



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 LC 100/15
(VG: 1 K 840/12)

Im Namen des Volkes!

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

Klägerinnen und Berufungsbeklagte,

Prozessbevollmächtigte:

g e g e n

die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr,
Contrescarpe 72, 28195 Bremen,

Beklagte und Berufungsklägerin,

Prozessbevollmächtigter:

b e i g e l a d e n :

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch die Richter Prof. Alexy, Traub und Dr. Harich sowie die ehrenamtlichen Richter Johannes Rehder-Plümpe und Petra Rösner aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 3. Mai 2016 für Recht erkannt:

Die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Bremen – 1. Kammer – vom 26.11.2014 wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Berufungsverfahrens trägt die Beklagte mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen, die diese selbst trägt.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe des Vollstreckungsbetrags vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Die Klägerinnen sind Industrie- und Hafenbetriebe. Sie sind Eigentümerinnen von Betriebsflächen, die an das Hafenbecken des Holz- und Fabrikenhafens im Bremer Ortsteil Überseestadt angrenzen. Mit ihrer Klage wenden sie sich gegen einen der Beigeladenen erteilten Bauvorbescheid für das Grundstück „Am Holzhafen 3“.

Für die an den Holz- und Fabrikenhafen angrenzenden Grundstücke gilt weitgehend der Staffel- und Gewerbeplan vom 01.02.1921 (Bebauungsplannummer 0045), der auf der Grundlage der Staffelbauordnung für die Stadt Bremen und das Landgebiet vom 06.12.1917 (Brem.GBl. S. 301, im Folgenden: StBO 1917) für die damaligen Hafengebiete in der Stadtgemeinde Bremen Gewerbeklasse I festsetzte. Überplant wurde – in diesem Teil der Überseestadt – bislang nur der Bereich „Waller Stieg“ (Alte Feuerwache), der vom räumlichen Geltungsbereich des von der Stadtbürgerschaft am 11.06.2002 beschlossenen Bebauungsplans 2196 umfasst ist. Der westlichste Teil des Holzhafens gehört zum Geltungsbereich des von der Stadtbürgerschaft am 18.09.2007 beschlossenen Bebauungsplans 2335 für ein Gebiet in Bremen-Handelshäfen zwischen Weser, Holz- und Fabrikenhafen, Eduard-Suling-Straße (einschließlich) und Am Winterhafen. Der Holz- und Fabrikenhafen ist Gegenstand des laufenden Bebauungsplanverfahrens 2444.

Mit Bauvoranfrage aus Dezember 2009 bat die Beigeladene um Prüfung, ob auf dem Grundstück „Am Holzhafen 3 in 28217 Bremen“ (VR Flur 43 Flurstück Teil aus 11/30) das Bauvorhaben „Hafenhaus an der alten Feuerwache“ planungsrechtlich zulässig sei. Das etwa 1.270 qm große Baugrundstück besteht aus einer Brachfläche, die ebenfalls unmittelbar an das Hafenbecken angrenzt. Bei dem Bauvorhaben handelt es sich um den Neubau eines viergeschossigen Bürogebäudes mit Tiefgarage und Restaurant mit einer zur Hafenseite ausgerichteten Außenterrasse.

Mit Bauvorbescheid vom 02.11.2010 stellte der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa die planungsrechtliche Zulässigkeit des Bauvorhabens fest. Das Baugrundstück liege im Geltungsbereich des rechtsverbindlichen Staffel- und Gewerbeplans vom 01.02.1921, der für das Grundstück Gewerbeklasse I nach § 28 StBO 1917 festsetze. Der Gewerbeplan sei gemäß § 173 Bundesbaugesetz 1960 (BBauG) als Bebauungsplan wirksam übergeleitet worden. Das Vorhaben entspreche hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung der Festsetzung Gewerbeklasse I. Der Bauvorbescheid enthält zur Außengastronomie folgenden Hinweis: Es bedürfe der weiteren Prüfung im Bauantragsverfahren, ob die Außengastronomie ohne weitere Auflagen zugelassen werden könne oder gemäß § 15 Baunutzungsverordnung (BauNVO) hier unzulässig sei. Insoweit sei auch zu berücksichtigen, dass die benachbarten Industriebetriebe am Holz- und Fabrikenhafen nicht in

ihren Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkt werden dürfen. Es sei beabsichtigt, die beantragte Außengastronomie lediglich „auf Widerruf“ zu genehmigen.

Die Klägerinnen haben gegen den Bauvorbescheid rechtzeitig Widerspruch eingelegt, den der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr mit Widerspruchsbescheid vom 14.06.2012 zurückgewiesen hat. § 28 StBO 1917 enthalte für die Gewerbeklasse I keine Beschränkungen auf bestimmte gewerbliche Nutzungen. Bürogebäude und Restaurants seien demgemäß zulässig. Im Widerspruchsbescheid wird zudem die Ansicht vertreten, eine analoge Anwendung von § 15 BauNVO scheide aus.

Hiergegen haben die Klägerinnen am 02.07.2012 Klage erhoben.

Das Verwaltungsgericht Bremen – 1. Kammer – hat mit Urteil vom 26.11.2014 den Bauvorbescheid und den Widerspruchsbescheid mit folgender Begründung aufgehoben:

1)

Die Festsetzung Gewerbeklasse I nach § 28 StBO 1917 enthalte keine Begrenzung auf bestimmte (gewerbliche) Nutzungen. Daraus folge, dass die Festsetzung nicht in dem Sinne verstanden werden könne, dass das Gebiet einer störintensiven gewerblichen Nutzung vorbehalten sei. Dies entspreche nicht der Systematik des Gewerbeplans. Das heutige Problembewusstsein im Hinblick auf die Trennung störintensiver und störempfindlicher gewerblicher Nutzungen habe beim ursprünglichen Plangeber nicht bestanden. Vielmehr sei es ihm nur um die Sicherung gesunder Wohnverhältnisse gegangen.

Die Festsetzung Gewerbeklasse I könne auch nicht im Sinne von § 9 BauNVO (Industriegebiet) ausgelegt werden. Nicht anwendbar sei darüber hinaus § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO. Auch eine entsprechende Anwendung der Vorschrift scheide aus.

2)

Die Festsetzung Gewerbeklasse I sei nicht nach § 173 Abs. 3 Satz 1 BBauG übergeleitet worden. Die Regelung hätte mit dem dargestellten Inhalt zum Zeitpunkt der Überleitung nicht durch Bebauungsplan festgesetzt werden können, weil sie den Belang der Gesundheit der Arbeitsbevölkerung nicht hinreichend berücksichtige.

3)

Mangels entsprechender Festsetzungen finde auf das Vorhabengrundstück § 30 Abs. 3 BauGB i. V. m. § 34 Abs. 2 BauGB, § 9 BauNVO Anwendung. Es sei unstrittig, dass es sich bei der näheren Umgebung um ein Industriegebiet im Sinne der BauNVO handele. Dem widerspreche das Vorhaben hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung. Der Bauvorbescheid verletze den Gebietserhaltungsanspruch der Klägerinnen.

Die Beklagte hat gegen das ihr am 28.04.2015 zugestellte Urteil mit Schriftsatz vom 19.05.2015, eingegangen am 21.05.2015, die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt, die sie, nach einmaliger Verlängerung der Begründungsfrist, mit Schriftsatz vom 28.07.2015 wie folgt begründet:

1)

Der Staffel- und Gewerbeplan v. 01.02.1921 sei mit seiner Festsetzung Gewerbeklasse I wirksam übergeleitet worden. Dies sei von den bremischen Verwaltungsgerichten bislang nie in Zweifel gezogen worden. Die vom BVerwG aufgestellten Voraussetzungen für die Überleitung alter Pläne seien erfüllt. In diesem Zusammenhang sei es falsch anzunehmen, dem damaligen Gesetzgeber seien die Belange gesunder Arbeitsverhältnisse fremd gewesen. Rechtlicher Anknüpfungspunkt sei insoweit in der Vergangenheit aber insbesondere das Gewerberecht und nicht das Staffelbaurecht gewesen. Die damaligen gewerberechtlichen Regelungen entsprächen im Ausgangspunkt dem heute in § 15 BauNVO sowie in § 34 BauGB verorteten Gebot der Rücksichtnahme. Es sei deshalb conse-

quent, dass das OVG Bremen in seiner bisherigen Rechtsprechung zum Staffelbaurecht das Gebot der Rücksichtnahme auch auf den Staffel- und Gewerbeplan v. 01.02.1921 angewandt habe. Das Rücksichtnahmegebot sei vorliegend nicht verletzt. Das Vorhaben selbst sei nicht erheblich störend; es sei auch keinen erheblichen Störungen ausgesetzt.

2)

Selbst wenn man unterstellte, der Staffel- und Gewerbeplan sei nicht wirksam übergeleitet worden, sei das Vorhaben nach § 34 BauGB planungsrechtlich zulässig. Es handele sich nicht um ein (faktisches) Industriegebiet. Diese Feststellung des Verwaltungsgerichts sei überraschend und verletze die Beklagte in ihrem Anspruch auf Gewährung rechtlichen Gehörs. In tatsächlicher Hinsicht handele es sich allenfalls um eine Gemengelage. Da dem Hafenbecken trennende Wirkung zukomme, dürfte es sich tatsächlich eher um ein faktisches Gewerbegebiet handeln.

Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom
26.11.2014 – 1 K 840/12 – aufzuheben und die Klage abzuweisen.

Die Klägerinnen beantragen,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie tragen wie folgt vor:

Das geplante Vorhaben verletze den Gebietserhaltungsanspruch der Klägerinnen. Dies folge bereits aus der Festsetzung der Gewerbeklasse I, weil danach in dem Gebiet störempfindliche Betriebe unzulässig seien. Die Gewerbeklasse I sei mit einem heutigen Industriegebiet gleichzusetzen. Folgte man der Ansicht des Verwaltungsgerichts, sei der Gebietserhaltungsanspruch ebenfalls verletzt, weil sich das Vorhabengrundstück in einem (faktischen) Industriegebiet befinde. Insoweit sei die erst im Berufungsverfahren geäußerte Auffassung der Beklagten, das Hafenbecken habe eine trennende Wirkung, falsch. Das Hafenbecken wirke vielmehr verbindend. Selbst wenn man der Rechtsansicht der Beklagten folgte, hätte der Bauvorbescheid nicht erteilt werden dürfen, weil das Vorhaben rücksichtslos sei. Es sei unzumutbaren Staub-, Geruchs- und Lichtimmissionen ausgesetzt. Die von den Betrieben der Klägerinnen ausgehenden Lärmimmissionen überschritten die nach der TA-Lärm geltenden Lärmimmissionen für Gewerbegebiete. Die Klägerinnen berufen sich insoweit, wie auch schon im erstinstanzlichen Verfahren, auf eine schalltechnische Stellungnahme der „ted – technologie entwicklungen & dienstleistungen“-GmbH vom 18.09.2009. Zu beachten sei zuletzt, dass die Klägerinnen auf die Lage am Seehafenbecken angewiesen seien, während die Beigeladene ihr Vorhaben auch andernorts errichten könne.

Die Beigeladene hat sich im gerichtlichen Verfahren nicht geäußert.

Entscheidungsgründe:

Die Berufung der Beklagten bleibt ohne Erfolg. Im Ergebnis zutreffend hat das Verwaltungsgericht den Bauvorbescheid aufgehoben, den die Beklagte der Beigeladenen erteilt hatte. Das geplante Bauvorhaben ist planungsrechtlich unzulässig. Dies folgt – entgegen

der Ansicht des Verwaltungsgerichts – aber bereits aus der im Staffel- und Gewerbeplan vom 01.02.1921 enthaltenen Festsetzung Gewerbeklasse I (I.). Der Gewerbeplan gilt als Bebauungsplan fort, weil er mit dieser Festsetzung wirksam übergeleitet worden ist (II.). Deswegen richtet sich die planungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung nicht nach den Regelungen über den unbeplanten Innenbereich. Die Klägerinnen haben einen Anspruch darauf, dass die Festsetzung Gewerbeklasse I auch auf dem Vorhabengrundstück eingehalten wird (III.). Sie sind nicht darauf beschränkt, Nachbarrechtsschutz über das in § 15 BauNVO enthaltene Gebot der Rücksichtnahme zu erreichen.

I.

Das geplante Vorhaben ist bauplanungsrechtlich unzulässig, weil es hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung den Festsetzungen des als (einfachen) Bebauungsplan weiter geltenden und auf der Grundlage der StBO 1917 erlassenen Staffel- und Gewerbeplans widerspricht (vgl. § 30 Abs. 1 BauGB).

Die StBO 1917 enthält Regelungen über den Inhalt der einzelnen Gewerbeklassen. Nach §§ 28 ff. StBO 1917 ist die Einteilung der Baugebiete nicht in der Weise erfolgt, dass die zulässigen Nutzungen positiv bezeichnet werden. Vielmehr werden für die verschiedenen Gewerbeklassen bestimmte Arten gewerblicher Betätigung ausgeschlossen (vgl. hierzu – sowie zur Überplanung der auf der Grundlage der StBO 1917 getroffenen bauplanerischen Festsetzungen – zuletzt Ur. des Senats v. 02.12.2014 – 1 D 173/10, BRS 82 Nr 28 (2014)).

Einen vollständigen Ausschluss gewerblicher Betätigung sieht § 32 StBO 1917 für die in Gewerbeklasse V eingereihten Straßen und Straßenteile vor. Dort sind „gewerbliche und wirtschaftliche Anlagen und Betriebe jeder Art untersagt“. Nach § 31 StBO 1917 sind für die in die Gewerbeklasse IV eingereihten Straßen- und Straßenteile gewerbliche Anlagen und Betriebe jeder Art untersagt mit Ausnahme der Apotheken und solcher Betriebe, die nur eine beschränkte Anzahl von „Kontor- und Bureauräumen“ erfordern und eine Belästigung der Nachbarschaft nicht mit sich bringen. In den Gewerbeklassen III (§ 30 StBO 1917) und II (§ 29 StBO 1917) erfolgt sodann eine genaue Auflistung bestimmter Gewerbearten, die, entsprechend ihrer die Nachbarschaft störenden Auswirkungen, in der jeweiligen Gewerbeklasse untersagt sind, wobei § 29 StBO 1917 zusätzlich in allgemeiner Art bestimmt, dass für die in die Gewerbeklasse II eingereihten Straßen und Straßenteile gewerbliche und wirtschaftliche Anlagen jeder Art, mit denen für die Nachbarschaft eine erhebliche Belästigung, insbesondere durch Staub, Rauch, Qualm, üble Gerüche, Geräusch oder Erschütterungen oder eine erhebliche Steigerung der Feuergefahr verbunden ist, untersagt sind. Zuletzt bestimmt § 28 StBO 1917: „Für die in die Gewerbeklasse I eingereihten Straßen und Straßenzüge bestehen, unbeschadet der Vorschriften der §§ 16-25 und 27 der Gewerbeordnung, keine Beschränkungen“. Zu dem in § 28 StBO enthaltenen Verweis auf die Regelungen der Gewerbeordnung hat die Beklagte im Berufungsverfahren näher vorgetragen. Danach handelte sich insoweit um Sondervorschriften für besonders gefährliche bzw. emittierende Betriebe, die unbeschadet ihrer baurechtlichen Zulässigkeit, einer besonderen gewerberechtlichen Genehmigung bedurften (zum Beispiel Schießpulver-Fabriken u.a.).

Entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts und der Beklagten kann § 28 StBO 1917 nicht in dem Sinne ausgelegt werden, dass in der Gewerbeklasse I jedenfalls jede gewerbliche Nutzung, und damit auch die hier geplante störempfindliche Büronutzung, zulässig ist. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass die Festsetzung Gewerbeklasse I im Wesentlichen einem Industriegebiet im Sinne von § 9 BauNVO entspricht (1.). Dies entspricht der Systematik der StBO 1917 und dem Sinn und Zweck der Gewerbeklassenfestsetzung (2.).

1.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Bremen entsprechen die einzelnen Gewerbeklassen nach der StBO 1917 im Wesentlichen den einzelnen Baugebietskategorien der BauNVO, auch wenn sie nicht in jeder Hinsicht deckungsgleich sind. So hat der Senat zum Beispiel entschieden, dass die Gewerbeklasse II in etwa einem Gewerbegebiet nach § 8 BauNVO (Beschl. v. 09.01.2013 – 1 B 258/12, juris Rn. 25; vgl. auch Beschl. v. 15.04.1993 – 1 B 94/92, NVwZ-RR 1994, 80: „...zwischen Mischgebiet und Gewerbegebiet“), die Gewerbeklasse III in etwa einem Mischgebiet nach § 6 BauNVO (Urt. v. 02.12.2014 – 1 D 173/10, BRS 82 Nr. 28 (2014) juris Rn. 47) und die Gewerbeklasse IV im Wesentlichen dem allgemeinen Wohngebiet (§ 4 BauNVO) entspricht (Urt. v. 19.09.1995 – 1 BA 2/94, juris Rn. 62). Dementsprechend entspricht auch die Gewerbeklasse I in etwa einem Industriegebiet nach § 9 BauNVO. Für einen durchgehenden Willen des Ortsgesetzgebers, unter der Gewerbeklasse I ein Baugebiet für besonders störende gewerbliche Nutzungen und damit ein Industriegebiet zu verstehen, spricht auch das Ortsgesetz der Beklagten über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen, das – im Rahmen des Maßstabs für die Erteilung des beitragsfähigen Erschließungsaufwands – die Gewerbeklasse I dem Industriegebiet nach § 9 BauNVO zuordnet (§ 9 Abs. 3 des Ortsgesetzes vom 20.12.1982 – BremGBI. S. 405, zuletzt geändert durch Ortsgesetz vom 25.05.2010, BremGBI. S. 365). Als Indiz dafür, was unter dem Begriff der „Gewerbeklasse I“ zu verstehen ist, kann auch herangezogen werden, dass die Überschrift „Gewerbeklasse I“ mit Gesetz vom 28.02.1939 (Brem.GBI. S. 31; damals zu § 34 StBO) um den Klammerzusatz „Industriegebiet“ ergänzt worden ist.

Bei der bisherigen Rechtsprechung des OVG Bremen zu den einzelnen Gewerbeklassen handelt es sich nicht um eine unzulässige schematische Anwendung der BauNVO auf altes Planungsrecht. Dies wäre, worauf das Verwaltungsgericht zutreffend hinweist, unzulässig, weil Bebauungspläne nur mit dem Inhalt übergeleitet werden, mit dem sie erlassen worden sind (vgl. BVerwG, Urt. v. 17.12.1998 – 4 C 16.97, BVerwGE 108, 190, 194). Um eine solche schematische Anwendung geht es vorliegend nicht. Soweit in der bisherigen Rechtsprechung ausgeführt wurde, welche Gewerbeklasse „im Wesentlichen“ welchem Baugebiet nach der BauNVO entspricht, dient dies dem Anliegen, das Staffelbaurecht in der Verwaltungspraxis – etwa im Hinblick auf immissionsrechtliche Beurteilungen – handhabbar zu machen und die alten Gewerbeklassen in die nunmehr bekannten Gebietsarten zu „übersetzen“. Eine unzulässige Rückübertragung des materiellen Gehalts der §§ 1 ff. BauNVO auf altes Planungsrecht ist damit nicht verbunden. Die §§ 28 ff. StBO 1917 können vorliegend ohne Zuhilfenahme der BauNVO ausgelegt werden (dazu ausführlich sogleich). Dies schließt es nicht aus, dass insoweit, jedenfalls hinsichtlich des Gebietscharakters, zwischen den Gewerbeklassen einer- und den Gebietsarten der BauNVO inhaltliche Übereinstimmung besteht. Dies ist schon deswegen wahrscheinlich, weil von vornherein nur eine begrenzte Anzahl an (wesentlichen) „Baugebietstypen“ denkbar ist, beide Gesetze nach Störgrad abstufen und das bremische Staffelbaurecht, etwa im Vergleich zu § 1 Bauregelungsverordnung v. 15.02.1936 (RGBl. I S. 104) als reichsrechtlicher „Vorläuferregelung“ zur BauNVO, im Hinblick auf gewerbliche Nutzungen sehr ausdifferenziert ist.

2.

§ 28 StBO 1917 kann nicht allein anhand des Wortlauts und unabhängig von den übrigen Vorschriften der StBO 1917 über die weiteren Gewerbeklassen ausgelegt werden. Die §§ 28 ff. StBO entsprechen in ihrer Systematik vielmehr einem nach Störintensität aufgebauten Stufenschema, das zuletzt in die Gewerbeklasse I mündet. Hier sind nicht „alle“ gewerblichen Nutzungen zulässig. Vielmehr dient die Gewerbeklasse I vorwiegend solchen gewerblichen Nutzungen, die in den Gewerbeklassen II bis V unzulässig sind (a.). Daraus folgt zugleich, dass störempfindliche Nutzungen, die mit dem Hauptzweck des Industriegebiets in Konflikt geraten können, unzulässig sind (b.).

a.

Die der StBO 1917 zugrundeliegende Systematik dient dem Zweck, gewerbliche Nutzungen differenziert nach dem jeweiligen Störungsgrad und Wohnnutzung zu trennen und auf diese – heute selbstverständliche, damals fortschrittliche – Weise eine geordnete städtebauliche Entwicklung zu erreichen. Dies macht bereits der Blick auf den Gewerbeplan deutlich, dessen räumlicher Geltungsbereich das gesamte damalige Gebiet der Stadtgemeinde Bremen umfasst. Der Ortsgesetzgeber hat Gewerbeklasse I nur in wenigen, meist zusammenhängenden Gebieten festgesetzt, die bereits seinerzeit (1921) durch eine industrielle Nutzung geprägt waren. Dies betrifft vor allem die in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts entstandenen Hafengebiete auf beiden Seiten der Weser, das Brauereengelände in der Neustadt, das Gelände der Tabakindustrie in Woltmershausen und das Hastedter Industriegebiet zwischen Pfalzburger Straße und Weser unter anderem mit der damals dort ansässigen Automobilindustrie. Diese Industriegebiete sind vom damaligen Plangeber mit der Festsetzung der Gewerbeklasse I überplant worden. Der industrielle Charakter des Gebiets wird im Hinblick auf das Vorhabengrundstück besonders deutlich, weil der „Holz- und Fabrikenhafen“, der sich mit dieser Bezeichnung bereits im Gewerbeplan vom 01.02.1921 befindet, der industriellen Weiterverarbeitung der umgeschlagenen Güter dient.

Der StBO 1917 sowie dem auf ihrer Grundlage erlassenen Gewerbeplan vom 01.02.1921 liegt damit als Grundkonzeption das Gebot räumlicher Trennung störender und störepfindlicher Nutzungen zugrunde. Dieses Konzept dient nach dem erkennbaren Willen des damaligen Ortsgesetzgebers nicht allein dem Schutz der Nachbarschaft. Vielmehr soll auf diese Weise zugleich Rechts- und Planungssicherheit für solche Gewerbebetriebe erreicht werden, die in den anderen Gewerbeklassen unzulässig sind. Dies wird deutlich, wenn man sich die Rechtslage vor dem Inkrafttreten der StBO 1917 vergegenwärtigt. Zuvor gab es keine voneinander getrennten Baugebiete, wie sie mit den Gewerbeklassen geschaffen wurden. Die Folge war, dass emittierende Betriebe damit rechnen mussten, auf der Grundlage von Einzelfallprüfungen insbesondere aufgrund gewerberechtlicher Vorschriften verboten oder in ihrer Gewerbeausübung beschränkt zu werden. Die Beklagte hat zur gewerberechtlichen Genehmigungs- und Untersagungspraxis im Berufungsverfahren umfangreich vorgetragen und aus den Unterlagen des Staatsarchivs Beispielsfälle zusammengetragen, in denen eine gewerbliche Tätigkeit aufgrund von Störungen, die von ihr ausgehen, beschränkt wurde. Baurechtlich bestand vor Inkrafttreten der StBO 1917 mit dem „Gesetz, betreffend die Untersagung gewerblicher Anlagen in einzelnen Straßen der Vorstädte“ v. 07.04.1906 (Brem.GBl. S. 51) allein die Möglichkeit, in einzelnen Straßenzügen bestimmte gewerbliche Nutzungen auszuschließen (vgl. hierzu Bollmann, Verfassung und Verwaltung der freien Hansestadt Bremen, Hannover 1909, § 47 „Das Bauwesen“, S. 108 f.).

Die StBO 1917 schaffte damit aus Sicht der Gewerbetreibenden vor allem Rechtssicherheit. Dementsprechend hieß es in § 1 StBO 1917, die Einreihung in die Gewerbeklassen habe in der Weise zu geschehen, dass ein für die wirtschaftliche Entwicklung genügender Teil der Stadt und des Landgebiets der Errichtung und Ausdehnung gewerblicher Anlagen freigegeben werde.

Das in der räumlichen Trennung zum Ausdruck kommende Anliegen des damaligen Gesetzgebers, nachbarliche Nutzungskonflikte zu vermeiden, ist auch vor einer Eigenart der bremischen Rechtsentwicklung zu sehen: Anders als in fast allen anderen Ländern im Reichsgebiet und dabei insbesondere anders als nach der Rechtsprechung des Preußischen Oberverwaltungsgerichts war die öffentlich-rechtliche Nachbarklage im bremischen Baurecht auch schon vor dem zweiten Weltkrieg anerkannt (vgl. zur Entwicklung in den Ländern Sellmann, DVBl. 1963, 273 ff.). Dementsprechend erkannte das bremische Verwaltungsgericht nach Inkrafttreten der StBO 1917 auch den Gewerbeklassenfestsetzungen eine drittschützende Funktion zu (vgl. z.B. Urt. v. 07.07.1927 – 45/1927; Nachweis bei Wedemeyer, Entscheidungen des bremischen Verwaltungsgerichts – Die Grundsätze

zum bremischen öffentlichen Recht aus seinen Urteilen von 1924 bis 1929, Bremen 1930, S. 8 zu §§ 27 ff. StBO Gewerbeplan – „Klagerecht der Nachbarn“). Eine Rechtsprechung, die später vom VGH Bremen bzw. vom OVG Bremen fortgeführt worden ist (VGH Bremen, Urt. v. 19.03.1957 – I A 12/56, BA 69/56, BA 70/56; Festhaltung durch OVG Bremen, Urt. v. 07.11.1960 – II A 157/58, b BA 9/60; Nachweise bei Senatskanzlei Bremen (Hrsg.), Sonderausgabe – Leitsätze aus Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofs bzw. Oberverwaltungsgerichts Bremen 1957-1976, S. 60: StBO, allg. – Nachbarschutz und S. 62: StBO § 33 ff. – Gewerbeklassen).

Zusammenfassend kann entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts sowie der Beklagten nicht angenommen werden, dass im Rahmen der Gewerbeklasse I alle Arten gewerblicher Nutzungen unabhängig von ihrer Störempfindlichkeit zulässig sein sollten. Eine solche Gemengelage wollte der damalige Plangeber gerade nicht. Soweit das Verwaltungsgericht insoweit ausgeführt hat, es könne nicht angenommen werden, dass der damalige Plangeber über ein Problembewusstsein im Hinblick auf Nutzungskonflikte zwischen verschiedenen Arten gewerblicher Nutzung verfügte, überzeugt dies den Senat nicht. Dagegen spricht insbesondere die ausdifferenzierte Systematik der unterschiedlichen Gewerbeklassen. Auch die von der Beklagten im Berufungsverfahren angeführten Beispiele des Einschreitens gegen Gewerbebetriebe aufgrund der Auswirkungen auf umliegende gewerbliche Nutzungen belegt den bereits damals bekannten Nutzungskonflikt. Dieser Konflikt dürfte damals sogar ausgeprägter bestanden haben als heute, weil die emittierenden Betriebe zahlreicher, die Idee einer räumlichen Trennung der Nutzungsarten noch neu und der Störgrad der Immissionen teilweise höher war. Dass die Immissionsbelastung damals größer war, macht bereits der Blick in § 29 (Gewerbeklasse II) und § 30 StBO 1917 (Gewerbeklasse III) mit der dort enthaltenen Auflistung gewerblicher Nutzungen deutlich.

b.

Die vorliegend geplante Nutzung (Büronutzung mit Gastronomiebetrieb) widerspricht als störempfindliche Nutzung der Festsetzung Gewerbeklasse I.

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass die Gewerbeklasse I zwar nicht deckungsgleich ist mit § 9 BauNVO, aber doch im Wesentlichen dem dort geregelten Industriegebiet entspricht. Dies bezieht sich zunächst auf den allgemeinen Gebietscharakter dieses Baugebiets, wie er sich in § 9 Abs. 1 BauNVO findet. Wie das Industriegebiet nach der BauNVO dient auch die Gewerbeklasse I (später mit der Ausnahme für bestimmte Betriebswohnungen nach § 34 StBO i. d. F. des Gesetzes v. 28.02.1939, Brem.GBl. S. 31) ausschließlich der Unterbringung von Gewerbebetrieben, und zwar vorwiegend solcher Betriebe, die in anderen Baugebieten unzulässig sind. Die Unterbringung erheblich störender Betriebe ist der Gewerbeklasse I vorbehalten und zugleich deren Hauptzweck (vgl. zu § 9 BauNVO BVerwG, Urt. v. 18.11.2010 – 4 C 10/09, BVerwGE 138, 166 ff.).

Das BVerwG hat aus dieser Zweckbestimmung geschlossen, dass selbst solche Nutzungsarten, die nach § 9 Abs. 2 BauNVO allgemein zulässig oder nach § 9 Abs. 3 BauNVO zulassungsfähig sind, planungsrechtlich unzulässig sein können, wenn sie störempfindlich sind und deshalb mit dem Hauptzweck des Industriegebiets in Konflikt geraten können (BVerwG, a.a.O.). Hintergrund ist die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Gebietsverträglichkeit. Hierbei handelt es sich um eine ungeschriebene Zulässigkeitsvoraussetzung, die der Einzelfallprüfung auf der Grundlage des § 15 Abs. 1 BauNVO vorgelagert ist (BVerwG, a.a.O., m.w.N.).

Die Rechtsprechung des BVerwG zur Gebietsverträglichkeit steht in einem engen Zusammenhang mit der ausdifferenzierten Regelungssystematik der Baugebietstypen in der BauNVO. Sie kann nicht ohne weiteres auf die §§ 28 ff. StBO 1917 übertragen werden. Der Sache nach gilt sie aber auch hier, weil die Interessenlage identisch ist. Die mit der

Festsetzung Gewerbeklasse I verbundene und das Gebiet prägende Zulassungsentscheidung für besonders störende Betriebe beinhaltet zugleich den Ausschluss für solche Nutzungen, die störempfindlich sind und deshalb mit dem Hauptzweck des Industriegebiets in Konflikt geraten können. Dies ergibt sich aber bereits unmittelbar aus der Auslegung von § 28 StBO 1917 anhand des Sinn und Zwecks der Vorschrift und ihrer systematischen Stellung. Eines Rückgriffs auf das Rechtsinstitut der Gebietsverträglichkeit bedarf es hierfür nicht.

II.

Der Staffel- und Gewerbeplan vom 01.02.1921 ist mit seiner Festsetzung Gewerbeklasse I als Bebauungsplan 0045 wirksam übergeleitet worden (1.). Die Festsetzung ist auch nicht funktionslos geworden (2.).

1.

Entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts liegen die Voraussetzungen einer wirksamen Überleitung vor.

Nach § 173 Abs. 3 Satz 1 BBauG galten bei Inkrafttreten des BBauG bestehende baurechtliche Vorschriften und festgestellte städtebauliche Pläne als Bebauungspläne fort, soweit sie verbindliche Regelungen der in § 9 BBauG bezeichneten Art enthielten. Dementsprechend heißt es nunmehr in § 233 Abs. 3 BauGB, dass auf der Grundlage bisheriger Fassungen des BauGB wirksame oder übergeleitete Pläne, Satzungen und Entscheidungen fortgelten.

Nach der zu § 173 Abs. 3 BBauG und § 233 Abs. 3 BauGB ergangenen Rechtsprechung des BVerwG können nur solche Pläne übergeleitet werden, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des BBauG gültig waren. Sie dürfen nicht gegen das Recht verstoßen haben, das maßgebend war, als sie aufgestellt wurden. Dies gilt auch im Hinblick auf die Anforderungen an die Abwägung als Ausdruck einer rechtsstaatlichen Planung. Alle Fragen, die im Zusammenhang mit dem Abwägungsgebot zu beantworten sind, müssen mithin zeitlich wie sachlich auf die Situation rückbezogen werden, in der der Plan seinerzeit erlassen wurde. Als weitere Voraussetzung können alte Pläne nur dann „als Bebauungspläne“ fortgelten, wenn sie mit diesem Inhalt zur Zeit der Überleitung auch nach geltendem Recht als Bebauungspläne hätten erlassen werden dürfen (vgl. zu allem nur BVerwG, Urt. v. 20.10.1972 – IV C 14.71, BVerwGE 41, 67 ff.).

Der Staffel- und Gewerbeplan gilt nicht nur (teilweise) in den Hafengebieten, sondern auch noch in anderen Teilen der Stadtgemeinde Bremen. Soweit ersichtlich, hat das Verwaltungsgericht mit der hier von der Beklagten angegriffenen Entscheidung erstmals die wirksame Überleitung des Plans verneint. Die vom Verwaltungsgericht insoweit aufgeworfenen Zweifel stehen im Zusammenhang mit der vom Gericht vorgenommenen Auslegung des § 28 StBO 1917, wonach dort jede Art gewerblicher Nutzung zulässig sei. Versteht man § 28 StBO 1917 demgegenüber, wie der Senat, in dem Sinne, dass die Gewerbeklasse I im Wesentlichen einem Industriegebiet entspricht, besteht kein Anlass, die wirksame Überleitung in Frage zu stellen. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass der Ortsgesetzgeber bei Aufstellung des Staffel- und Gewerbeplans gegen das Recht verstoßen hat, das maßgebend war, als der Plan aufgestellt wurde. Darüber hinaus hätte der Inhalt des – so verstandenen – Staffel- und Gewerbeplans zum Zeitpunkt der Überleitung auch Inhalt eines gültigen Bebauungsplans sein können.

Für die vorgenommene Auslegung des alten Plans, die sich in die bisherige Rechtsprechung des Senats zur Festsetzung von Gewerbeklassen nach altem Planungsrecht einfügt, spricht im Übrigen, dass § 173 Abs. 3 BBauG und § 233 Abs. 3 BauGB möglichst

umfassend die Rechtskontinuität sichern und den planerischen Bestand erhalten wollen. Aus diesem Grund gebieten diese Vorschriften eine der Überleitung dienliche Auslegung des überzuleitenden Rechts. Der Gesetzgeber hat Rechtskontinuität gewollt und dabei in dem höheren Abstraktionsgrad bestehender baurechtlicher Vorschriften kein Hindernis für eine Überleitung gesehen (st. Rspr., vgl. nur BVerwG, Urt. v. 17.12.1998 – 4 C 16/97, BVerwGE 108, 190, 196 f. m.w.N.).

2.

Die Festsetzung „Gewerbeklasse I“ ist im Hinblick auf das Vorhabengrundstück nicht funktionslos geworden.

Eine bauplanerische Festsetzung tritt wegen Funktionslosigkeit außer Kraft, wenn und soweit die tatsächlichen Verhältnisse, auf die sie sich bezieht, eine Verwirklichung der Festsetzung auf unabsehbare Zeit ausschließen und zugleich kein schutzwürdiges Vertrauen mehr in die Fortgeltung der Festsetzung besteht (näher BVerwG, Urt. v. 29.04.1977 – IV C 39.75, BVerwGE 54, 5 ff.).

Im Zusammenhang mit der Anwendung des alten Staffel- und Gewerbeplans ist die Frage nach der Funktionslosigkeit einzelner Festsetzungen mit in den Blick zu nehmen. Der Plan ist fast 100 Jahre alt. Insbesondere der Bremer Westen und die Industriegebiete entlang der Weser sind durch den Krieg schwer getroffen oder zerstört worden. Teilweise finden sich auch die im Gewerbeplan angegebenen Straßenführungen im heutigen Stadtgebiet nicht oder nur verändert wieder.

Für den Holz- und Fabrikenhafen gilt dies indes nicht. Anhaltspunkte, dass ein Vollzug des Gewerbeplans für die an den Holz- und Fabrikenhafen angrenzenden, seinem Geltungsbereich unterliegenden Grundstücke ausgeschlossen ist, sind nicht erkennbar. Die Beklagte hat zu der Nutzung der Grundstücke im Berufungsverfahren unter Vorlage von Übersichtsplänen vorgetragen. Insgesamt handelt es sich insoweit in diesem Bereich um ein weitgehend intaktes Industriegebiet. Insbesondere die teilweise Nutzung der Grundstücke als Lagerhäuser bzw. Lagerplätze spricht nicht dagegen. Eine solche Nutzung ist zwar regelmäßig nicht störintensiv und deswegen auch in anderen Gewerbeklassen zulässig. Sie ist aber nicht störempfindlich und deswegen in der Gewerbeklasse I grundsätzlich zulässig.

III.

Die Klägerinnen haben einen Anspruch darauf, dass die Festsetzung Gewerbeklasse I auch auf dem Vorhabengrundstück eingehalten wird. Die drittschützende Wirkung der Gewerbeklassenfestsetzungen ist in Bremen seit jeher anerkannt (siehe oben). Soweit das BVerwG die drittschützende Wirkung auch solcher Regelungen in übergeleiteten Plänen angenommen hat, denen bei Erlass noch kein nachbarschützender Gehalt zuerkannt worden war (BVerwG, Urt. v. 23.08.1996 – 4 C 13.94, BVerwGE 101, 364 ff.), kommt es hierauf für das bremische Landesrecht nicht an.

Bei dem Anspruch auf Einhaltung der Gewerbeklassenfestsetzungen handelt es sich in der Sache um den inzwischen auch bundesrechtlich anerkannten Gebietserhaltungsanspruch, weil er ebenfalls auf dem Gedanken des wechselseitigen Austauschverhältnisses beruht. Weil und soweit der Eigentümer eines Grundstücks in dessen Ausnutzung öffentlich-rechtlichen Beschränkungen unterworfen ist, kann er deren Beachtung grundsätzlich auch im Verhältnis zum Nachbarn durchsetzen (vgl. hierzu als bundesrechtlichen Maßstab BVerwG, Urt. v. 11.05.1989 - 4 C 1.88, BVerwGE 82, 61, 75).

Soweit das BVerwG eine nachbarschützende Wirkung der Baugebietsfestsetzungen zugunsten der Grundstückseigentümer im jeweiligen Baugebiet zuerkannt hat (BVerwG, Urt. v. 23.08.1996 - 4 C 13.94, BVerwGE 101, 364, 374 m.w.N.), bedarf dies für den Staffel- und Gewerbeplan einer Konkretisierung in der Form, dass die drittschützende Funktion der Gewerbeklassenfestsetzungen sich beschränkt auf benachbarte Grundstücke (innerhalb derselben Gewerbeklasse). Dies folgt aus den Besonderheiten des Gewerbeplans. Er ist nicht „parzellenscharf“ wie heutige Bebauungspläne, weil sein räumlicher Geltungsbereich das gesamte damalige Stadtgebiet umfasst. Zudem setzt er für die jeweilige Straße eine bestimmte Gewerbeklasse fest, enthält aber keine abgegrenzten Baugebiete. Gerade die Festsetzung der Gewerbeklasse I erfolgte zudem großräumig. Die Nichteinhaltung der Gewerbeklassenfestsetzung auf einem weit entfernt gelegenen Grundstück kann nicht zu einer Störung des nachbarlichen Austauschverhältnisses führen. Welche Grundstücke noch in diesem Sinne als „benachbart“ angesehen werden können, richtet sich nach den örtlichen Gegebenheiten vor Ort. Benachbart sind jedenfalls nicht allein solche Grundstücke, die sich eine Grundstücksgrenze teilen. Im vorliegenden Fall, in dem die Grundstücke der Klägerinnen alle an den Holz- und Fabrikenhafen angrenzen, besteht das rechtlich geschützte Vertrauen auf Einhaltung der Gewerbeklassenfestsetzung auch im Hinblick auf das ebenfalls am Hafen liegende Vorhaben Grundstück.

Da die Klägerinnen die Einhaltung der Festsetzung Gewerbeklasse I auf dem Vorhaben Grundstück verlangen können, kommt es nicht mehr auf die von den Beteiligten aufgeworfene Frage an, ob daneben auch eine Verletzung des in § 15 Abs. 1 BauNVO enthaltenen Gebots der Rücksichtnahme, das auch bei der Anwendung des Staffel- und Gewerbeplans zu berücksichtigen ist (vgl. Urt. des Senats v. 20.02.1996 – 1 BA 39/95 n.v.; vgl. zur Anwendung des in § 15 BauNVO enthaltenen Rücksichtnahmegebots im Rahmen übergeleiteten alten Planungsrechts auch BVerwG, Urt. v. 17.12.1998 – 4 C 16.97, BVerwGE 108, 190, insbesondere S. 200; BVerwG, Urt. v. 23.08.1996 - 4 C 13.94, BVerwGE 101, 364, 380 f.; BVerwG, Urt. v. 17.12.1998 – 4 C 9.98, BauR 1999, 730, 731 f.), in Betracht kommt.

IV.

Da das geplante Vorhaben der wirksamen Festsetzung Gewerbeklasse I widerspricht, kann es durch die Beklagte nur dann genehmigt werden, wenn von dieser Festsetzung zugleich eine Befreiung erteilt wird. Eine Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB setzt neben dem Vorliegen einer der in Nr. 1 bis 3 genannten Voraussetzungen voraus, dass die Grundzüge der Planung nicht berührt werden und die Abweichung von der Gewerbeklassenfestsetzung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist. Bislang ist eine Befreiung nicht erteilt worden. Die Frage, ob eine Befreiung hier vor dem Hintergrund der örtlichen Verhältnisse und der Zwecksetzung der Festsetzung Gewerbeklasse I rechtmäßig erteilt werden könnte, stellt sich nicht.

V.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen sind nicht gemäß § 162 Abs. 3 VwGO erstattungsfähig. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. § 709 ZPO. Gründe, die Revision zuzulassen (§ 132 Abs. 2 VwGO), liegen nicht vor.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,
(Tag-/Nachtbrieffkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

gez. Prof. Alexy

gez. Traub

gez. Dr. Harich

Beschluss

Der Streitwert wird für das Berufungsverfahren gemäß §§ 47 Abs. 1 Satz 1, 52 Abs. 1 GKG ebenfalls auf 60.000,00 Euro (8 x 7.500,00 Euro) festgesetzt.

Bremen, den 15.06.2016

gez. Prof. Alexy

gez. Traub

gez. Dr. Harich