

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Baurecht

Rechtsquelle/n:

BauNVO 1977 § 1 Abs. 5, § 1 Abs. 6 Nr. 2, §§ 3, 4, 11

Titelzeile:

Allgemeine Zweckbestimmung eines allgemeinen Wohngebiets

Stichworte:

Bebauungsplan; allgemeines Wohngebiet; allgemeine Zweckbestimmung; allgemeine Zweckbestimmung eines allgemeinen Wohngebiets; Ausschluss von Nutzungen; Ausschluss der Nutzungen nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 und 3 BauNVO; Betriebe des Beherbergungsgewerbes; Betriebe des Beherbergungsgewerbes als allgemein zulässige Nutzung.

Leitsatz:

Bei einem vollständigen Ausschluss der nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 und 3 BauNVO allgemein zulässigen Nutzungen in einem Bebauungsplan bleibt die allgemeine Zweckbestimmung eines allgemeinen Wohngebiets nicht gewahrt. Dies gilt auch dann, wenn im Bebauungsplan festgesetzt wird, dass die nach § 4 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO ausnahmsweise zulässigen Betriebe des Beherbergungsgewerbes allgemein zulässig sind.

Urteil des 4. Senats vom 7. September 2017 - BVerwG 4 C 8.16

- I. VG Karlsruhe vom 5. August 2014  
Az: VG 4 K 1370/12
- II. VGH Mannheim vom 14. Juni 2016  
Az: VGH 3 S 1255/15







# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **IM NAMEN DES VOLKES**

### **URTEIL**

BVerwG 4 C 8.16  
VGH 3 S 1255/15

Verkündet  
am 7. September 2017

...  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 7. September 2017  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel  
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gatz, Petz, Dr. Decker und  
Prof. Dr. Külpmann

für Recht erkannt:

Auf die Revision des Klägers wird das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 14. Juni 2016 aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg zurückverwiesen.

Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten um die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit eines Bauvorhabens des Klägers.
- 2 Das Landratsamt erteilte dem Kläger eine Baugenehmigung zur Umnutzung einer Eisdiele in einen Kebab-Imbiss. Das Betriebsgrundstück liegt ebenso wie das benachbarte Wohngrundstück der Beigeladenen zu 1 und 2 im Geltungsbereich des Bebauungsplans "B." der Beigeladenen zu 3 vom 11. September 1981. Der Plan setzt als Art der Nutzung ein allgemeines Wohngebiet fest. Ausgeschlossen sind sowohl die nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 und 3 BauNVO 1977 allgemein zulässigen als auch die nach § 4 Abs. 3 Nr. 2 bis 6 BauNVO 1977 ausnahmsweise zulässigen Nutzungen. Die nach § 4 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO 1977 ausnahmsweise zulässigen Betriebe des Beherbergungsgewerbes sind allgemein zugelassen.
- 3 Auf den Widerspruch der Beigeladenen zu 1 und 2 hob das Regierungspräsidium die Baugenehmigung auf. Die gegen den Widerspruchsbescheid erhobene Klage hatte im Berufungsrechtszug keinen Erfolg. Der Widerspruchsbescheid sei, so der Verwaltungsgerichtshof, rechtmäßig, weil die Baugenehmigung nicht hätte erteilt werden dürfen. Das Vorhaben des Klägers widerspreche den Festsetzungen des Bebauungsplans, weil er Schank- und Speisewirtschaften als zulässige Nutzungen ausschließe. Der Bebauungsplan sei wirksam. Der Ausschluss der nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 und 3 BauNVO 1977 allgemein zulässigen Nutzungen sei von § 1 Abs. 5 BauNVO 1977 gedeckt. Die allgemeine Zweckbestimmung eines allgemeinen Wohngebiets, vorwiegend, aber im Gegensatz zu einem reinen Wohngebiet nach § 3 BauNVO 1977 nicht ausschließlich dem Wohnen zu dienen, werde durch die auf § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauNVO 1977 gestützte Bestimmung des Bebauungsplans gewahrt, wonach die in einem allgemeinen Wohngebiet ausnahmsweise zulässigen Betriebe des Beherbergungsgewerbes allgemein zulässig sind. Durch die rechtswidrige Baugenehmigung würden die Beigeladenen zu 1 und 2 in ihren Rechten verletzt, da den Baugenehmigungen

bietsfestsetzungen in einem Bebauungsplan nachbarschützende Wirkung zu-  
komme.

- 4 Der Kläger hat gegen das Berufungsurteil die vom Senat zugelassene Revision  
eingelegt, mit der er die Wiederherstellung des zu seinen Gunsten ergangenen  
erstinstanzlichen Urteils erstrebt. Das beklagte Land und die Beigeladenen zu 1  
und 2 verteidigen das Berufungsurteil.

## II

- 5 Die Revision ist begründet, weil das Berufungsurteil auf einem Verstoß gegen  
§ 1 Abs. 5 der Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Bau-  
nutzungsverordnung - BauNVO) i.d.F. der Bekanntmachung vom 15. Sep-  
tember 1977 (BGBl. I S. 1763, im Folgenden: BauNVO 1977) beruht. Bei zutref-  
fendem Verständnis der Norm hätte der Verwaltungsgerichtshof von der Un-  
wirksamkeit des Bebauungsplans "B." ausgehen müssen. Dem Bauvorhaben  
des Klägers kann daher nicht entgegengehalten werden, dass es den Festset-  
zungen des Plans widerspricht.
- 6 Nach § 1 Abs. 5 BauNVO 1977 kann im Bebauungsplan festgesetzt werden,  
dass bestimmte Arten von Nutzungen, die nach den §§ 2, 4 bis 9 und 13 allge-  
mein zulässig sind, nicht zulässig sind, sofern die allgemeine Zweckbestim-  
mung des Baugebiets gewahrt bleibt.
- 7 Nach der Rechtsprechung des Senats ergeben sich aus den jeweiligen Absät-  
zen 1 der Baugebietsvorschriften (§§ 2 ff. BauNVO) die allgemeinen Zweckbe-  
stimmungen der Baugebiete (BVerwG, Urteil vom 23. April 2009 - 4 CN 5.07 -  
BVerwGE 133, 377 Rn. 9). Das allgemeine Wohngebiet dient nach § 4 Abs. 1  
BauNVO 1977 vorwiegend dem Wohnen. Näheres ergibt sich aus § 4 Abs. 2  
BauNVO 1977 (BVerwG, Beschluss vom 8. Februar 1999 - 4 BN 1.99 - Buch-  
holz 406.12 § 1 BauNVO Nr. 26 S. 1). Zulässig sind nach § 4 Abs. 2 Nr. 1  
BauNVO 1977 Wohngebäude, die, wie sich aus dem Zusammenhang mit § 4  
Abs. 1 BauNVO 1977 ergibt, im Gebiet zahlenmäßig überwiegen und den

Wohncharakter des Gebiets auch unter Berücksichtigung der anderen zulässigen Anlagen erkennbar prägen müssen (Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Mai 2017, § 4 BauNVO Rn. 19). Außerdem sind nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO 1977 die der Versorgung des Gebiets dienenden Läden, Schank- und Speisewirtschaften sowie nicht störenden Handwerksbetriebe und nach § 4 Abs. 2 Nr. 3 BauNVO 1977 Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale und gesundheitliche Zwecke zulässig. Die Nutzungen nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 und 3 BauNVO 1977 sind der Wohnnutzung zugeordnet, damit im Wohngebiet selbst eine Versorgungsinfrastruktur bereitgestellt werden kann, mit der sich die Grundbedürfnisse der Bevölkerung befriedigen lassen (Vietmeier, in: Bönker/Bischopink, BauNVO, 1. Aufl. 2014, § 4 Rn. 1). Nicht Ausdruck der allgemeinen Zweckbestimmung eines allgemeinen Wohngebiets sind wegen ihres Ausnahmecharakters die Nutzungen nach § 4 Abs. 3 BauNVO 1977. Sie vertragen sich zwar mit den Nutzungen nach § 4 Abs. 2 BauNVO 1977, gehören aber nach der Vorstellung des Ordnungsgebers nicht zur gebietsinternen Infrastrukturausstattung. Durch den Schwerpunkt der Wohnnutzung unterscheidet sich das allgemeine Wohngebiet von einem Mischgebiet (§ 6 BauNVO 1977), für das eine Gleichwertigkeit und Gleichgewichtigkeit von Wohnen und den sonstigen in § 6 Abs. 2 BauNVO 1977 bezeichneten Nutzungen kennzeichnend ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 4. Mai 1988 - 4 C 34.86 - BVerwGE 79, 309 <311>), und durch die Zuordnung wohnaffiner Nutzungen von einem reinen Wohngebiet nach § 3 BauNVO 1977, das ausschließlich dem Wohnen dient.

- 8 Mit dem vollständigen Ausschluss der nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 und 3 BauNVO 1977 zulässigen Nutzungen ist die allgemeine Zweckbestimmung eines allgemeinen Wohngebiets nicht mehr gegeben (BVerwG, Beschluss vom 8. Februar 1999 - 4 BN 1.99 - Buchholz 406.12 § 1 BauNVO Nr. 26 S. 2). Ein allgemeines Wohngebiet, in dem nur Wohngebäude zulässig sind, ist rechtlich ein reines Wohngebiet (BVerwG, Beschluss vom 8. Februar 1999 - 4 BN 1.99 - Buchholz 406.12 § 1 BauNVO Nr. 26 S. 1).
- 9 Nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs bleibt die allgemeine Zweckbestimmung eines allgemeinen Wohngebiets trotz des Ausschlusses der nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 und 3 BauNVO 1977 allgemein zulässigen Nutzungen gewahrt,

weil die Beigeladene zu 3 zugleich - gestützt auf § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauNVO 1977 - bestimmt hat, dass die in einem allgemeinen Wohngebiet ausnahmsweise zulässigen Betriebe des Beherbergungsgewerbes allgemein zulässig sind (UA S. 14). Das ist mit § 1 Abs. 5 BauNVO 1977 nicht vereinbar. Auszugehen ist bei der Anwendung der Vorschrift von der allgemeinen Zweckbestimmung des Baugebiets, wie sie in der Baunutzungsverordnung 1977 umrissen ist. Der Plangeber überschreitet seine Befugnis, wenn er die verordnungsrechtlich vorgegebene Zweckbestimmung dadurch nach seinen Vorstellungen ändert, dass er mit Hilfe des § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauNVO 1977 eine ausnahmsweise zulässige Nutzung zu einer allgemein zulässigen Nutzung hochstuft. Denn auch § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauNVO 1977 steht unter dem Vorbehalt, dass die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets gewahrt bleibt. Festsetzungen nach § 1 Abs. 5 BauNVO 1977 und § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauNVO 1977 sind jeweils für sich gesehen nur zulässig, soweit hierdurch der Charakter des festgesetzten Baugebiets nicht in Frage gestellt wird. Der Anwendungsbereich des § 1 Abs. 5 BauNVO 1977 lässt sich nicht durch eine Kombination mit § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauNVO 1977 erweitern.

- 10 Der Senat hat erwogen, ob der Bebauungsplan "B." mit der Festsetzung einer anderen Zweckbestimmung Bestand haben kann. Das ist unabhängig von der Frage, ob Gerichte eine solche Festsetzung überhaupt auswechseln dürfen (vgl. dazu BVerwG, Urteile vom 27. Oktober 2011 - 4 CN 7.10 - Buchholz 406.11 § 9 BauGB Nr. 105 Rn. 20 und vom 25. Juni 2014 - 4 CN 4.13 - BVerwGE 150, 101 Rn. 11 sowie Beschluss vom 21. Dezember 2016 - 4 BN 14.16 [ECLI:DE:BVerwG:2016:211216B4BN14.16.0] - juris Rn. 10), nicht der Fall. Als reines Wohngebiet wäre der Bebauungsplan mit der gewählten Nutzungskombination unwirksam, weil § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauNVO 1977 i.V.m. § 3 Abs. 3 BauNVO 1977 nur die Festsetzung erlaubt, dass *kleine* Betriebe des Beherbergungsgewerbes allgemein zulässig sind. Auch als sonstiges Sondergebiet gemäß § 11 BauNVO 1977 lässt sich das Baugebiet nicht behandeln. Mit der Ausweisung eines allgemeinen Wohngebiets legt die Gemeinde nicht nur über § 1 Abs. 3 Satz 2 BauNVO 1977 die zulässigen Nutzungen fest. In ihren Planungswillen aufgenommen werden auch die Rechtsfolgen von Regelwerken, die in anderen Rechtsbereichen oder Zusammenhängen auf die Existenz eines

allgemeinen Wohngebiets im Sinne des § 4 BauNVO 1977 Bezug nehmen (vgl. allgemein Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Mai 2017, Anh. Vorb. BauNVO Rn. 1). Die planerische Entscheidung der Gemeinde darf ein Gericht nicht dadurch unterlaufen, dass es die Rechtsfolgen durch eine Umwandlung eines allgemeinen Wohngebiets in ein sonstiges Sondergebiet abschneidet. Zudem verlangt § 11 Abs. 2 Satz 1 BauNVO 1977 von der Gemeinde, die Zweckbestimmung des Sondergebiets im Bebauungsplan festzusetzen. Diese Festsetzung hat für ein sonstiges Sondergebiet dieselbe Funktion, die für die Baugebiete nach den §§ 2 bis 9 BauNVO 1977 dem jeweils ersten Absatz dieser Vorschriften zukommt. Ein Bebauungsplan, der ein Sondergebiet ohne eindeutige Zweckbestimmung festsetzt, erfüllt regelmäßig nicht die notwendigen Voraussetzungen, um eine geordnete städtebauliche Entwicklung zu gewährleisten (BVerwG, Urteil vom 18. Februar 1983 - 4 C 18.81 - BVerwGE 67, 23 <24>). Die Festsetzung der Zweckbestimmung kann das Gericht nicht ersetzen, weil es seine städtebaulichen Vorstellungen nicht an die Stelle der Vorstellungen der Gemeinde setzen darf.

- 11 Eine unwirksame Gebietsfestsetzung führt regelmäßig zur Gesamtnunwirksamkeit und nicht nur zur teilweisen Unwirksamkeit eines Bebauungsplans, wenn es sich bei dem Plan um einen Bebauungsplan im Sinne des § 30 Abs. 1 BauGB handelt (BVerwG, Urteil vom 11. September 2014 - 4 CN 3.14 [ECLI:DE:BVerwG:2014:110914U4CN3.14.0] - Buchholz 406.12 § 10 BauNVO Nr. 5 Rn. 27). Hier gilt diese Regel, da der Bebauungsplan "B." die Qualifikationsmerkmale des § 30 Abs. 1 BauGB unstreitig erfüllt. Gesichtspunkte, die für ein Abweichen von der Regel streiten, sind nicht ersichtlich.
  
- 12 Die Unwirksamkeit des Bebauungsplans "B." hat zur Folge, dass das Bauvorhaben des Klägers an § 34 BauGB zu messen ist. Der Widerspruchsbescheid ist rechtmäßig und das Berufungsurteil im Ergebnis richtig, wenn das Bauvorhaben mit dieser Vorschrift unvereinbar ist und die Beigeladenen zu 1 und 2 dadurch in ihren Rechten verletzt sind. Ob das der Fall ist, kann der Senat nicht beurteilen, weil sich die dafür erforderlichen Tatsachenfeststellungen dem Berufungsurteil nicht entnehmen lassen. Die Sache ist daher gemäß § 144 Abs. 3

Satz 1 Nr. 2 VwGO zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an den  
Verwaltungsgerichtshof zurückzuverweisen.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Prof. Dr. Külpmann

### 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

Petz

Dr. Decker

Prof. Dr. Külpmann