Oberverwaltungsgericht Münster

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

§ 14 BauGB, § 47 II VwGO

- 1. Die Veränderungssperre unterliegt als Mittel der Sicherung der Bauleitplanung nicht dem allgemeinen Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB, sondern der Prüfung, ob sie zur Erreichung des mit ihr verfolgten Sicherungszwecks erforderlich ist.**
- 2. Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens ist nur die als Satzung beschlossene Veränderungssperre und damit auch die allgemein angeordnete Dauer der Sperre, nicht aber individuell zu berücksichtigende faktische Bausperren.**
- 3. Die Verlängerung einer Veränderungssperre kann rückwirkend durch ein ergänzendes Verfahren nach § 214 Abs. 4 BauGB in Kraft gesetzt werden.**
- 4. Für die Anordnung der Veränderungssperre ist nicht erforderlich, dass bereits ein detailliertes und abgewogenes Planungskonzept vorliegt. Vielmehr ist es gerade Sinn der Veränderungssperre, vorhandene planerische Ziele zu sichern und deren weitere Entwicklung zu ermöglichen. Die mit der Veränderungssperre eintretende Sperrwirkung soll das bestehende Baugeschehen für einen begrenzten Zeitraum konservieren und Veränderungen unterbinden und dadurch der Gemeinde Gelegenheit geben, eine der städtebaulichen Zielsetzung dienende Bebauungsplanung in ihren noch offenen Details zu erarbeiten.**

OVG Münster, Urteil vom 26.02.2009, Az.: 10 D 40/07.NE

Tenor:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

1

Die Antragstellerin wendet sich mit ihrem Normenkontrollantrag gegen die Satzung über die Anordnung der Veränderungssperre Nr. 29 für den Bereich des Bebauungsplans Nr. 162 "S. -E. -Straße P. ", 1. Ergänzung, und gegen die Satzung über die 1. Verlängerung der Veränderungssperre.

2

Die Antragstellerin ist Eigentümerin des im Geltungsbereich der Veränderungssperre gelegenen Grundstücks X. , Gemarkung P1. , Flur 12, Flurstücke 371, 452 und 468 (S. -E. -Straße 66). Auf dem insgesamt 8.411 qm großen Grundstück wird derzeit ein Sonderpostenmarkt "U. " " mit einer Verkaufsfläche von 2.681 qm Betrieben. Für die Nutzungsänderung des des zuvor dort vorhandenen Baumarkts in einen Sonderpostenmarkt wurde am 4. September 1996 eine Baugenehmigung erteilt.

3

Das Grundstück liegt im Geltungsbereich des seit dem 27. März 1980 rechtsverbindlichen Bebauungsplans Nr. 162 der Antragsgegnerin. Das Plangebiet mit einer Größe von ca. 450 m x 500 m liegt im Ortsteil P2. nördlich der T. Landstraße (B 58) und ist ca. 3,5 km vom Stadtzentrum entfernt. Es wird im Süden durch die T. Landstraße, im Osten durch die Trasse einer S1. - Hochspannungsleitung und im Norden durch die G.---straße begrenzt. Im Westen bildet im Wesentlichen die S. -E. -Straße die Grenze. Im Bereich zwischen der T. Landstraße und der ersten von der S. E. -Straße abgehenden Stichstraße stellt die Ostgrenze der an der S. E. -Straße gelegenen Grundstücke die westliche Grenze des Plangebietes dar.

4

Der weitaus größte Teil des Plangebietes, u.a. das Grundstück der Antragstellerin, ist als Gewerbegebiet festgesetzt. Im nördlichen Bereich ist eine Fläche als Industriegebiet und am östlichen Rand einen Streifen unter der Hochspannungsleitung als landwirtschaftliche Fläche ausgewiesen. In dem Plangebiet sind neben dem Sonderpostenmarkt ein Getränkemarkt, ein Brautmodengeschäft, ein Büromöbelhandel, ein Teppichhandel, zwei Baustoff- bzw. Fliesenhändler, mehrere Kraftfahrzeughändler sowie verschiedene Produktions- und Dienstleistungsbetriebe ansässig. Weiter befinden sich dort mehrere, überwiegend betriebsbezogene Wohngebäude und im Nordwesten des Gebietes eine größere Industriebrache. Außerhalb des Bebauungsplangebietes liegen südwestlich angrenzend ein S2. -Kaufhaus, ein M. -Discountmarkt und verschiedene weitere Einzelhandelsbetriebe.

5

Am 24. Juni 2005 beantragte die Antragstellerin die Erteilung eines Vorbescheides für den Abbruch des vorhandenen Sonderpostenmarktes und den Neubau von drei Discountmärkten mit einer Gesamtgeschossfläche von 2.826 qm. Der Antrag lehnte die Antragsgegnerin mit Bescheid vom 8. November 2005 005 unter Hinweis auf die Unzulässigkeit eines Einkaufszentrums bzw. eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs in dem ausgewiesenen Gewerbegebiet ab. Über den dagegen eingelegten Widerspruch der Antragstellerin ist bisher nicht entschieden.

6

Unter dem 19. Juni 2006 beantragte die Antragstellerin die Erteilung einer Baugenehmigung für den Abbruch des vorhandenen Gebäudes und den Neubau von drei Discountmärkten (B. -Markt mit 1.311,68 qm Geschossfläche und 851,38 qm Verkaufsfläche, DM-Drogeriemarkt mit 684,66 qm Geschossfläche und 536,82 qm Verkaufsfläche, L. -Textilmarkt mit 588,79 qm Geschossfläche und 527,60 qm Verkaufsfläche).

7

Am 21. Juni 2006 beschloss der Rat der Antragsgegnerin die Aufstellung der "1. Ergänzung des Bebauungsplans Nr. 162 "S. -E. -Straße P. ". Der Aufstellungsbeschluss umfasst den gesamten Geltungsbereich des Bebauungsplans. Als Planungsziele werden in dem Beschluss genannt: - Erhalt des Planbereichs für gewerbliche Nutzungen, auch für einzelhandelsbezogene Nutzungen, - Berücksichtigung der Zielsetzungen und der daraus abgeleiteten Ergebnisse des in Erarbeitung

befindlichen Einzelhandelskonzepts bei der Festlegung der genauen Art der Nutzung (Regelungen zu Einzelhandelsflächen) unter den Aspekten des Erhalts der Funktionsfähigkeit der Innenstadt und des Erhalts einer funktionsfähigen Nahversorgung in den Ortsteilen, - Erhalt einer funktionsfähigen Verkehrsabwicklung im Bereich der S. -E. - Straße.

8

Der Aufstellungsbeschluss wurde am 12. Juli 2006 öffentlich bekannt gemacht.

9

Am 29. August 2006 beschloss der Rat der Antragsgegnerin die Satzung über die Anordnung der Veränderungssperre Nr. 29 für den Bereich des Bebauungsplans Nr. 162 "S. -E. -Straße P. ", 1. Ergänzung. Der Geltungsbereich der Veränderungssperre ist mit dem Gebiet des Bebauungsplans identisch. Nach § 3 der Satzung dürfen in dem von der Veränderungssperre betroffenen Gebiet u.a. Vorhaben im Sinne des § 29 BauGB nicht durchgeführt oder bauliche Anlage nicht beseitigt werden. Nach § 5 trat die Veränderungssperre am Tag nach der Bekanntmachung in Kraft. Sie sollte außer Kraft treten, sobald der Bebauungsplan Nr. 162, 1. Ergänzung in Kraft tritt, spätestens jedoch nach Ablauf des 28. August 2008.

10

Zur Begründung wurde in der Beschlussvorlage u.a. ausgeführt: Mit den Ansiedlungswünschen zweier Discounter/Supermarkt-Ketten und einer Textilgruppe sei eine erneute Zunahme einzelhandelsbezogener Verkaufsflächen verbunden, die innenstadtrelevant und relevant für den Erhalt der Nahversorgung in den Ortsteilen sein könnten. Da eine solche Entwicklung an diesem und anderen Standorten der Stadt absehbar gewesen sei, habe die Stadt ein Einzelhandelsgutachten erarbeiten lassen. Wesentliche mit dem Gutachten verfolgte Ziele seien der Erhalt einer funktionsfähigen Innenstadt und der Erhalt einer funktionsfähigen Nahversorgung in den Ortsteilen. Am Standort S. -E. -Straße sei der Erhalt der vorhandenen gewerblichen Nutzung vorgesehen, ebenso seien Erhalt und Entwicklung einzelhandelsbezogener Nutzungen denkbar, die keinen negativen Einfluss auf die Innenstadt und die Nahversorgung hätten. Damit die Umsetzung der Ziele des Bebauungsplans nicht gefährdet sei, solle mit dem Erlass einer Veränderungssperre das Planungsziel abgesichert werden. Mit den Aussagen zur vorgesehenen Nutzungsstruktur liege eine ausreichend konkretisierte Planung vor. Da die Ansiedlungswünsche die städtebaulichen Entwicklungsziele gefährdeten, sei die Veränderungssperre erforderlich und verhältnismäßig.

11

Die Satzung über die Anordnung der Veränderungssperre wurde am 4. September 2006 öffentlich bekannt gemacht.

12

Mit Bescheid vom 4. April 2007 lehnte die Antragsgegnerin den Bauantrag der Antragstellerin vom 19. Juni 2006 unter Hinweis auf die Veränderungssperre ab. Über den dagegen erhobenen Widerspruch ist noch nicht entschieden.

13

Am 17. Juni 2008 beschloss der Rat der Antragsgegnerin die Satzung über die Anordnung der Veränderungssperre Nr. 29 - 1. Verlängerung -, mit der die Geltungsdauer um ein Jahr bis zum 29. August 2009 verlängert werden sollte. Nach der am 13. August 2008 erfolgten öffentlichen Bekanntmachung der Verlängerung wurde festgestellt, dass der Beschlussfassung des Rates am 17. Juni 2008 eine fehlerhafte Beschlussvorlage zugrunde gelegen hatte. Der Rat beschloss daraufhin am 28. Oktober 2008 die Satzung über die Verlängerung der Veränderungssperre erneut. Gleichzeitig beschloss er die rückwirkende Inkraftsetzung der Satzung zum 29. August 2008.

14

Die Satzung und ihr rückwirkendes Inkrafttreten zum 29. August 2008 wurden am 12. November 2008 öffentlich bekannt gemacht.

15

Bereits am 12. April 2007 hat die Antragstellerin den vorliegenden Normenkontrollantrag gestellt. Zur Begründung führt sie aus, ihr Vorhaben sei in dem rechtsverbindlichen festgesetzten Gewerbegebiet planungsrechtlich zulässig. Bei den geplanten Discountmärkten handele es sich um selbstständige Betriebe, die weder als Einkaufszentrum noch als einheitlicher großflächiger Einzelhandelsbetrieb zu betrachten seien. Mit dem nunmehr gefassten Aufstellungsbeschluss und der Veränderungssperre solle allein ihr Vorhaben verhindert werden. Es handele sich um eine unzulässige Negativplanung. Die Antragsgegnerin betreibe einen Wettbewerbsschutz zu Gunsten anderer Discountmärkte in der Innenstadt. Die Voraussetzungen für den Erlass einer Veränderungssperre hätten nicht vorgelegen. Das Plankonzept sei nicht soweit konkretisiert, dass der Inhalt des zukünftigen Bebauungsplans zu erkennen gewesen sei. Das Plankonzept könne nicht zu einem wirksamen Bebauungsplan führen. Es werde bestritten, dass das Einzelhandelsgutachten bei der Beschlussfassung über die Veränderungssperre den Ratsmitgliedern vorgelegen habe. Unabhängig davon habe das Gutachten festgestellt, dass der für die Bereiche Lebensmittel, Drogerieartikel und Bekleidung/Schuhe kritische Flächenwert für einschneidende Kaufkraftverluste noch nicht erreicht sei. Die bisherigen Feststellungen in dem Einzelhandelsgutachten seien zu unscharf, um künftig Sortimentsfestsetzungen wirksam vornehmen zu können. Die Veränderungssperre sei städtebaulich weder erforderlich noch gerechtfertigt. Eine rückwirkende Verlängerung sei nach dem Ablauf ihrer Geltungsdauer nicht möglich gewesen.

16

Die Antragstellerin beantragt,

17

die Satzung über die Anordnung der Veränderungssperre Nr. 29 für den Bereich des Bebauungsplans Nr. 162 "S. -E. -Straße P. ", 1. Ergänzung, und die Satzung über die 1. Verlängerung der Anordnung der Veränderungssperre Nr. 29 für unwirksam zu erklären.

18

Die Antragsgegnerin beantragt,

19

den Antrag abzulehnen.

20

Sie führt aus, die Satzungen über die Anordnung der Veränderungssperre und ihre Verlängerung seien formell ordnungsgemäß zustande gekommen und materiell wirksam. Die Voraussetzungen für den Erlass der Veränderungssperre hätten im August 2006 vorgelegen. Anlass für die Planung sei u.a. die Erkenntnis gewesen, dass eine nicht gesteuerte Weiterentwicklung von Einzelhandelsnutzungen in dem Bereich voraussichtlich negative Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Innenstadt und der Nahversorgung in den Ortsteilen zeitigen würde. Die Erarbeitung des im September 2005 in Auftrag gegebenen Einzelhandelsgutachtens sei bereits weit fortgeschritten gewesen. Bei der Beschlussfassung über die Veränderungssperre am 29. August 2006 habe die Kurzfassung des Gutachtens allen Ratsmitgliedern vorgelegen. Diese habe bereits die X1. Liste sowie Aussagen zur negativen Auswirkung des Ansiedlungswunsches der Antragstellerin enthalten. Die Veränderungssperre diene nicht

der Sicherung einer reinen Negativplanung und auch keinem Wettbewerbsschutz, sondern dem Erhalt einer funktionsfähigen Innenstadt und einer funktionsfähigen Nahversorgung in den Ortsteilen. Ziel der Planung sei eine Präzisierung der Festsetzungen, um einen innenstadtrelevanten Einzelhandel auszuschließen, aber nicht-zentrenrelevanten Sortimenten Standorte zu bieten.

21

Der Berichterstatter des Senats hat am 3. Februar 2009 eine Ortsbesichtigung durchgeführt. Hinsichtlich des Ergebnisses wird auf das Terminprotokoll vom gleichen Tage verwiesen.

22

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Aufstellungsvorgänge der Antragsgegnerin Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Der Normenkontrollantrag hat keinen Erfolg.

24

Der Antrag ist zulässig. Die Antragstellerin ist antragsbefugt. Nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO kann einen Normenkontrollantrag stellen, wer geltend macht, durch die angegriffene Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in seinen Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Er muss Tatsachen vortragen, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass durch die Anwendung der Satzung über die Anordnung der Veränderungssperre die geltend gemachte Rechtsverletzung eintritt. Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Die Antragstellerin hat als Eigentümerin eines im Geltungsbereich der Satzung gelegenen Grundstücks einen Bauantrag gestellt, der unter Hinweis auf die Veränderungssperre abgelehnt wurde. Durch die in § 3 der Satzung enthaltene Regelung, dass u.a. keine Vorhaben im Sinne des § 29 BauGB durchgeführt werden dürfen, wird die Antragstellerin in der baulichen Ausnutzung ihres Eigentums eingeschränkt.

25

Der Normenkontrollantrag ist nicht durch Zeitablauf unzulässig geworden. Zwar ist die Geltungsdauer der Veränderungssperre gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1 BauGB auf zwei Jahre begrenzt. Dem entsprechend enthält § 5 der angegriffenen Satzung die Bestimmung, dass die am 6. September 2006 öffentlich bekannt gemachte und am Tag danach in Kraft getretene Veränderungssperre nach Ablauf des 28. August 2008 außer Kraft tritt. Die Antragsgegnerin hat jedoch von der Möglichkeit des § 17 Abs. 1 Satz 3 BauGB Gebrauch gemacht und die Geltungsdauer der Veränderungssperre um ein Jahr bis zum 28. August 2009 verlängert. Diese Verlängerung erfolgt zwar nach den Regeln des § 16 BauGB in der Form einer Satzung. Es handelt sich jedoch bei ihr nicht um eine selbstständige Veränderungssperre, sondern nur um die Verlängerung der Geltungsdauer der ursprünglichen Veränderungssperre. Diese bleibt als Gegenstand des Normenkontrollverfahrens erhalten. Materiell und prozessual sind die ursprüngliche Veränderungssperre und ihre Verlängerung als Einheit anzusehen. Denn ohne die ursprüngliche Veränderungssperre wäre die neue Satzung nicht lebensfähig, wenn die ursprüngliche Veränderungssperre an einem Rechtsfehler leidet, ist die Verlängerungssatzung schon aus diesem Grund unwirksam.

26

Vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Februar 2004 - 4 CN 16.03 -, BRS 67 Nr. 11; Urteil vom 19. Februar 2004 - 4 CN 13.03 -, BRS 67 Nr. 118.

27

Der Antrag ist jedoch unbegründet.

28

Die Satzungen über die Anordnung der Veränderungssperre und ihre Verlängerung leiden nicht an zu ihrer Unwirksamkeit führenden beachtlichen formellen Mängeln (1.). Sie sind auch materiell rechtmäßig (2.).

29

1. Bezüglich der Satzung über die Anordnung der Veränderungssperre sind nur auf Rüge beachtliche Form- und Verfahrensfehler nicht geltend gemacht worden. Ohne Rüge beachtliche Fehler dieser Art liegen nicht vor.

30

Die Veränderungssperre ist vom Rat der Antragsgegnerin am 29. August 2006 formell ordnungsgemäß nach § 16 Abs. 1 BauGB als Satzung beschlossen worden, nachdem der Aufstellungsbeschluss zur Ergänzung des Bebauungsplans am 21. Juni 2006 gefasst und am 12. Juli 2006 öffentlich bekannt gemacht worden war. Nach Ausfertigung und Unterzeichnung der Bekanntmachungsanordnung durch die Bürgermeisterin am 30. August 2006 gemäß § 16 Abs. 2 Satz 1 BauGB i.V.m. § 2 Abs. 3 und 4 BekanntmVO wurde die Veränderungssperre am 6. September 2006 ortsüblich bekannt gemacht.

31

Auch bezüglich der Satzung über die Verlängerung der Veränderungssperre sind keine formellen Mängel ersichtlich. Insbesondere ist die Satzung wirksam in Kraft gesetzt worden. Allerdings lag der ersten Beschlussfassung des Rates am 17. Juni 2008 eine Beschlussvorlage zugrunde, die sich in wesentlichen Teilen auf die erstmalige Anordnung der Veränderungssperre bezog, jedoch die Gründe für eine Verlängerung nicht enthielt. Auch der Beschluss des Rates verhält sich ausweislich der Niederschrift nur zu einer Anordnung. Die Verlängerung ist daher in der Sitzung nicht wirksam beschlossen worden. Diesen Fehler hat die Antragsgegnerin jedoch nach § 214 Abs. 4 BauGB geheilt. Nach dieser Vorschrift kann eine Satzung nach dem Baugesetzbuch - und damit auch eine Veränderungssperre -, die wegen erheblicher Fehler unwirksam ist, nach Durchführung eines ergänzenden Verfahrens zur Behebung der Fehler auch rückwirkend in Kraft gesetzt werden.

32

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 14. November 2005 - 4 BN 51.05 -, BRS 69 Nr. 60; Beschluss vom 12. März 2008 - 4 BN 5.08 -, BauR 2008, 1417; OVG NRW, Urteil vom 6. März 2008, - 10 D 103/06.NE -, ZUR 2008, 434; BVerwG, Beschluss vom 25. November 2008 - 4 BN 15.08 -, juris.

33

Die Regelung lässt es zu, eine zunächst fehlerhaft gewesene Satzung für den Zeitpunkt in Kraft zu setzen, in dem sie bei fehlerfreien Verfahren in Kraft getreten wäre. Hiergegen bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken, da ein Vertrauen in den Fortbestand einer ungültigen Norm nicht schutzwürdig ist, wenn der Bürger in dem Zeitpunkt, auf den der Eintritt der Rechtsfolge vom Gesetz zurückbezogen wird, mit dieser Regelung rechnen musste.

34

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. November 1967 - 2 BvL 7,20,22/64 -, BVerfGE 22, 330, 348; BVerwG, Beschluss vom 18. August 1982 - 4 N 1.81 -, BRS 39 Nr. 11, und Urteil vom 5. Dezember 1886 - 4 C 31.85 -, BRS 46 Nr. 13 (zu § 155a Abs. 5 BBauG); OVG NRW, Urteil vom 20. April 2007 - 7 D 83/06.NE -, juris.

35

Dies ist hier der Fall. Aufgrund der vor Ablauf der Veränderungssperre öffentlich bekannt gemachten - nicht wirksam beschlossenen - Verlängerung mussten die Betroffenen davon ausgehen, dass die Veränderungssperre nicht auslaufen würde. Die rückwirkende Inkraftsetzung der vom Rat in seiner Sitzung am 28. Oktober 2008 beschlossenen und am 12. November 2008 ortsüblich bekannt gemachten Verlängerung greift daher nicht in schutzwürdiges Vertrauen ein. Mit ihrem rückwirkenden Inkrafttreten zum 29. August 2008 schließt die Verlängerung nach § 17 Abs. 1 Satz 3 BauGB unmittelbar an die auslaufende Veränderungssperre an. Einer erneuten Anordnung nach § 17 Abs. 3 BauGB bedurfte es entgegen der Ansicht der Antragstellerin nicht.

36

2. Die Satzungen über die Anordnung der Veränderungssperre und ihre Verlängerung sind materiell rechtmäßig.

37

a) Nach § 14 Abs. 1 BauGB kann die Gemeinde, wenn ein Beschluss über die Aufstellung eines Bebauungsplans gefasst ist, zur Sicherung der Planung für den Planbereich eine Veränderungssperre mit dem Inhalt beschließen, dass 1. Vorhaben im Sinne des § 29 BauGB nicht durchgeführt oder bauliche Anlagen nicht beseitigt werden dürfen; 2. erhebliche oder wesentlich wertsteigernde Veränderungen von Grundstücken und baulichen Anlagen, deren Veränderungen nicht genehmigungs-, zustimmungs- oder anzeigepflichtig sind, nicht vorgenommen werden dürfen. Die Veränderungssperre tritt gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1 BauGB nach Ablauf von zwei Jahren außer Kraft. Nach § 17 Abs. 1 Satz 3 BauGB kann die Gemeinde die Frist um ein Jahr verlängern.

38

Diesen Vorgaben entsprechen die erlassene Veränderungssperre und ihre Verlängerung. Der Satzungsgeber hat im jeweiligen § 3 Nr. 1 bestimmt, dass in dem von der Veränderungssperre betroffenen Gebiet Vorhaben im Sinne des § 29 BauGB nicht durchgeführt oder bauliche Anlagen nicht beseitigt werden dürfen. Im Wege der Auslegung ist davon auszugehen, dass die Regelung im Sinne einer Aufzählung gemeint ist und das Verbot beide nach § 14 Abs. 1 Nr. 1 BauGB möglichen Regelungsalternativen umfassen soll.

39

Die Veränderungssperre gehört nicht zu den in § 1 Abs. 2 BauGB genannten Instrumenten der Bauleitplanung. Ihre Aufgabe ist es nicht, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde im Sinne des § 1 Abs. 1 BauGB vorzubereiten und zu leiten. Sie dient vielmehr, wie aus § 14 Abs. 1 BauGB zu ersehen ist, der Sicherung der Bauleitplanung. Die als Satzung von der Gemeinde zu beschließende Veränderungssperre soll verhindern, dass die Planung durch tatsächliche Veränderungen baulicher oder sonstiger Art während der von der Verwaltung benötigten Erarbeitungszeit durch Schaffung vollendeter Tatsachen vereitelt oder wesentlich erschwert wird. Welchen sachlichen Inhalt eine Veränderungssperre haben kann, ist in § 14 Abs. 1 BauGB abschließend geregelt. Das zeitlich befristete Verbot, Vorhaben im Sinne des § 29 BauGB durchzuführen, ist als Ausdruck zulässiger Inhalts- und Schrankenbestimmung des Grundeigentums verfassungsrechtlich unbedenklich. Anders als Flächennutzungsplan und Bebauungsplan unterliegt sie nicht dem allgemeinen Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB, sondern der Prüfung, ob sie zur Erreichung des mit ihr verfolgten Sicherungszwecks erforderlich ist. Auch das Ziel, einen Bebauungsplan zu ändern, erlaubt es der Gemeinde, sich des Sicherungsmittels der Veränderungssperre zu bedienen (§ 1 Abs. 8 BauGB).

40

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 30. September 1992 - 4 NB 35.92 -, BRS 54 Nr. 72 m.w.N.

41

Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens ist nur die als Satzung beschlossene Veränderungssperre und damit auch die allgemein angeordnete Dauer der Sperre. Die in § 17 Abs. 1 Satz 2 BauGB vorgesehene Berechnung einer individuellen Frist unter Anrechnung von Zeiten einer Zurückstellung oder faktischen Bausperre berührt die allgemeine Rechtsverbindlichkeit der Veränderungssperre als Satzung nicht.

42

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 27. April 1992 - 4 NB 11.92 -, BRS 54 Nr. 76.

43

Maßgeblich ist allein, ob insgesamt im Geltungsbereich der Veränderungssperre das Sicherheitsbedürfnis fortbesteht, mag auch für einzelne Grundstücke aufgrund der individuellen Berechnung die Geltungsdauer bereits abgelaufen sein.

44

b) Voraussetzung für den Erlass einer Veränderungssperre ist, dass die Planung, die sie sichern soll, ein Mindestmaß dessen erkennen lässt, was Inhalt des zu erwartenden Bebauungsplans sein soll.

45

Vgl. BVerwG, Urteil vom 10. September 1976 - 4 C 39.74 -, BVerwGE 51, 121 = BRS 30 Nr. 76; Beschluss vom 27. Juli 1990 - 4 B 156.89 -, BRS 50 Nr. 101; Urteile vom 19. Februar 2004 - 4 CN 13.03 - und - 4 CN 16.03 -, jeweils a.a.O.; Beschluss vom 22. Juli 2008 - 4 BN 18.08 -, juris.

46

Wesentlich ist dabei, dass die Gemeinde bereits positive Vorstellungen über den Inhalt des Bebauungsplans entwickelt hat. Eine Negativplanung, die sich darin erschöpft, einzelne Vorhaben auszuschließen, reicht nicht aus. Denn wenn Vorstellungen über die angestrebte Art der baulichen Nutzung der betroffenen Grundflächen fehlen, ist der Inhalt des zu erwartenden Bebauungsplans noch offen. Die nachteiligen Wirkungen der Veränderungssperre wären - auch vor dem Hintergrund des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG - nicht erträglich, wenn sie zur Sicherung einer Planung dienen sollte, die sich in ihrem Inhalt noch in keiner Weise absehen lässt.

47

Vgl. BVerwG, Urteil vom 10. September 1976, a.a.O.; Beschluss vom 5. Februar 1990 - 4 B 191.89 -, BRS 50 Nr. 103; Urteile vom 19. Februar 2004, jeweils a.a.O.

48

Ein Mindestmaß an konkreter planerischer Vorstellung gehört auch zur Konzeption des § 14 BauGB. Nach seinem Absatz 2 Satz 1 kann eine Ausnahme von der Veränderungssperre zugelassen werden, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Ob der praktisch wichtigste öffentliche Belang, nämlich die Vereinbarkeit des Vorhabens mit der beabsichtigten Planung, beeinträchtigt ist, kann aber nur beurteilt werden, wenn die planerischen Vorstellungen der Gemeinde nicht noch völlig offen sind.

49

Vgl. BVerwG, Urteile vom 19. Februar 2004, jeweils a.a.O.

50

Diesen Anforderungen genügt die vorliegende Veränderungssperre. Sie dient der Sicherung der Bauleitplanung, die mit dem Aufstellungsbeschluss für die Ergänzung des Bebauungsplans Nr. 162 vom 21. Juni 2006 eingeleitet worden ist.

51

Aus dem Aufstellungsbeschluss ergibt sich, welche Ziele die Antragsgegnerin mit der Ergänzung des Bebauungsplans verfolgt. Hierzu gehört im Wesentlichen die Beschränkung des Einzelhandels mit innenstadt- und nahversorgungsrelevanten Sortimenten in dem ausgewiesenen Gewerbegebiet. Zu Unrecht hält die Antragstellerin der Antragsgegnerin entgegen, sie verfolge mit der Planung lediglich negative Zielvorstellungen. Es ist der Gemeinde nicht verwehrt, auf einen konkreten Bauantrag mit der Aufstellung bzw. Änderung eines Bebauungsplans zu reagieren, um ihm die materielle Rechtsgrundlage zu entziehen. Entscheidend ist, ob eine bestimmte Planung - auch wenn sie durch den Wunsch, ein konkretes Vorhaben zu verhindern, ausgelöst worden ist - für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. § 1 Abs. 3 BauGB erkennt die gemeindliche Planungshoheit an und räumt der Gemeinde ein Planungsermessen ein. Ein Bebauungsplan ist deshalb in diesem Sinne erforderlich, soweit er nach der planerischen Konzeption der Gemeinde städtebaulich gerechtfertigt ist. Dabei ist entscheidend, ob die getroffene Festsetzung in ihrer eigentlich gleichsam positiven Zielsetzung gewollt und erforderlich ist. Sie darf nicht nur das vorgeschobene Mittel sein, um einen Bauwunsch zu durchkreuzen. Letzteres kann aber nicht schon dann angenommen werden, wenn die negative Zielrichtung der Planung im Vordergrund steht. Auch eine zunächst nur auf die Verhinderung einer - aus der Sicht der Gemeinde - Fehlentwicklung gerichtete Planung kann einen Inhalt haben, der rechtlich nicht zu beanstanden ist. Dabei kann die zulässige Steuerung eines von der Gemeinde als Fehlentwicklung gewerteten Baugeschehens auch darin liegen, dass der betreffende Bebauungsplan die weitere bauliche Entwicklung aus beachtlichen konzeptionellen Gründen restriktiv steuern soll.

52

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 18. Dezember 1990 - 4 NB 8.90 -, BRS 50 Nr. 9; Urteil vom 9. August 1991 - 4 B 135.91 -, Buchholz 406.11, § 14 BauGB Nr. 17; Urteil vom 19. Februar 2004 - 4 CN 13.03 -, a.a.O.

53

Die Antragsgegnerin hatte bereits im Jahre 2005 die Erarbeitung eines Einzelhandelsgutachtens in Auftrag gegeben, um Erkenntnisse über den Strukturwandel im Einzelhandel zu gewinnen und gegebenenfalls zur Steuerung der Einzelhandelsentwicklung in den Gewerbegebieten und zur Sicherung der Nahversorgung eingreifen zu können. Bei Fassung des Aufstellungsbeschlusses für die Ergänzung des Bebauungsplans am 21. Juni 2006 und später auch bei Beschluss der Veränderungssperre ist der Rat der Antragsgegnerin davon ausgegangen, dass die weitere Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben mit zentren-relevanten Sortimenten in dem Gewerbegebiet an der S. -E. - Straße negative Auswirkungen auf die Innenstadt und die Nahversorgung haben kann. Ziel der beabsichtigten Planung ist der Erhalt des Gebietes für gewerbliche Nutzungen sowie für einzelhandelsbezogene Nutzungen unter Berücksichtigung der Versorgungsfunktion der Innenstadt und der Nahversorgung in den Ortsteilen.

54

Bereits diese Zielvorstellungen reichen als sicherungsfähige Planung aus. Auf die zwischen den Beteiligten streitige Frage, ob die Kurzfassung des Einzelhandelsgutachtens vom 9. August 2006 allen Ratsmitgliedern bei der Beschlussfassung über die Veränderungssperre vorlag, kommt es daher nicht an.

55

Für die Anordnung der Veränderungssperre ist nicht erforderlich, dass bereits ein detailliertes und abgewogenes Planungskonzept vorliegt. Vielmehr ist es gerade Sinn der Veränderungssperre, vorhandene planerische Ziele zu sichern und deren weitere Entwicklung zu ermöglichen. Die mit der Veränderungssperre eintretende Sperrwirkung soll das bestehende Baugeschehen für einen begrenzten Zeitraum konservieren und Veränderungen unterbinden und dadurch der Gemeinde Gelegenheit geben, eine der städtebaulichen Zielsetzung dienende Bebauungsplanung in ihren noch offenen Details zu erarbeiten.

56

Vgl. BVerwG, Urteil vom 9. August 1991, a.a.O.; Beschluss vom 21. Dezember 1993 - 4 NB 40.93 -, BRS 55 Nr. 95, m.w.N.

57

Der Erlass einer Veränderungssperre ist nur dann nicht durch öffentliche Interessen gerechtfertigt, wenn die im Aufstellungsbeschluss manifestierte Planung offensichtlich rechtswidrig und der Mangel schlechterdings nicht behebbar ist.

58

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 21. Dezember 1993, a.a.O.

59

c) Dies ist hier nicht der Fall. Bei der von der Antragsgegnerin beabsichtigten sortimentspezifischen Beschränkung der Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben durch eine Ergänzung des Bebauungsplans handelt es sich um eine rechtlich mögliche und durch eine Veränderungssperre sicherungsfähige Bauleitplanung.

60

Rechtsgrundlage für Sortimentsbeschränkungen des Einzelhandels ist § 1 Abs. 9 BauNVO. Hiernach kann, wenn besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen, im Bebauungsplan bei Anwendung des hier einschlägigen § 1 Abs. 5 BauNVO festgesetzt werden, dass nur bestimmte Arten der in den Baugebieten allgemein oder ausnahmsweise zulässigen baulichen oder sonstigen Anlagen zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können. Das "Besondere" an den städtebaulichen Gründen besteht nicht notwendig darin, dass die Gründe von größerem oder im Verhältnis zu Absatz 5 zusätzlichem Gewicht sein müssen. Vielmehr ist mit "besonderen" städtebaulichen Gründen gemeint, dass es spezielle Gründe gerade für die gegenüber Absatz 5 noch feinere Ausdifferenzierung der zulässigen Nutzungen geben muss.

61

Vgl. BVerwG, Urteil vom 22. Mai 1987 - 4 C 77.84 -, BVerwGE 77, 317 = BRS 47 Nr. 58; Beschluss vom 21. Dezember 1992 - 4 B 182.92 -, BRS 55 Nr. 42; Beschluss vom 10. November 2004 - 4 BN 33.04 -, BRS 67 Nr. 18; Beschluss vom 4. Oktober 2007 - 4 BN 39.07 -, BRS 71 Nr. 21.

62

An der Rechtfertigung durch städtebauliche Gründe fehlt es, wenn die Nutzungsbeschränkungen nicht der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung (vgl. § 1 Abs. 3 BauGB) zu dienen bestimmt sind. Welche städtebaulichen Ziele sich eine Gemeinde setzt, liegt in ihrem planerischen Ermessen. Der Gesetzgeber ermächtigt sie, die "Städtebaupolitik" zu betreiben, die ihren städtebaulichen Ordnungsvorstellungen entspricht.

63

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 14. August 1995 - 4 NB 21.95 -, Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 86; Beschlüsse vom 10. November 2004 und vom 4. Oktober 2007, jeweils a.a.O.

64

Hierzu gehört auch die Entscheidung, ob und in welchem Umfang sie Teile des Gemeindegebiets zur Unterbringung von Einzelhandelsbetrieben zur Verfügung stellt.

65

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 11. Mai 1999 - 4 BN 15.99 -, BRS 62 Nr. 19; Beschlüsse vom 10. November 2004 und vom 4. Oktober 2007, jeweils a.a.O.

66

Die Antragstellerin kann der beabsichtigten Planung nicht entgegenhalten, dass nach den Feststellungen des Einzelhandelsgutachtens der kritische Flächenwert für einschneidende Kaufkraftverluste für die Bereiche Lebensmittel, Drogerieartikel und Bekleidung/Schuhe noch nicht erreicht sei und auch bei Verwirklichung ihres Vorhabens nicht erreicht werde. Die Antragsgegnerin ist in ihrer Bauleitplanung nicht darauf beschränkt, auf bereits eingetretene Störungen der städtebaulichen Entwicklung zu reagieren. Es ist ihr auch gestattet, vorbeugend bestimmte Einzelhandelsnutzungen in Gewerbegebieten mit dem Ziel auszuschließen, eventuelle Neuansiedlungen zur Steigerung oder Erhaltung der Attraktivität der Innenstadt und den vorhandenen Nahversorgungsbereichen zuzuführen. Bauleitplanung erschöpft sich nicht darin, bereits eingeleitete Entwicklungen zu steuern, sondern ist auch ein Mittel, um städtebauliche Ziele für die Zukunft zu formulieren.

67

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 10. November 2004, a.a.O.; OVG NRW, Urteil vom 28. August 2006 - 7 D 112/05.NE -, BRS 70 Nr. 10.

68

d) Die Antragsgegnerin kann bei der Ausdifferenzierung der nach der beabsichtigten Planung in dem Gebiet nicht mehr zulässigen Einzelhandelsnutzungen auf eine Liste der von ihr als innenstadt- und nahversorgungsrelevant angesehenen Sortimente ("X2. Liste") abstellen.

69

Festsetzungen auf der Grundlage des § 1 Abs. 9 BauNVO müssen dem Erfordernis genügen, bestimmte Anlagentypen zu umschreiben. In dieser Hinsicht kommen als ein zur Konkretisierung geeignetes Mittel auch Sortimentsbeschränkungen in Betracht, sofern die Differenzierung marktüblichen Gegebenheiten entspricht. Der Rückgriff auf Listen in Einzelhandelserlassen oder sonstigen Orientierungshilfen ist unbedenklich, soweit dadurch bestimmte Arten von Anlagen im Sinne des § 1 Abs. 9 BauNVO zutreffend gekennzeichnet werden. Sollen zum Schutz eines Innenstadtbereichs bestimmte Warensortimente an nicht integrierten Standorten ausgeschlossen werden, bedarf es einer individuellen Betrachtung der jeweiligen örtlichen Situation.

70

BVerwG, Beschluss vom 4. Oktober 2001 - 4 BN 45.01 -, BRS 64 Nr. 28; OVG NRW, Urteil vom 3. Juni 2002 - 7a D 92/99.NE -, BRS 65 Nr. 38; Urteil vom 9. Oktober 2003 - 10a D 76/01.NE -, BRS 66 Nr. 39; Urteil vom 22. April 2004 - 7a D 142/02.NE -, BRS 67 Nr. 12.

71

Diese ist hier erfolgt. Das der Planung der Antragsgegnerin zugrunde liegende Einzelhandelsgutachten enthält u.a. eine umfassende Bestandserhebung der im

Stadtgebiet der Antragsgegnerin vorhandenen Einzelhandelsbetriebe und eine Bewertung der verschiedenen Sortimente im Hinblick auf ihre Kaufkraftbindung sowie ihre Bedeutung für die Attraktivität der Innenstadt.

72

Ob die von der Antragstellerin verfolgte Planung und ihre Umsetzung in konkrete bauplanerische Festsetzungen im Ergebnis in jeder Hinsicht den rechtlichen Vorgaben entsprechen wird, ist für die Wirksamkeit der Veränderungssperre unerheblich.

73

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

74

Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 711, 713 ZPO.

75

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