang als auch auf das Abwägungsergebnis beziehen, wird der angefochtene Plan gerecht.

Die Rüge der Antragstellerin, es sei von einem völligen Abwägungsausfall auszugehen, weil in der Niederschrift über die Sitzung des Gemeinderats der Antragsgegnerin v. 29.7.1997, in der der Satzungsbeschluß gefaßt wurde, keine Diskussion wiedergegeben sei, ist nicht berechtigt, denn abwägen heißt nicht zwangsläufig (kontrovers) diskutieren. Daraus, daß eine Planung im Gemeinderat allgemeine Zustimmung findet, kann daher ebenso wenig auf eine fehlende Abwägung geschlossen werden, wie allein in einer kontrovers geführten Diskussion über eine im Gemeinderat umstrittene Planung ein Zeichen für eine besonders sorgfältige Abwägung gesehen werden kann (vgl. Senatsbeschl. v. 13.3.1992 -8 S 2978/91 - BRS 54 Nr. 26). Die Antragstellerin räumt ferner selbst ein, daß den Mitgliedern des Gemeinderats ihre Anregungen und Bedenken im Wortlaut vorlagen, auch daraus kann sich jedoch kein Zwang zur Debatte ergeben. Es bestehen auch keine Anzeichen für ein Abwägungsdefizit; insbesondere wurde der Gemeinderat über die maßgeblichen

Aussagen des GMA-Gutachtens informiert, denn es wurde - entgegen dem Vortrag der Antragstellerin - in die Planbegründung eingearbeitet. Einzuräumen ist allerdings, daß die Datierung der nach Aktenlage „jüngsten" Begründung („15.08.1996/09.01.1997") dagegen sprechen könnte, denn die endgültige Fertigung der Untersuchung stammt vom 14.7.1997. Es existieren aber zwei Begründungsversionen, die mit den genannten Daten versehen sind. In eine von ihnen, die „Langversion" ist das Ergebnis der GMA-Analyse eingearbeitet, was zwangsläufig bedeutet, daß es sich um eine nach dem 14.7.1997 überarbeitete Fassung handelt. Daß dies nicht auch datumsmäßig gekennzeichnet wurde, ist unschädlich.

Unrichtig ist ferner die Behauptung der Antragstellerin, die wesentlichen Aussagen der GMA-Untersuchung seien dem Gemeinderat nur verzerrt zur Kenntnis gebracht worden. Als Beleg hierfür zitiert sie die Aussage der Gutachter zur Beurteilung der Standortlage des von der Antragstellerin angestrebten Lebensmittelmarktes unter dem zweiten Spiegelstrich (S. 19/20), unterschlägt aber den Schlußsatz, der die angefochtene Planung entscheidend mitträgt: „Positive Effekte für den Ortskern von Frickenhausen sind bei einer dezentralen Gewerbegebietslage allerdings nicht zu erwarten."

Schließlich macht die Antragstellerin ohne Erfolg geltend, der ohne Aussprache gefaßte Satzungsbeschluß sei von dem durch die ständige Mitwirkung eines befangenen Gemeinderats an allen vorangegangenen Beschlüssen rechtswidrigen Verfahren „infiziert" worden. Eine solche „Infizierung" ist zwar nach der Rechtsprechung des BVerwG (Beschluß v. 15.4.1988 - 4 N 4.87 - BVerwGE 79, 200/207 f. = PBauE § 10 BauGB Nr. 3) möglich, weil auch planerische Vorentscheidungen auf Abwägungen beruhen, die im Laufe des Planaufstellungsverfahrens faktisch zu einer Einengung der Entscheidungsfreiheit des Satzungsgebers führen können. Ein solches Hineinwirken der wohl verfahrensfehlerhaften Teilnahme eines Gemeinderats an früheren Beschlüssen in den Satzungsbeschluß, an dem er nicht mitgewirkt hat, ist hier schon deshalb zu verneinen, weil die darauf abzielende Argumentation der Antragstellerin nicht schlüssig ist.

Ausgangspunkt ihrer Bedenken ist die Tatsache, daß der befangene Gemeinderat Inhaber eines im Ortszentrum gelegenen Lebensmittelmarktes ist. Daraus schließt sie, daß er das Ziel verfolgt haben müsse, Konkurrenz zu verhindern. Indessen ist in der Gemeinderatsdrucksache 1997 Nr. 191 v. 23.7.1997 ausdrücklich festgehalten, daß es nicht das städtebauliche Ziel der Gemeinde sei, vorhandene Lebensmittelbetriebe zu schützen, sondern die Innerortslage als attraktiven Standort auch für konkurrierenden Einzelhandel zu erhalten und zu stärken. Dem Befund der GMA-Analyse folgend werden demgemäß sogar die grundstücksbezogenen Verhältnisse im Kernort in einer Weise fortentwickelt, die auch die Ansiedlung eines „größeren" Betriebes (z.B. eines Lebensmitteldiscount-Marktes) ermöglicht. Die von der Antragstellerin bekämpfte Planung läuft damit aber auf eine auch räumlich unmittelbare Konkurrenz zu dem Geschäft des befangenen Gemeinderats hinaus, als sie der von ihr geplante Markt auf den ihr gehörenden, weiter entfernt liegenden Grundstücken darstellen würde.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Gründe für eine Zulassung der Revision (vgl. § 132 Abs. 2 VwGO) sind nicht gegeben.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim oder Postfach 10 32 64, 68032 Mannheim, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Beschlusses einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Beschlusses zu begründen.

Die Beschwerde muß den angefochtenen Beschluß bezeichnen.

In der Begründung der Beschwerde muß die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der der Beschluß abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muß sich jeder Beteiligte, soweit er einen Antrag stellt, durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

Prof. Dr. Schmidt Dr. Jannasch Schenk
Rieger Schaber

Beschluß

Der Streitwert wird gem. § 13 Abs. 1 S. 1 GKG auf 30.000,-- DM festgesetzt.

Dieser Beschluß ist unanfechtbar.

Prof. Dr. Schmidt Dr. Jannasch Schenk

Ausgefertigt:
Mannheim, den 20.1. 1999
Geschäftsstelle des
Verwaltungsgerichtshofs
Baden-Württemberg
(Sander)
Amtsinspektor