

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Bau- und Bodenrecht

Rechtsquelle/n:

BauNVO § 4 Abs. 2 Nr. 2, § 15 Abs. 1

VwGO § 139 Abs. 3 Satz 4, § 144 Abs. 3 Satz 1

Stichworte:

Revisionsbegründung; Antrag; Begründung; Sichtung und Durchdringung des Streitstoffs; Bezugnahme; Allgemeines Wohngebiet; Zweck des allgemeinen Wohngebiets; Schank- und Speisewirtschaft; Gebietsversorgung; Gebietsverträglichkeit.

Leitsatz:

Einer Schank- und Speisewirtschaft, die im Sinne von § 4 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO der Versorgung eines allgemeinen Wohngebiets dient, kann nicht entgegengehalten werden, sie sei wegen der von ihrem Betrieb ausgehenden Störungen gebietsunverträglich.

Urteil des 4. Senats vom 20. März 2019 - BVerwG 4 C 5.18

- I. VG Düsseldorf vom 30. Juli 2015
Az: VG 4 K 2700/12
- II. OVG Münster vom 1. August 2017
Az: OVG 10 A 2111/15





Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 C 5.18
OVG 10 A 2111/15

Verkündet
am 20. März 2019

...

Justizhauptsekretärin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 20. März 2019
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 der Beklagten wird der Beschluss des
Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-
Westfalen vom 1. August 2017 aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Ent-
scheidung an das Oberverwaltungsgericht für das Land
Nordrhein-Westfalen zurückverwiesen.

Die Entscheidung über die Kosten bleibt der Schlussent-
scheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen eine Baugenehmigung für eine Gaststätte in einem allgemeinen Wohngebiet.
- 2 Die Beklagte genehmigte dem Beigeladenen mit Bescheiden vom 30. Dezember 2011 und 28. Juni 2013 den Umbau und die Restaurierung einer Schank- und Speisewirtschaft in D... Die Genehmigung erlaubt im Erdgeschoss des Hauses ... platz 14 eine Gaststätte im Brauhaus-Stil mit insgesamt 74 Plätzen in einer "Schwemme" und einem Vereinszimmer, in dem mit einem Durchgang verbundenen Gebäude ... platz 15 ein Speiselokal mit 246 Sitzplätzen. Die Betriebszeit beginnt um 9:00 Uhr morgens und endet um 1:00 Uhr nachts.
- 3 Die Klägerin wohnt auf dem in ihrem Eigentum stehenden Grundstück A... Das Wohnhaus grenzt teils unmittelbar, teils mit geringem Abstand an das Gebäude ... platz 15. Für alle genannten Grundstücke setzt ein im Jahr 1989 bekannt gemachter Bebauungsplan ein allgemeines Wohngebiet fest.
- 4 Das Verwaltungsgericht wies die gegen die Genehmigungen gerichtete Anfechtungsklage ab. Im Berufungsrechtszug hat das Oberverwaltungsgericht die Bescheide aufgehoben. Es hat offengelassen, ob die Gaststätte als Schank- und Speisewirtschaft der Versorgung des Gebiets im Sinne des § 4 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO diene. Jedenfalls sei eine Gaststätte dieser Größe und mit diesen Betriebszeiten bei typisierender Betrachtung mit dem Charakter eines allgemeinen Wohngebiets nicht zu vereinbaren. Ein solches Vorhaben sei generell geeignet, das Wohnen in einem solchen Gebiet zu stören, und gebietsunverträglich. Der Klägerin stehe ein Abwehranspruch zur Wahrung des Gebietscharakters zu.
- 5 Nach Ergehen der Berufungsentscheidung genehmigte die Beklagte unter dem 8. Mai 2018 einem anderen Bauherrn den Umbau der Gaststätte. Diese Genehmigung gestattet insgesamt 250 Sitzplätze bei unveränderten Öffnungszeiten und wird von der Klägerin in einem anderweitigen Verfahren angefochten.

- 6 Mit ihrer vom Senat zugelassenen Revision begehrt die Beklagte die Wiederherstellung der erstinstanzlichen Entscheidung. Sie hält das Vorhaben für planungsrechtlich zulässig, weil es der Versorgung des umliegenden, dicht besiedelten Gebiets diene und damit gebietsverträglich sei.
- 7 Die Klägerin verlangt die Zurückweisung der Revision. Diese sei wegen Mängeln der Revisionsbegründung unzulässig und aus den Gründen der vorinstanzlichen Entscheidung unbegründet.
- 8 Der Beigeladene schließt sich der Rechtsauffassung der Beklagten an.

II

- 9 Die Revision führt zur Zurückverweisung der Sache an das Oberverwaltungsgericht nach § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO. Die Voraussetzungen für eine Sachentscheidung liegen weiterhin vor (1). Die Revision ist zulässig (2.) und begründet (3.), weil der angegriffene Beschluss gegen Bundesrecht verstößt (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).
- 10 1. Die Baugenehmigung vom 8. Mai 2018 für "Umbau und Verkleinerung der Gaststätte" hat keine von Amts wegen zu prüfende Sachentscheidungsvoraussetzung entfallen lassen. Die Bezeichnung der Genehmigung skizziert das Verhältnis des neuen Vorhabens zum Bestand, ohne die früheren, hier streitgegenständlichen Bescheide zu ändern. Auch wenn nur entweder das eine oder das andere der beiden Vorhaben auf dem Baugrundstück verwirklicht werden kann, so lässt doch die zweite Baugenehmigung die erste in ihrem Regelungsgehalt unberührt (BVerwG, Urteil vom 11. Mai 1989 - 4 C 1.88 - NVwZ 1989, 1163 <1164>). Etwas Anderes folgt nicht daraus, dass die Genehmigungen unterschiedlichen Bauherren erteilt worden sind, die sich zivilrechtlich über die Nutzung verständigen müssen. Auf die von den Beteiligten erörterte Frage, welche Folgen die Änderung einer Baugenehmigung während eines gerichtlichen Verfahrens hat (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. März 2009 - 9 A 31.07 - Buchholz 310 § 74 VwGO Nr. 15 Rn. 24; OVG Koblenz, Beschluss vom 26. Juli 2017 - 8 B 11235/17 - BauR 2017, 1981 <1981 f.>), kommt es nicht an.

- 11 2. Die Revision ist zulässig. Insbesondere genügt die Revisionsbegründung § 139 Abs. 3 Satz 4 VwGO.
- 12 a) Nach § 139 Abs. 3 Satz 4 Halbs. 1 VwGO muss die Begründung einen bestimmten Antrag enthalten. Zwar hat die Revisionsklägerin nicht binnen der Frist zur Revisionsbegründung nach § 139 Abs. 3 Satz 1 VwGO einen bestimmten Revisionsantrag formuliert. Dem Antragserfordernis wird aber bereits dann entsprochen, wenn das Vorbringen des Revisionsklägers Umfang und Ziel der Revision erkennen lässt (BVerwG, Urteil vom 5. April 2016 - 1 C 3.15 - BVerwGE 154, 328 Rn. 15). Die Revisionsklägerin hat in ihrem Schriftsatz vom 29. Mai 2018 einen bauplanungsrechtlichen Abwehranspruch der Klägerin in Abrede gestellt und so erkennen lassen, dass sie die Abweisung der Klage in vollem Umfang und damit eine Zurückweisung der Berufung erreichen will. Zwar lässt der Begründungsschriftsatz offen, ob die Revisionsklägerin eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in der Sache nach § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO oder die Zurückverweisung an die Vorinstanz nach § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO anstrebt. Dies ist aber unschädlich, weil die Entscheidungsalternativen des § 144 Abs. 3 Satz 1 VwGO prozessual gleichwertig sind (Eichberger/Bier, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand September 2018, § 144 Rn. 80; Kraft, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 144 Rn. 17).
- 13 b) Die Revisionsklägerin hat die Revision ausreichend begründet. Die Begründung einer Revision muss nach § 139 Abs. 3 Satz 4 VwGO die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben. Dies verlangt eine Sichtung und rechtliche Durchdringung des Streitstoffes und eine damit verbundene sachliche Auseinandersetzung mit den die Entscheidung des Berufungsgerichts tragenden Gründen, aus der hervorgeht, warum der Revisionskläger diese Begründung als nicht zutreffend erachtet (BVerwG, Urteile vom 3. März 1998 - 9 C 20.97 - BVerwGE 106, 202 <203> und vom 22. Januar 2015 - 2 C 14.13 - Buchholz 310 § 139 Abs. 3 VwGO Nr. 9 Rn. 19). Zwar erschöpft sich die Revisionsbegründung weitgehend darin, die Begründung der Nichtzulassungsbeschwerde nach § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO zu wiederholen und verfehlt damit die mit Zulassung der Revision eingetretene Prozesssituation. Weil aber die Begründung der Nichtzulassungsbeschwerde

inhaltlich die Anforderungen an eine Revisionsbegründung erfüllte, genügt eine Wiederholung dieses Vorbringens (vgl. BVerwG, Urteile vom 25. Oktober 1988 - 9 C 37.88 - BVerwGE 80, 321 <323> und vom 13. März 2008 - 7 C 44.07 - Buchholz 406.25 § 17 BImSchG Nr. 4 Rn. 12).

- 14 3. Die Revision ist begründet. Der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts verletzt Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Weil die tatrichterlichen Feststellungen eine abschließende Entscheidung nicht zulassen, ist die Sache nach § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung zurückzuverweisen.
- 15 a) Das Oberverwaltungsgericht hat die Schank- und Speisewirtschaft bauplanungsrechtlich für unzulässig gehalten, weil diese auch dann in einem allgemeinen Wohngebiet gebietsunverträglich sei, wenn sie der Versorgung des Gebiets im Sinne von § 4 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO in der hier maßgeblichen Fassung der Bekanntmachung vom 15. September 1977 (BGBl. I S. 1763) (BauNVO 1977) diene. Diese Annahme verstößt gegen Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Denn einer Schank- und Speisewirtschaft, die im Sinne von § 4 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO 1977 der Versorgung des Gebiets dient, kann nicht entgegengehalten werden, sie sei wegen der von ihrem Betrieb ausgehenden Störungen gebietsunverträglich (zutreffend Schimpfermann/Stühler, in: Fickert/Fieseler, BauNVO, 13. Aufl. 2019, § 4 Abs. 2 Rn. 4.23; vgl. auch Stock, in: König/Roeser/Stock, BauNVO, 3. Aufl. 2014, § 4 Rn. 12).
- 16 Nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO 1977 sind im allgemeinen Wohngebiet die der Versorgung des Gebiets dienenden Schank- und Speisewirtschaften zulässig. Eine Schank- und Speisewirtschaft dient der Versorgung des Gebiets, wenn sie sich dem allgemeinen Wohngebiet, in dem sie liegt, funktional zuordnen lässt (BVerwG, Beschluss vom 18. Januar 1993 - 4 B 230.92 - Buchholz 406.12 § 4 BauNVO Nr. 7 S. 6). Bei der - nicht von vornherein auf das festgesetzte Baugebiet beschränkten - Abgrenzung sind jedenfalls Gebiete außer Betracht zu lassen, die durch eine andere Nutzungsart als Wohnen gekennzeichnet sind, und solche Gebiete, die von der Schank- und Speisewirtschaft so weit entfernt sind, dass der vom Ordnungsgeber vorausgesetzte Funktionszusammenhang nicht mehr als gewahrt angesehen werden kann. Ein solcher Bezug fehlt, wenn die

Gaststätte auf einen Personenkreis ausgerichtet ist, der nahezu zwangsläufig An- und Abfahrtverkehr mit den damit verbundenen gebietsinadäquaten Begleiterscheinungen verursacht. Die Schank- und Speisewirtschaft muss auf die Deckung eines gastronomischen Bedarfs ausgerichtet sein, der in dem so abgegrenzten Gebiet und nach den dortigen demographischen und sozialen Gegebenheiten tatsächlich zu erwarten ist (BVerwG, Beschluss vom 3. September 1998 - 4 B 85.98 - Buchholz 406.12 § 4 BauNVO Nr. 13 S. 10 ff.). Dabei können auch regionale Unterschiede von Bedeutung sein (BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 1998 - 4 C 9.97 - Buchholz 406.12 § 4 BauNVO Nr. 14 S. 16). Ist die Schank- und Speisewirtschaft auf gebietsfremde Gäste ausgerichtet, so ist sie in einem allgemeinen Wohngebiet gebietsunverträglich und damit unzulässig (so BVerwG, Beschluss vom 3. September 1998 - 4 B 85.98 - Buchholz 406.12 § 4 BauNVO Nr. 13 S. 10). Das Erfordernis der Gebietsversorgung verhindert so, dass Unruhe in das allgemeine Wohngebiet hineingetragen wird.

- 17 Das Tatbestandsmerkmal der Gebietsversorgung wehrt nicht nur Störungen ab, sondern trägt zugleich zum Zweck eines allgemeinen Wohngebiets bei. Ein solches Gebiet dient nach § 4 Abs. 1 BauNVO 1977 vorwiegend dem Wohnen. 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 (BVerwG, Urteil vom 7. September 2017 - 4 C 8.16 - BVerwGE 159, 322 Rn. 7). Zu diesen Grundbedürfnissen gehört die Möglichkeit, in fußläufiger Entfernung eine Schank- oder Speisewirtschaft aufzusuchen. Die Zulassung von gebietsversorgenden Schank- und Speisewirtschaften in § 4 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO dient damit dem in § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB formulierten Grundsatz, dass die Bauleitplanung den Wohnbedürfnissen der Bevölkerung entsprechen soll. Sie greift darüber hinaus den in § 1 Abs. 6 Nr. 8 Buchst. a BauGB genannten Gesichtspunkt der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung auf.
- 18 Betriebe, die ein Gebiet versorgen, können die in einem allgemeinen Wohngebiet angestrebte Wohnruhe stören. Solche Störungen nimmt die BauNVO 1977 bei Handwerksbetrieben nicht hin, die nur als nicht störende nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO 1977 zulässig sind (VGH Mannheim, Urteil vom 21. Juni 1994 - 5 S 2726/93 - BRS 56 Nr. 54). Anders liegt es bei gebietsversorgenden Schank-

und Speisewirtschaften. Im Interesse der genannten Belange und damit aus Gründen überlegter Städtebaupolitik nimmt die Baunutzungsverordnung die Störungen in Kauf, die Gaststätten in einem Wohngebiet regelmäßig schon deshalb hervorrufen, weil sie auch zu Zeiten betrieben werden, zu denen dem Ruhebedürfnis der Nachbarschaft besonderes Gewicht zukommt (BVerwG, Beschluss vom 3. September 1998 - 4 B 85.98 - Buchholz 406.12 § 4 BauNVO Nr. 13 S. 9; ähnlich BVerwG, Urteile vom 29. Oktober 1998 - 4 C 9.97 - Buchholz 406.12 § 4 BauNVO Nr. 14 S. 16 und vom 21. März 2002 - 4 C 1.02 - BVerwGE 116, 155 <159>).

- 19 Diese Entscheidung des Ordnungsgebers wird unterlaufen, wenn einer gebietsversorgenden Schank- und Speisewirtschaft wegen der von ihr ausgehenden Störungen die Gebietsverträglichkeit abgesprochen wird. Das ungeschriebene Tatbestandsmerkmal der Gebietsverträglichkeit rechtfertigt sich aus dem typisierenden Ansatz der Baugebietsvorschriften der Baunutzungsverordnung. Die Zulässigkeit eines bestimmten Vorhabens innerhalb eines Baugebiets richtet sich danach nicht allein nach der Einordnung des Vorhabens in eine bestimmte Begriffskategorie (Nutzungs- oder Anlagenart), sondern auch nach der Zweckbestimmung des jeweiligen Baugebiets. Das Ziel eines schonenden Ausgleichs konkurrierender Belange im Sinne überlegter Städtebaupolitik kann nur erreicht werden, wenn die vom Ordnungsgeber dem jeweiligen Baugebiet zugewiesene allgemeine Zweckbestimmung den Charakter des Gebiets eingrenzend bestimmt (stRspr, BVerwG, Urteile vom 21. März 2001 - 4 C 1.02 - BVerwGE 116, 155 <158> und vom 2. Februar 2012 - 4 C 14.10 - BVerwGE 142, 1 Rn. 16). Von maßgeblicher Bedeutung für die Frage, welche Vorhaben mit der allgemeinen Zweckbestimmung eines Baugebiets unverträglich sind, sind die Anforderungen des jeweiligen Vorhabens an ein Gebiet, die Auswirkungen des Vorhabens auf ein Gebiet und die Erfüllung des spezifischen Gebietsbedarfs (BVerwG, Urteile vom 18. November 2010 - 4 C 10.09 - BVerwGE 138, 166 Rn. 21 und vom 2. Februar 2012 - 4 C 14.10 - BVerwGE 142, 1 Rn. 17). Die Gebietsverträglichkeit erlangt vorrangig Bedeutung bei Nutzungen, die in fast allen Baugebieten nach §§ 2 bis 9 BauNVO allgemein oder ausnahmsweise zulässig sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 2. Februar 2012 a.a.O. Rn. 16) und die der Ordnungsgeber eher allgemein bezeichnet (BVerwG, Beschluss vom 28. Februar 2008 - 4 B 60.07 - Buchholz 406.12 § 4 BauNVO Nr. 19 Rn. 9). Die der Gebiets-

versorgung dienende Schank- und Speisewirtschaft bestimmt die Baunutzungsverordnung dagegen tatbestandlich eher eng, erklärt sie in Kleinsiedlungsgebieten (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO 1977) und allgemeinen Wohngebieten (§ 4 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO 1977) für allgemein zulässig und ordnet sie diesen Gebieten funktional zu. Die von ihnen bei typisierender Betrachtung ausgehenden Störungen hält der Verordnungsgeber für gebietsverträglich. Dies müssen die Gerichte hinnehmen.

- 20 b) Der von der Beklagten gerügte Verfahrensfehler liegt aus den Gründen des Senatsbeschlusses vom 30. April 2018 - 4 B 59.17 - (juris Rn. 16) nicht vor.
- 21 c) Die tatrichterlichen Feststellungen erlauben keine Sachentscheidung. Dies führt zur Zurückverweisung nach § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO.
- 22 Der Klägerin steht ein Aufhebungsanspruch zu, wenn das Vorhaben des Beigeladenen nach der Art der baulichen Nutzung in dem festgesetzten allgemeinen Wohngebiet unzulässig ist. Denn bauplanerische Festsetzungen über die Art der baulichen Nutzung sind regelhaft darauf ausgerichtet, die davon betroffenen Grundeigentümer in ein Austauschverhältnis wechselseitig einzubinden. Weil und soweit der einzelne Eigentümer gemeinsam mit anderen - benachbarten - Eigentümern in der Ausnutzung seines Grundstücks öffentlich-rechtlichen Beschränkungen unterworfen ist, kann er grundsätzlich deren Beachtung im Verhältnis zu anderen Eigentümern verlangen (BVerwG, Urteile vom 23. August 1996 - 4 C 13.94 - BVerwGE 101, 364 <374 f.> und vom 24. Februar 2000 - 4 C 23.98 - Buchholz 406.12 § 9 BauNVO Nr. 7 S. 3 f.). Das Oberverwaltungsgericht wird daher zu prüfen haben, ob das Vorhaben der Gebietsversorgung nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO 1977 dient.

- 23 Ist dies der Fall, hat die Klägerin einen Anspruch auf Aufhebung der Baugenehmigungen, wenn diese unter Verstoß gegen § 15 Abs. 1 BauNVO 1977 ergangen sind und das Vorhaben ihr gegenüber rücksichtslos ist. Auch insoweit fehlen ausreichende tatrichterliche Feststellungen.

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 5 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Prof. Dr. Külpmann