



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 CN 2.08
OVG 3 K 30/04

Verkündet
am 28. Mai 2009
Rüger
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 28. Mai 2009 durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel, die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gatz, Dr. Jannasch, die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp und den Richter am Bundesverwaltungsgericht Petz

für Recht erkannt:

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 28. November 2007 wird aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern zurückverwiesen.

Die Entscheidung über die Kosten bleibt der Schlussscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten über die Wirksamkeit des Bebauungsplans Nr. 10 „Seefahrtsschule mit Westerfeld“, mit dem die Antragsgegnerin die Flächen der ehemaligen, 1993 geschlossenen Seefahrtsschule einer Nachfolgenutzung zuführen will. Das Plangebiet liegt am westlichen Ortsrand von Wustrow.
- 2 Die Planzeichnung weist im südlichen Teil des Plangebiets ein Sondergebiet für Infrastruktur aus. Dort steht das Gebäude der vormaligen Seefahrtsschule. Nördlich angrenzend ist ein Geländestreifen als allgemeines Wohngebiet festgesetzt, das im Norden begrenzt wird durch die in west-östlicher Richtung verlaufende Parkstraße. Diese wird als öffentliche Verkehrsfläche im Bestand festge-

schrieben. Nördlich der Parkstraße schließt sich ein durch Baufenster gegliedertes weiteres allgemeines Wohngebiet an.

3 Für das Sondergebiet ist textlich festgesetzt:

Das Gebiet für Infrastruktur dient vorwiegend der Unterbringung von Einrichtungen und Anlagen zur Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des öffentlichen und privaten Bereichs.

Zulässig sind:

- a) Schulen bis zu 1 600 m² Geschossfläche,
- b) Kindertagesstätten bis zu 1 000 m² Geschossfläche,
- c) Sporthallen bis zu 800 m² Geschossfläche,
- d) Kinder- und Jugendvereine,
- e) Seniorentreffs,
- f) Museen und Historienkabinette,
- g) Galerien,
- h) Planetarien,
- i) Kurbibliotheken,
- j) Veranstaltungssäle,
- k) Läden mit Sortimenten, die der Versorgung mit Strandartikeln und anderen tourismusbezogenen Verkaufsartikeln dienen,
- l) Räume für freie Berufe,
- m) nicht störende Betriebe des Gesundheitstourismus bis zu 2 400 m² Geschossfläche,
- n) Schank- und Speisewirtschaften bis zu 400 m² Geschossfläche.

Die Geschossfläche der zulässigen Nutzungen d) bis l) darf jeweils 200 m² nicht überschreiten.

4 Die textlichen Festsetzungen für die allgemeinen Wohngebiete enthalten u.a. Bestimmungen zum Maß der baulichen Nutzung (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB), zur Größe der Baugrundstücke (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 BauGB) und zu Stellplätzen und Garagen (§ 9 Abs. 1 Nr. 4 BauGB i.V.m. § 12 Abs. 6 BauNVO).

5 Der Antragsteller zu 1 ist Eigentümer der nördlich der Parkstraße gelegenen Grundstücke mit den Flurstücksbezeichnungen 365, 372/8 und 374/4. Die Grundstücke liegen im Plangebiet. Das Flurstück 365 ist 604 m² groß und mit einem Wohnhaus bebaut, das Flurstück 372/8 ist 341 m² groß und mit einem Mehrzweckgebäude bebaut, das Flurstück 374/4 ist 1 729 m² groß und war zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht bebaut. Der Antragsteller zu 2 ist Inhaber eines Nießbrauchs am Flurstück 374/4.

- 6 Die Antragsteller haben den Bebauungsplan im Wege der Normenkontrolle angefochten und ihm für den Bereich nördlich der Parkstraße die städtebauliche Erforderlichkeit abgesprochen. Außerdem haben sie gerügt, dass durch die Vielzahl der für ihre Grundstücke geltenden Festsetzungen diese faktisch unbebaubar geworden seien.

- 7 Das Normenkontrollgericht hat den Bebauungsplan für unwirksam erklärt und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt, dass die Festsetzung des Sondergebiets mit § 11 Abs. 1 BauNVO unvereinbar sei. Der Verstoß gegen die Vorschrift liege darin, dass nicht ausschließlich spezielle Nutzungsarten als zulässig festgesetzt worden seien. Vielmehr seien in dem Sondergebiet ganz verschiedenartige Nutzungsarten zulässig, die nicht in Haupt- und Nebennutzungen unterteilt und funktional aufeinander bezogen seien. Es handele sich auch nicht um die Festsetzung einer Art der baulichen Nutzung, die sich keinem der Gebietstypen nach §§ 2 bis 9 BauNVO zuordnen lasse. Die für das Sondergebiet vorgesehenen Nutzungstypen seien allesamt in einem Kerngebiet nach § 7 BauNVO zulässig. Soweit die Festsetzungen hinter den Möglichkeiten des § 7 Abs. 2 BauNVO zurückblieben, seien sie nach § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO zulässig und veränderten den Charakter des Gebiets nicht so nachhaltig, dass es nicht mehr als Kerngebiet angesehen werden könne. Die nach § 214 BauGB beachtliche Rechtswidrigkeit der Festsetzung des Sondergebiets bewirke nicht nur die Unwirksamkeit dieser Festsetzung, sondern erfasse den gesamten Bebauungsplan, weil dieser nicht teilbar sei. Der Plan beruhe auf der grundlegenden Idee, dass die bisherige Nutzung des nördlichen Teils des Plangebiets als Standort für die bisherige Grund- und Realschule mit den dazugehörigen Nebenanlagen aufgegeben und in das Sondergebiet verlagert werde. Diese Verlagerung sei Voraussetzung für die allgemeine Wohnnutzung im nördlichen Teil des Plangebiets. Erweise sich die rechtliche Umsetzung dieser Verlagerung in der vorgenommenen Art und Weise als rechtswidrig und seien an die rechtliche Umsetzung der Verlagerung andere als die bisher angestellten Abwägungsanforderungen zu stellen, sei die Planung in ihrer Grundlage fehlerhaft. Es gebe ferner keine Anhaltspunkte dafür, dass im maßgeblichen Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bebauungsplan die Antragsgegnerin einen auf das nördliche Plangebiet reduzierten Bebauungsplan beschlossen hätte, weil da-

durch die Verlagerung der Schule und die Schaffung von Planungssicherheit für die vorgesehene Nutzung der ehemaligen Seefahrtsschule nicht hätten erreicht werden können.

- 8 Mit ihrer vom Senat zugelassenen Revision erstrebt die Antragsgegnerin die Ablehnung des Normenkontrollantrags. Die Antragsteller verteidigen das angefochtene Urteil.

II

- 9 Die Revision der Antragsgegnerin ist begründet, weil das angefochtene Normenkontrollurteil gegen Bundesrecht verstößt. Die Ansicht des Oberverwaltungsgerichts, die Ausweisung des „Sondergebiets für Infrastruktur“ sei unwirksam, ist mit § 11 BauNVO nicht vereinbar. Da der Senat mangels ausreichender Feststellungen im Normenkontrollurteil nicht beurteilen kann, ob die Festsetzungen rechtmäßig sind, die das allgemeine Wohngebiet betreffen, ist die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen.
- 10 1. Nach § 11 Abs. 1 BauNVO sind als sonstige Sondergebiete solche Gebiete darzustellen und festzusetzen, die sich von den Baugebieten nach den §§ 2 bis 10 wesentlich unterscheiden. Ein wesentlicher Unterschied zu den Gebieten nach den §§ 2 bis 10 BauNVO besteht, wenn ein Festsetzungsgehalt gewollt ist, der sich keinem der in den §§ 2 ff. BauNVO geregelten Gebietstypen zuordnen und der sich deshalb sachgerecht auch mit einer auf sie gestützten Festsetzung nicht erreichen lässt (Urteil vom 29. September 1978 - BVerwG 4 C 30.76 - BVerwGE 56, 283 <286>; Beschluss vom 18. Dezember 1990 - BVerwG 4 NB 19.90 - Buchholz 406.11 § 10 BauGB Nr. 25 S. 36). Im Beschluss vom 7. Juli 1997 - BVerwG 4 BN 11.97 - (BRS 59 Nr. 36) hat der Senat diesen Maßstab dahin konkretisiert, dass die allgemeine Zwecksetzung des Baugebiets das entscheidende Kriterium dafür ist, ob sich das festgesetzte Sondergebiet wesentlich von einem Baugebietstyp im Sinne der §§ 2 bis 10 BauNVO unterscheidet. Zu vergleichen sind die konkreten Festsetzungen des

Sondergebiets mit der jeweiligen „abstrakten“ allgemeinen Zweckbestimmung des Baugebietstyps. Können die mit der Planung verbundenen Zielsetzungen mit der allgemeinen Zweckbestimmung der anderen Baugebiete nicht in Deckung gebracht werden, unterscheiden sie sich von ihnen wesentlich und ist den Erfordernissen des § 11 Abs. 1 BauNVO entsprochen. Dagegen scheidet die Festsetzung eines Sondergebiets aus, wenn die planerische Zielsetzung der Gemeinde durch Festsetzung eines Baugebiets nach den §§ 2 bis 10 BauNVO in Kombination mit den Gestaltungsmöglichkeiten des § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO verwirklicht werden kann (Boeddinghaus, BauNVO, 5. Aufl. 2005, § 11 Rn. 1; Fickert/Fieseler, BauNVO, 11. Aufl. 2008, § 11 Rn. 5.3 und 7; Knaup/Stange, BauNVO, 8. Aufl. 1997, § 11 Rn. 11; Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 11 BauNVO Rn. 19, Ziegler, in: Brügelmann, BauGB, § 11 BauNVO Rn. 7; a.A. Jäde, in: Jäde/Dirnberger/Weiß, BauGB/BauNVO, 5. Aufl. 2007, § 11 BauNVO Rn. 2), die insoweit begrenzt sind, als die festgelegte allgemeine Zweckbestimmung des Baugebietstypus gewahrt bleiben muss.

- 11 Die allgemeine Zweckbestimmung eines Baugebiets wird in den jeweiligen Absätzen 1 der §§ 2 bis 10 BauNVO geregelt (Urteil vom 23. April 2009 - BVerwG 4 CN 5.07 - Rn. 9). Allgemeine Zweckbestimmung eines Kerngebiets ist nach § 7 Abs. 1 BauNVO, vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur zu dienen. Das Oberverwaltungsgericht ist der Auffassung, dass die im Sondergebiet für Infrastruktur zulässigen Nutzungen die allgemeine Zweckbestimmung eines Kerngebiets wahren, weil das Baugebiet trotz des Ausschlusses der Nutzungsarten Verwaltungsgebäude, Betriebe des Beherbergungsgewerbes, Vergnügungsstätten, Anlagen für kirchliche Zwecke, Tankstellen im Zusammenhang mit Parkhäusern und Großgaragen sowie Wohnungen weiterhin vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der für die Gemeinde zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur diene (UA S. 8). Das hält der revisionsgerichtlichen Kontrolle nicht stand.
- 12 Das Oberverwaltungsgericht hat bereits verkannt, dass das Sondergebiet zentralen Einrichtungen der Verwaltung verschlossen ist. Zu solchen Einrichtungen gehören in erster Linie Dienststellen der Staats- und Kommunalverwaltung. Ob

allein daraus folgt, dass sich das als Sondergebiet festgesetzte Baugebiet von einem Kerngebiet wesentlich unterscheidet, kann offen bleiben. Ebenfalls dahinstehen kann, ob der Ausschluss von Einzelhandelsbetrieben zur Versorgung der ortsansässigen Bevölkerung und der Feriengäste mit Nahrungsmitteln und nicht tourismusbezogenen Gebrauchsgütern - isoliert gesehen - die allgemeine Zweckbestimmung eines Kerngebiets in einer kleinen Gemeinde sprengt (vgl. dazu OVG Schleswig, Urteil vom 24. September 1998 - 1 K 15/96 - BRS 62 Nr. 18). Entscheidend ist, dass sich das Baugebiet bei einer wertenden Gesamtbetrachtung von dem typischen Erscheinungsbild eines Kerngebiets in einer kleinen Gemeinde wesentlich abhebt.

- 13 Kerngebiete erfüllen zentrale Funktionen innerhalb des städtebaulichen Ordnungsgefüges (Urteil vom 25. November 1983 - BVerwG 4 C 64.79 - BVerwGE 68, 207 <211>), indem sie vielfältige Nutzungen und ein urbanes Angebot an Gütern und Dienstleistungen für die Besucher der Stadt und für die Wohnbevölkerung eines größeren Einzugsbereichs bieten (Beschluss vom 6. Dezember 2000 - BVerwG 4 B 4.00 - BauR 2001, 605 <606>). Welche Anforderungen an die Zentralität zu stellen sind, hängt von der Struktur und der Größe der jeweiligen Gemeinde ab. Insofern ist der Begriff der zentralen Einrichtung nach § 7 Abs. 1 BauNVO relativ (Söfker, in: Ernst u.a., a.a.O. § 7 BauNVO Rn. 10). Für Gemeinden von der Größe der Antragsgegnerin (1 200 Einwohner) ist in der Regel kennzeichnend, dass sich die kerngebietstypischen Nutzungen zumindest aus Einrichtungen der Gemeindeverwaltung (Rathaus) und Vorhaben für die Nahversorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs (z.B. Einzelhandelsgeschäfte, Filiale einer Bank oder Sparkasse, Friseursalon, Gaststättenbetriebe) zusammensetzen und sich diese auf einen einzigen Bereich, meist den Ortskern, konzentrieren. Im Sondergebiet für Infrastruktur der Antragsgegnerin sind weder zentrale Einrichtungen der (Gemeinde)Verwaltung noch zentrale Einrichtungen der Wirtschaft (Banken, Sparkassen) zulässig. Unzulässig sind ferner Einzelhandelsbetriebe zur Versorgung der ortsansässigen Bevölkerung und der Feriengäste mit Nahrungsmitteln und nicht tourismusbezogenen Gebrauchsgütern sowie Beherbergungsbetriebe. Das Sondergebiet erhält dadurch ein „eigenes Gesicht“, das sich von dem eines Kerngebiets in einer kleinen Gemeinde deutlich unterscheidet.

- 14 2. Nach § 11 Abs. 2 Satz 1 BauNVO sind für sonstige Sondergebiete die Zweckbestimmung und die Art der Nutzung festzusetzen. Die Festsetzung der allgemeinen Zweckbestimmung hat für die sonstigen Sondergebiete die gleiche Funktion, die für Baugebiete nach den §§ 2 bis 10 BauNVO dem jeweiligen ersten Absatz dieser Vorschriften zukommt. Sie muss eindeutig sein, damit der Plan eine geordnete städtebauliche Entwicklung gewährleisten kann. Aus ihr ergeben sich Maßstäbe und Grenzen für die Anwendbarkeit des § 15 BauNVO, für die Zulässigkeit von Nebenanlagen im Sinne des § 14 BauNVO sowie von Ausnahmen und Befreiungen (Urteil vom 18. Februar 1983 - BVerwG 4 C 18.81 - BVerwGE 67, 23 <24 f.>). Ein Bebauungsplan über ein Sondergebiet ohne eindeutige Festsetzung der Zweckbestimmung ist unwirksam. Ein Verstoß gegen das Gebot der eindeutigen Festsetzung der Zweckbestimmung lässt sich vorliegend nicht feststellen. Zwar fehlt es dem Begriff der Infrastruktur als Oberbegriff für alle im Sondergebiet zulässigen Nutzungsarten an der gebotenen Bestimmtheit, weil er Vorhaben und Maßnahmen der Daseinsvorsorge ganz unterschiedlicher Arten, Größenordnungen und Störgrade erfasst. Welche Einrichtungen der Infrastruktur zulässig sind, ergibt sich aber präzise aus dem Nutzungskatalog, der Bestandteil der textlichen Festsetzungen geworden ist und deshalb bei der Ermittlung der gewollten Zweckbestimmung mit herangezogen werden darf (vgl. Urteil vom 18. Februar 1983 - BVerwG 4 C 18.81 - a.a.O. <25>).
- 15 Mit der gesetzlichen Verpflichtung zur Festsetzung der Zweckbestimmung ist es nicht vereinbar, in einem Sondergebiet eine diffuse Mischung verschiedener Nutzungsarten zuzulassen. Das sieht das Oberverwaltungsgericht richtig (UA S. 7). Seine Kritik, die Antragsgegnerin habe „nicht ausschließlich spezielle“, sondern „ganz verschiedenartige Nutzungsarten“ als zulässig festgesetzt und damit die Ermächtigung des § 11 BauNVO überschritten, ist jedoch nicht berechtigt. Zu Unrecht bemängelt das Oberverwaltungsgericht der Sache nach, dass das umstrittene Sondergebiet sowohl für Einrichtungen offen ist, die allein für die ortsansässige Bevölkerung vorgehalten werden (Schule, Kindertagesstätten), als auch für Nutzungen, die auf den Fremdenverkehr ausgerichtet sind (Kurbibliotheken; Läden mit Sortimenten, die der Versorgung mit Strandartikeln

und anderen tourismusbezogenen Verkaufsartikeln dienen), und damit auf eine weniger einseitige Nutzungsstruktur ausgelegt ist, als sie für die in § 11 Abs. 2 Satz 2 BauNVO beispielhaft genannten Sondergebiete kennzeichnend sein mag. § 11 Abs. 2 Satz 1 BauNVO verbietet nicht, verschiedene Nutzungen nebeneinander festzusetzen. Es gibt keinen Anhaltspunkt dafür, dass der Verordnungsgeber für Fälle, in denen - wie bei Konversionsvorhaben der vorliegenden Art - ein städtebauliches Bedürfnis für die Festsetzung eines „Nutzungsmixes“ außerhalb der Möglichkeiten insbesondere der §§ 6 und 7 BauNVO bestehen kann, kein Planungsinstrument zur Verfügung stellen will. Eine Kombination verschiedener Nutzungen ist jedenfalls dann unbedenklich, wenn sich deren Verträglichkeit aus den Regelungen der Baunutzungsverordnung herleiten lässt. Hat der Satzungsgeber ein Sondergebiet festgesetzt, indem er die Nutzungen eines Gebietstyps so eingeengt hat, dass das Sondergebiet als Baugebietsrelikt unter Aufgabe der allgemeinen Zweckbestimmung erscheint (Ziegler, in: Brügelmann, BauGB a.a.O. § 11 BauNVO Rn. 2), ist den Erfordernissen des § 11 Abs. 1 BauNVO regelmäßig Rechnung getragen. So ist es hier. Die Antragsgegnerin hat mit den einzelnen Nutzungen, die im Sondergebiet für Infrastruktur zulässig sind, den Rahmen des § 7 Abs. 2 BauNVO nicht verlassen und nicht in den Nutzungskatalog einer anderen Gebietsart nach § 1 Abs. 2 BauNVO übergegriffen. Dies gilt auch, soweit sie Räume für freie Berufe zugelassen hat. Zwar führt § 7 BauNVO Gebäude und Räume für freie Berufe nicht auf. Ihre Zulässigkeit in Kerngebieten ergibt sich aber aus § 13 BauNVO. Nicht von Bedeutung ist, ob alle Nutzungen, die im Sondergebiet für Infrastruktur zulässig sind, zentrale Funktionen haben. Auch wenn Kerngebiete vorwiegend den Handelsbetrieben und zentralen Einrichtungen dienen, sind nichtzentrale Einrichtungen des Handels sowie von Wirtschaft, Verwaltung und Kultur sowie sonstige gewerbliche Betriebe im Kerngebiet allgemein zulässig (Söfker, in: Ernst u.a., a.a.O. § 7 BauNVO Rn. 10).

- 16 3. Ob der Bebauungsplan unwirksam ist, weil die textlichen Festsetzungen zu den allgemeinen Wohngebieten zu Beanstandungen Anlass geben, kann der Senat nicht beurteilen. Das Oberverwaltungsgericht hat - aus seiner Sicht folgerichtig - die hierzu notwendigen tatrichterlichen Feststellungen nicht getroffen. Das vorinstanzliche Urteil enthält namentlich keine Feststellungen dazu, ob es

für die Festsetzung von Mindestgrößen für die neu zu schaffenden Baugrundstücke eine städtebauliche Rechtfertigung gibt und die Beschränkungen der Bebaubarkeit der Grundstücke dem Abwägungsgebot genügen. Das Urteil ist daher gemäß § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO aufzuheben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung zurückzuverweisen.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Dr. Jannasch

Dr. Philipp

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. Gatz

Dr. Jannasch

Dr. Philipp

Petz

Sachgebiet: BVerwGE: ja
Bauplanungsrecht Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

BauNVO § 11 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1

Stichworte:

Bebauungsplan; Sondergebiet; - für Infrastruktur; Kerngebiet, wesentlicher Unterschied zwischen Sondergebiet und Kerngebiet; allgemeine Zweckbestimmung; - eines Kerngebiets; - eines Sondergebiets.

Leitsätze:

1. Ein Sondergebiet für infrastrukturelle Vorhaben und Maßnahmen unterscheidet sich im Sinne des § 11 Abs. 1 BauNVO wesentlich von einem Kerngebiet, wenn es sich bei einer wertenden Betrachtung von dessen allgemeiner Zweckbestimmung, zentrale Funktionen innerhalb des städtebaulichen Ordnungsgefüges zu erfüllen, deutlich abhebt. Welche Anforderungen an die Zentralität der in § 7 Abs. 1 BauNVO genannten Betriebe und Einrichtungen zu stellen sind, hängt von der Struktur und der Größe der jeweiligen Gemeinde ab.

2. Die in § 11 Abs. 2 Satz 1 BauNVO normierte Verpflichtung zur Festsetzung der Zweckbestimmung eines Sondergebiets verbietet nicht, verschiedene Nutzungsarten nebeneinander festzusetzen. Eine Kombination verschiedener Nutzungen ist jedenfalls dann unbedenklich, wenn sich deren Verträglichkeit aus den Regelungen der Baunutzungsverordnung zur Art der baulichen Nutzung herleiten lässt.

Urteil des 4. Senats vom 28. Mai 2009 - BVerwG 4 CN 2.08

I. OVG Greifswald vom 28.11.2007 - Az.: OVG 3 K 30/04 -