

Vermerk

BVerwG 4 CN 6.12 Ernst-Abbe-Sportfeld unbeplanter Innenbereich?

Die obere Wasserbehörde und die Stadt Jena vertraten bislang unterschiedliche Standpunkte im Hinblick auf den Anwendungsbereich des Verbots nach § 78 Abs. (1) Nr. 1 WHG. Nach Auffassung der oberen Wasserbehörde soll der Begriff „neues Baugebiet“ i.S.d. Vorschrift dahingehend auszulegen sein, dass das Verbot auch jede Umplanung eines bestehenden Baugebiets betrifft. Die Stadt Jena vertrat die gegenteilige Auffassung.

Nunmehr hat das BVerwG mit Urteil vom 03.06.2014 entschieden, dass das Verbot nur bestehe, wenn im Außenbereich i.S.d. § 35 BauGB erstmals Bauplanungsrecht geschaffen werden solle. Änderungen bestehender Bauleitpläne oder die Überplanung des Innenbereichs i.S.d. § 34 BauGB unterfielen nicht dem Verbot.

Damit steht der vorgesehenen Überplanung des Ernst-Abbe-Sportfeldes (E-A-S) das Verbot des § 78 Abs. (1) Nr. 1 WHG nicht mehr entgegen, wenn es Teil des unbeplanten Innenbereiches ist.

Dies würde nach § 34 Abs. (1) Satz 1 BauGB voraussetzen, dass das E-A-S Bestandteil eines im Zusammenhang bebauten Ortsteiles ist.

Bebauungszusammenhang

§ 34 Abs. (1) Satz 1 BauGB verlangt neben der Existenz eines Ortsteils die Erfüllung des Merkmals „im Zusammenhang bebaut“. Dieses Merkmal ist gegeben, wenn eine tatsächlich aufeinanderfolgende, eben zusammenhängende Bebauung gegeben ist. Die Bebauung muss den Eindruck der Geschlossenheit vermitteln.

Abzustellen ist auf die vorhandene Bebauung. In der Regel ist Bebauung nur eine solche, die dem dauerhaften Aufenthalt von Menschen dienen. Nach Auffassung des BVerwG gehört zur Bebauung nicht jede noch so unbedeutende bauliche Anlage, sondern nur eine solche Bebauung, die maßstabbildend ist, die also einerseits optisch wahrnehmbar ist und andererseits ein gewisses Gewicht hat, so dass sie geeignet ist, ein Gebiet als einen Ortsteil mit einem Charakter zu prägen

Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BauGB, Rn. 19 zu § 34.

Anhand dieser Grundsätze ist zu prüfen, welche Gebäude des E-A-S einen Bebauungszusammenhang bilden.

In dem Gebiet von der südlichen Grenze des Seidelparks bis zum Schleichersee befinden sich folgende Gebäude:

1. USV-Altbestand
2. USV-Neubau
3. USV-Tennisgebäude
4. Gebäude nordwestlich vom Stadion
5. Kassenhäuschen Richtung Saale
6. Stadion
7. Gebäude südöstlich vom Stadion
8. Fangegebäude
9. Kassenhäuschen Richtung Stadtrodaer Straßen
10. Laufhalle
11. zwei große und zwei kleine Gebäude an der „Gruntzke“
12. Gebäude südöstlich der Gebäude „Gruntzke“
13. Gebäude Schleichersee

Beispielhaft werden die Gebäude des USV betrachtet. Da der Alt- und Neubestand in unmittelbarer Nachbarschaft errichtet wurde, besteht zwischen diesen beiden Gebäuden ein Bebauungszusammenhang. Fraglich ist, ob das USV Tennisgebäude an diesem Zusammenhang teilnimmt. Zwischen diesem und den zuerst genannten liegen zwei Tennisspielfelder.

1. Sportplätze sind keine baulichen Anlagen i.S.d. § 34 BauGB. Sie sind in der Regel nicht maßstabbildend, da ihre optische Wahrnehmbarkeit gering ist und ihnen das Gewicht fehlt, um gebietsprägend zu sein.

Der Bay. VGH hat entschieden, dass die an ein Sportzentrum anschließenden Freisportanlagen den Bebauungszusammenhang nicht vermitteln konnten. Er führt insoweit aus:

Die genannten Freisportanlagen, die zudem auf anderen Grundstücken als das Sportzentrum errichtet sind, werden nicht als dessen Neben- oder Hilfseinrichtungen mit in den Innenbereich „gezogen“. Nebenanlagen sind untergeordnete Anlagen. Die Unterordnung kommt darin zum Ausdruck, dass die zulässigen Nebenanlagen nur Annex oder Anhängsel der Hauptnutzung sind. Auch dürfen sie nur einen geringfügigen Umfang haben

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 11. November 2005 – 6 B 01.354.

Die Tennisfreianlagen sind erheblich größer, als die maßgeblichen Gebäude. Sie wären demnach nicht als Nebenanlagen in den Innenbereich einbezogen. Dies hätte zur Folge, dass die Freiflächen einen Bebauungszusammenhang nicht vermitteln können. Dies würde für alle Gebäude des E-A-S gelten, sodass die Anwendbarkeit von § 34 BauGB grundsätzlich ausgeschlossen wäre.

2. Allerdings kann mit Rücksicht auf die Maßgeblichkeit der „Eigenart der näheren Umgebung“, die nicht allein auf die Bebauung abstellt, auch eine andere als die rein bauliche Nutzung bedeutsam für den Bebauungszusammenhang sein. Dies bedeutet, dass die Prägung durch die Umgebung, auch im Hinblick auf die nichtbauliche, aber städtebaulich relevante Nutzung zu beurteilen sein kann

Ernst-Zinkahn-Bielenberg, a.a.O. Rn 19 zu § 34.

Das gesamte Gebiet zwischen dem Seidelpark und dem Schleichersee ist mit einer Vielzahl von Plätzen für die unterschiedlichsten Sportarten durchzogen. Diese Plätze berühren sich entweder gegenseitig oder werden von Gebäuden getrennt, die wiederum dem Sport dienen. Teilweise sind zwischen den Plätzen befestigte Wege gezogen oder Stellplätze angelegt. Diese Zusammenballung von (nichtbaulichen und baulichen) Räumen zur sportlichen Nutzung zieht die Freiflächen optisch durchaus in den Bebauungszusammenhang ein. Das Gesamtareal ist als einheitlich gestalteter Raum wahrnehmbar und grenzt sich als solcher von dem übrigen Parkgelände ab. Insoweit kommt den Freiflächen auch ein eigenes städtebauliches Gewicht zu und trägt zur Maßstabsbildung bei.

Die Sportfelder dürften damit den weit auseinander liegenden Gebäuden den baulichen Zusammenhang vermitteln.

3. Selbst wenn die Freisportflächen nicht zu berücksichtigen wären und nur für die vorhandenen Gebäude in die Prüfung einbezogen werden dürften, könnte gleichwohl ein Bebauungszusammenhang gegeben sein. So führt der VGH Bad.-Württ. in seiner Entscheidung

Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Oktober 2003 – 5 S 747/02

aus:

Ob eine aufeinanderfolgende Bebauung trotz vorhandener Lücken noch den Eindruck der Geschlossenheit bzw. Zusammengehörigkeit vermittelt und die zur Bebauung vorgesehene Fläche selbst diesem Zusammenhang angehört, ist jedoch nicht nach geographisch-mathematischen Maßstäben zu entscheiden, vielmehr bedarf es einer umfassenden Wertung und Bewertung der konkreten Gegebenheiten (BVerwG, Urt. v. 01.04.1997 - 4 B 11.97 - Buchholz 406.11 § 35 BauGB Nr. 328 = PBauE § 34 Abs. 1 BauGB Nr. 37; vgl. zum Ganzen auch BVerwG, Beschl. v. 02.03.2000 - 4 B 15.00 - Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 198 = BRS 63 Nr. 99).

So heben unbebaute Flächen den Bebauungszusammenhang unter Umständen dann nicht auf, wenn die Umgebung durch eine aufgelockerte Bebauung gekennzeichnet ist (BVerwG, Urt. v. 29.05.1981 - 4 C 34.78 - BVerwGE 62, 250 = PBauE § 34 Abs. 1 BauGB Nr. 12). Insoweit kommt es auch auf die städtebauliche Eigenart des Ortsteils an, etwa ob es sich um eine ländlich oder eine städtisch geprägte Umgebung handelt (BVerwG, Urt. v. 14.11.1991 - 4 C 1.91 - a.a.O.). So kann eine größere Freifläche zwischen großzügig bemessenen, mit Einfamilienhäusern bebauten Grundstücken zum Bebauungszusammenhang gehören, während bei einer eng aneinandergereihten Bebauung schon eine kleinere Freifläche den Bebauungszusammenhang unterbrechen kann (Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 8. Aufl., § 34 Rdnr. 2; Dürr a.a.O. § 34 Rdnr. 12; Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 34 Rdnr. 22).

Die städtebauliche Eigenart des E-A-S ist geprägt von seiner Lage in der Saaleaue in einer weitläufigen, parkartigen Landschaft. Das gesamte Gebiet ist gekennzeichnet von einer aufgelockerten Bebauung. Diese Gebäudeanordnung gehört zur Eigenart des Gebietes. Die unbebauten Flächen zwischen den Gebäuden sind in etwa gleich groß und

dienen den Zwecken der Gebäude. Sie verbinden die Gebäude aufgrund dieser Zweckbestimmung und könnten damit einen Bebauungszusammenhang vermitteln.

Zwischenergebnis:

Wird dieser Wertung gefolgt, sind sämtliche der genannten dreizehn Gebäude in den Bebauungszusammenhang einzubeziehen.

Ortsteil

Weitere Voraussetzung ist, dass diese zusammenhängende Bebauung einen „Ortsteil“ bildet. Ortsteil ist jeder Bebauungskomplex im Gebiet einer Gemeinde, der nach der Zahl der vorhandenen Bauten ein gewisses Gewicht besitzt und Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur ist.

Das „Gewicht“ für die Bewertung eines Bebauungszusammenhangs als Ortsteil ist nicht für alle Gemeinden und Siedlungsräume einheitlich, sondern nach den siedlungsstrukturellen Gegebenheiten im Gebiet der jeweiligen Gemeinde zu bestimmen

BVerwG, Urt. v. 17.02.1984, 4 C 56/79.

Es ist ein Vergleich mit der Siedlungsstruktur innerhalb der Gemeinde vorzunehmen. Dabei darf nicht schematisch vorgegangen werden. Allein die Anzahl der Gebäude der möglicherweise als unerwünschte Splittersiedlung zu bewertenden Struktur gegenüber derjenigen anderer Ortsteile im Gemeindegebiet ist nicht allein ausschlaggebend. Die Zahl der Bauten unterhalb einer Grenze kann aber geeignet sein, das Vorliegen eines Ortsteils auszuschließen; dies kann sich wiederum aus einem qualitativen Missverhältnis zwischen dem jeweiligen Baukomplex und den vorhandenen Ortsteilen ergeben. Die untere Grenze dürfte aber wohl bei sechs Gebäuden liegen

Ernst-Zinkahn-Bielenberg, a.a.O. Rn. 14 zu § 34.

Der Baukomplex muss Ausdruck einer „organischen Siedlungsstruktur“ sein. Dies setzt eine städtebaulich-wertende Beurteilung voraus, die die Systemzusammenhänge insbesondere zum Außenbereich berücksichtigen muss. Maßgeblich ist, dass ein nach der Zahl seiner Bauten nicht ungewichtiger Bebauungszusammenhang Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur ist. Dabei müssen die Rechtsfolgen berücksichtigt werden, die mit Annahme eines Ortsteils mit der Folge der grundsätzlichen Bebaubarkeit berücksichtigt werden, also den „inneren Grund für die Rechtsfolge des § 34, nämlich die nach der Siedlungsstruktur angemessene Fortentwicklung der Bebauung innerhalb des gegebenen Bereichs“

BVerwG Urt. v. 06.11.1968, 4 C 47/68.

1. „Gewicht“

Eine Anzahl von dreizehn Gebäuden überschreitet jedenfalls die von der Rechtsprechung angenommene Untergrenze für die Bestätigung eines Baukomplexes als Ortsteil. Verstärkt wird das städtebauliche Gewicht dieser dreizehn Gebäude durch die Einbeziehung der das Gebiet prägenden Freisportanlagen, Wegebeziehungen, Stellplätzen etc.. Es erreicht

damit trotz der wenigen vorhandenen Gebäude eine Ausdehnung, die sonstigen Ortsteilen Jena's entspricht.

2. „organische Struktur“

Ein Vergleich des E-A-S mit anderen „Ortsteilen“ i.S.d. § 34 BauGB in Jena zeigt ein grundsätzlich unterschiedliches Erscheinungsbild beider Gebietsarten. Die typischen „Ortsteile“ Jena's i.S.v. § 34 BauGB weisen eine kompakte Bebauung mit einer höheren Anzahl von Gebäuden auf, als im E-A-S vorhanden. Sie werden häufig gemischt genutzt. Neben etwa der Wohnnutzung dienenden Bauwerken befinden sich Gebäude, die nicht störendes Gewerbe und Dienstleistungen aufnehmen oder die Versorgung der Anwohner mit Gütern des täglichen Bedarfs sicherstellen.

Dem gegenüber ist das E-A-S locker bebaut, die Abstände zwischen den Gebäuden sind erheblich, die Nutzung ist monostrukturiert.

Gleichwohl fügt sich das E-A-S in das städtebauliche System der Stadt Jena derart ein, dass es einen eigenständigen Ortsteil bilden kann. Dabei ist der besondere Zweck des Areals im Gefüge der Stadt in die Betrachtung einzubeziehen. Das Gebiet konzentriert die Flächen für sportliche Aktivitäten in Jena. Es dient sowohl dem Freizeit- wie dem Profisport. Die Bedienung dieses Zwecks erfordert einen erheblichen Flächeneinsatz, der nur an wenigen Orten des Stadtgebietes möglich ist. In Abgrenzung zu einer unerwünschten Splittersiedlung dürfte für das E-A-S davon auszugehen sein, dass auch der „innere Grund für die Rechtsfolge des § 34, nämlich die nach der Siedlungsstruktur angemessene Fortentwicklung der Bebauung innerhalb des gegebenen Bereichs“ gegeben ist. Dies zeigt sich schon daran, dass in jüngster Vergangenheit etwa die Laufsporthalle neu errichtet wurde. Derzeit wird die Planung zum Umbau des Fußballstadions vorangetrieben.

Das E-A-S mit seinem Nutzungszweck fügt sich also organisch in die Struktur der Stadt ein.

3. „ständiger Aufenthalt von Menschen“

a) Darüber hinaus verlangt der Begriff „Siedlungsstruktur“, dass die Gebäude des betreffenden Bebauungskomplexes zum regelmäßigen, ständigen Aufenthalt von Menschen geeignet sein müssen. Baulichkeiten, die nur vorübergehend genutzt zu werden pflegen, sind demnach unabhängig davon, ob sie landwirtschaftlichen Zwecken, Freizeit Zwecken oder sonstigen Zwecken dienen, in aller Regel keine Bauten, die für sich genommen als ein für die Siedlung prägendes Element zu Buche schlagen. Insofern kommt es insbesondere auf Wohngebäude und gewerblich genutzt Anlagen an

Ernst-Zinkahn-Bielenberg, a.a.O.Rn.15 zu § 34.

Diese Voraussetzungen müssen für die Gebäude des E-A-S gegeben sein.

Das Clubhaus der USV-Tennisabteilung wird nur während der Saison im Sommer genutzt. Es dient also nicht dem ständigen Aufenthalt von Menschen. Das Stadion wird nur für die Heimspiele der ortsansässigen Mannschaften genutzt, auch dies ist eher eine vorübergehende Nutzung i.S.d. Siedlungsbegriffs.

Vermutlich wird die Laufhalle nicht zuletzt durch das Sportgymnasium während des

ganzen Winterhalbjahres genutzt, vermutlich nicht im Sommerhalbjahr. Gleiches dürfte für die neue Halle des USV gelten.

Soweit Gebäude lediglich für Umkleidezwecke in Anspruch genommen werden, genügt dies für die Annahme eines ständigen Aufenthaltes von Menschen nicht.

Die Nutzungen der einzelnen Gebäude müssten ermittelt werden, um eine abschließende Prüfung vornehmen zu können.

b) Ungeachtet dessen nimmt das OVG Berlin unter bestimmten Voraussetzungen eine Siedlungsstruktur i.S.d. § 34 BauGB an, wenn der „Ortsteil“ keine Gebäude für den ständigen Aufenthalt nachweisen kann (Kleingartensiedlung). Es begründet dies damit, dass die BauNVO vorsieht, in Bebauungsplänen Gebiete festsetzen zu können, die keinen ständigen Aufenthalt von Menschen voraussetzen, wie etwa Kleingartensiedlungen. Dann aber sei davon auszugehen, dass diese Art der Bebauung grundsätzlich der Anwendung des § 35 BauGB entzogen werden kann. Voraussetzung sei aber,

- dass die Nutzung nach Art und Gewicht geeignet ist, ein Gebiet als Ortsteil mit einem bestimmten städtebaulichen Charakter zu prägen, wobei als Anhaltspunkte für eine solche Betrachtung Größe und Gestalt der jeweiligen baulichen Anlagen,
- ihr etwaiger unmittelbarer Anschluss an eine vorhandene Straßenrandbebauung sowie
- eine zumindest teilweise nicht nur vorübergehende Nutzung durch Menschen zählen können

OVG Berlin, Beschl. v. 08.10.2007 10 N 13/06.

Das E-A-S könnte nach § 11 BauNVO als Sondergebiet festgesetzt werden. Wie oben festgestellt, genügt es im Übrigen den Anforderungen an einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil. Allerdings schließt es sich nicht unmittelbar an eine andere Bebauung in Form einer Straßenrandbebauung an. Die Frage der zumindest teilweise nicht nur vorübergehenden Nutzung durch Menschen bedürfte noch der tatsächlichen Klärung.

c) Die Kommentierung geht noch weiter und vertritt die Auffassung, dass die Ortsteileigenschaft für alle Baugebiete der BauNVO gegeben sein kann, ohne dass es auf die Eignung der Gebäude für den ständigen Aufenthalt von Menschen ankäme

Ernst-Zinkahn-Bielenberg, a.a.O. Rn. 17 zu § 34.

Diese Auffassung scheint auch das VG Freiburg zu teilen. Es hatte über die Rechtmäßigkeit einer nach § 34 BauGB erteilten Baugenehmigung zum Ausbau des Dreisamstadions in Freiburg zu entscheiden. In dem Gebiet des Dreisamstadions befinden sich ausschließlich Anlagen für sportliche Zwecke, nämlich die Sportanlagen der Universität, die Gelände verschiedener Sportvereine und das städtische Schwimmbad. Das VG Freiburg stufte das Gebiet als faktisches Sondergebiet für Sportanlagen i.S.d. § 11 Abs. (1) und (2) BauNVO ein, ohne auf die Frage der Eignung der Gebäude für den ständigen Aufenthalt von Menschen einzugehen

Allerdings endete die Berufung zum VGH Bad.-Württ. mit einem Vergleich, sodass eine obergerichtliche Entscheidung in dieser Frage nicht vorliegt.

Zwischenergebnis:

Das E-A-S weist das für die Erfüllung der Ortsteileigenschaft erforderliche „Gewicht“ und die „organische Struktur“ auf.

Nicht zweifelsfrei geklärt ist die für die Siedlungseigenschaft grundsätzlich erforderliche Eignung der Gebäude für den dauernden Aufenthalt von Menschen. Das OVG Berlin bejaht unter bestimmten Voraussetzungen die Siedlungseigenschaft. Das VG Freiburg hat für das – mit dem E-A-S vergleichbare – Gebiet des Sport- und Freizeitgeländes um das Dreisamstadion die Siedlungseigenschaft ohne nähere Begründung angenommen; eine obergerichtliche Entscheidung gibt es insoweit nicht.

Ergebnis:

Die Gebäude des E-A-S bilden mit den Freisportflächen einen Bebauungszusammenhang von einigem Gewicht mit einer organischen Struktur im Bebauungsgeflecht der Gebiete Jena`s.

Weitere Voraussetzung für die Anwendbarkeit von § 34 BauGB ist die Bejahung des Vorliegens einer „Siedlung“. Diese verlangt Gebäude für den dauernden Aufenthalt von Menschen, welche nach der Rechtsprechung regelmäßig nur in Wohn- und Gewerbegebieten, nicht aber etwa in Sport- und Freizeitgebieten oder Kleingartensiedlungen vorhanden sind. Das OVG Berlin hat gleichwohl die Voraussetzung des § 34 BauGB angenommen, wenn

- die Nutzung nach Art und Gewicht geeignet ist, ein Gebiet als Ortsteil mit einem bestimmten städtebaulichen Charakter zu prägen, wobei als Anhaltspunkte für eine solche Betrachtung Größe und Gestalt der jeweiligen baulichen Anlagen,
- ein etwaiger unmittelbarer Anschluss an eine vorhandene Straßenrandbebauung gegeben ist sowie
- eine zumindest teilweise nicht nur vorübergehende Nutzung durch Menschen erfolgt.

Das VG Freiburg wendet § 34 BauGB auf das Sport- und Freizeitgelände um das Dreisamstadion an, ohne den Siedlungsbegriff zu problematisieren; eine obergerichtliche Bestätigung dieses Urteils liegt nicht vor.

Wird dem VG Freiburg gefolgt, ist das E-A-S § 34 BauGB anwendbar mit der Folge, dass die Überplanung des Gebietes kein „neues Baugebiet“ i.S.d. § 78 Abs. (1) Nr. 1 WHG ist. Dies gilt auch für den Fall der Umplanung des Gebietes

(Kongresszentrum, Hotel, Internat, Kita etc.), soweit diese in räumlicher Hinsicht unwesentlich ist.

Der Hochwasserschutz wäre in diesem Falle nur noch im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. (7), § 2 Abs. (3), § 1 Abs. (6), Nr. 1 und 12 BauGB zu berücksichtigen. Ferner wäre die Anforderungen von § 78 Abs. (1) Nr. 2, Abs. (3) WHG zu berücksichtigen.



Lothar Dornbusch

Verteiler:

Herr Jauch

Herr Peisker

Herr Dr. Lerm

Frau Fr. Rietz

Herr Neumann

Herr Pfeiffer