Oberverwaltungsgericht NRW, 7 D 96/23.NE

Datum:	23.04.2024
Gericht:	Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper:	7. Senat
Entscheidungsart:	Urteil
Aktenzeichen:	7 D 96/23.NE
ECLI:	ECLI:DE:OVGNRW:2024:0423.7D96.23NE.00

Tenor:

Der Bebauungsplan Nr. 999 A - D.-straße -der Stadt U. ist unwirksam.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Antragsgegnerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung i. H. v. 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Antragstellerin zuvor Sicherheit i. H. v. 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand: 1

Die Antragstellerin wendet sich gegen den Bebauungsplan Nr. 999 A - D.-straße - der Antragsgegnerin. 2

Die Antragstellerin ist u. a. Eigentümerin der Grundstücke Gemarkung U., G01 in U.. Das im Plangebiet liegende Flurstück 2380 ist ebenso wie das unmittelbar angrenzende, jedoch außerhalb des Plangebiets liegende Flurstück 2381 nicht bebaut. Beide Grundstücke werden als Parkplatz genutzt. 3

Das Plangebiet liegt im östlichen Innenstadtbereich von U., unweit des historischen Zentrums mit Dom und Rathaus. Es umfasst die Grundstücke beidseits der D.-straße, die von der W.-straße bis zur O.-straße in Ost-West-Richtung verläuft. Es liegt in der Gemarkung U., Flur 83, umfasst 31 Flurstücke und hat eine Größe von ca. 6.400 m². Es wird begrenzt durch die O.-straße und die W.-straße und die hinteren Grundstücksgrenzen der Grundstücke der D.-straße 3-29c und der W.-straße 4-6 im Norden und durch die hinteren Grundstücksgrenzen 4

der Grundstücke D.-straße 10-32 und W.-straße 8 im Süden. Zwei unbebaute Grundstücke auf der südlichen Seite der D.-straße gehören komplett zum Geltungsbereich des Bebauungsplans (Flurstück 2380 zwischen Hausnummer 22 und 28 und die Flurstücke 1299 und 1311 an der südlichen Ecke D.-straße/O.-straße). Die Nutzung mehrerer Gebäude in der D.-straße dient seit Jahrzehnten überwiegend der Prostitution. Dabei findet die Prostitution in den Gebäuden in den „Verrichtungszimmern“ statt, die Anbahnung hingegen im Bereich des Gehwegs und der Straße über die sog. „Koberfenster“ (Türenfenster).

Ab dem Jahr 2005 erwog die Antragsgegnerin verschiedene Möglichkeiten, für das jetzige Plangebiet einen Bebauungsplan zu erlassen. Am 26.8.2020 beschloss der Rat die Aufstellung eines Bebauungsplans - D.-straße/W.-straße - für den Planbereich im Stadtbezirk U. Mitte zwischen L.-straße, R.-straße, W.-straße, J.-straße und O.-straße mit der neuen städtebaulichen Zielsetzung 5

„a) für das Gesamtgebiet D.-straße/G.-straße 6

- städtebauliche Aufwertung und Entwicklung einer angemessenen städtebaulichen Struktur und architektonischen Gestaltung mit einem vielfältigen innenstadt- bzw. altstadttypischen Nutzungsangebot 7

b) für den Teilbereich um die D.-straße zusätzlich 8

- Konzentration der Prostitution in einem räumlich noch festzulegenden Teilbereich der D.-straße 9

- Umnutzung von Teilbereichen für andere innenstadt- bzw. altstadttypische Nutzungen (ohne Prostitution) 10

- Verbesserung der Sicherheit, der städtebaulichen und sozialen Situation im Konzentrationsbereich 11

- Verringerung der negativen Auswirkungen („Trading-Down-Effekt“) der Prostitutionsnutzung auf die Umgebung 12

- angemessene bauliche Verdichtung und Verbesserung der Bausubstanz.“. 13

Die Bekanntmachung erfolgte im Internet am 22.10.2020. Das Plangebiet umfasste sowohl das hier streitgegenständliche Plangebiet des Bebauungsplans Nr. 999 A als auch das umliegende Gebiet zwischen der L.-straße, der W.-straße und der Straße J.-straße. Am 14.1.2021 beschloss der Planungsausschuss, den Bebauungsplan Nr. 999 A als Bebauungsplan der Innenentwicklung gemäß § 13a Abs. 1 BauGB aufzustellen und gemäß § 3 Abs. 2 BauGB in der Zeit vom 8.2.2021 bis 9.3.2021 öffentlich auszulegen. Die Bekanntmachung erfolgte im Internet am 28.1.2021. Die Antragstellerin erhob mit Schreiben vom 9.3.2021 und vom 15.4.2021 Einwendungen gegen den Bebauungsplan und machte u. a. geltend, sie sei nicht bereit auf ihrem Grundstück ein Gebäude für einen Bordellbetrieb zu errichten oder das Grundstück zu veräußern. Nach einer Verkleinerung des Geltungsbereichs des Bebauungsplans beschloss der Planungsausschuss der Antragsgegnerin am 2.12.2021 den Bebauungsplan gemäß § 4a Abs. 3 BauGB erneut öffentlich auszulegen. Die Auslegung fand in der Zeit vom 4.1.2022 bis einschließlich 4.2.2022 statt. Die Bekanntmachung erfolgte im Internet am 21.12.2021. Die Antragstellerin wandte mit Schreiben vom 4.2.2022 u. a. ein, sie sei weiterhin nicht bereit, auf dem Flurstück 2380 ein Gebäude für einen Bordellbetrieb zu errichten oder ihr Grundstück hierfür Dritten zur Verfügung zu stellen. Der Rat der 14

Antragsgegnerin beschloss am 11.5.2022 den Bebauungsplan Nr. 999 A - D.-straße - als Satzung. Die Bekanntmachung erfolgte im Internet am 25.5.2022.

Der Bebauungsplan besteht aus einer Planurkunde (Planzeichnung) und separaten schriftlichen Festsetzungen. In der Planzeichnung wird die D.-straße in vier Bereiche aufgeteilt die mit den Ziffern 1 - 4 nummeriert sind. Für das Plangebiet werden zwei Sondergebiete (SO 1 und SO 2 = Ziffern 1 und 2) sowie zwei urbane Gebiete (MU = Ziffer 3) festgesetzt. Das Sondergebiet 1 (SO 1) erstreckt sich im östlichen Bereich der D.-straße auf eine Straßenlänge von ca. 65 m und dient der Konzentration der Prostitution. In Nr. 1.1.1 der schriftlichen Festsetzungen heißt es dazu: 15

„Sondergebiet 1 - Bordelle -(SO 1) 16

Die Flurstücke, die im Lageplan mit der Ziffer 1 markiert sind, werden als Sondergebiet Bordelle festgesetzt. Im Sondergebiet 1 sind folgende Arten von Nutzungen, Betrieben und Anlagen zulässig: 17

- Bordelle und bordellartige Betriebe sowie der Ausübung der Prostitution dienende Einrichtungen 18

- Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonen, Betriebsinhaber*innen und Betriebsleiter*innen. 19

Der zulässige Störgrad von Nutzungen, Betrieben und Anlagen entspricht dem Störgrad eines Kerngebietes.“ 20

Das SO 2 bezeichnet den westlich angrenzenden Bereich der D.-straße außerhalb der Konzentrationszone (Ziffer 2 in der Planzeichnung) und wird in Nr. 1.1.2 der schriftlichen Festsetzungen als „Sondergebiet 2 - Gastronomie, Einzelhandel und Dienstleistungen -“ bezeichnet. In diesem sind Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften sowie Beherbergungsbetriebe, sonstige nicht wesentlich störende Gewerbetriebe, Vergnügungsstätten (mit Ausnahme von Spielhallen und spielhallenähnlichen Unternehmen, die ausschließlich oder überwiegend der Aufstellung von Spielgeräten dienen), Spielbanken und Wettbüros für Pferdewetten und sonstige Wetten, Anlagen für kulturelle, soziale, gesundheitliche und soziale Zwecke, Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonen, Betriebsinhaber*innen und Betriebsleiter*innen sowie ausnahmsweise Wohnungen oberhalb des ersten Obergeschosses zulässig. Bordellbetriebe und bordellartige Nutzungen einschließlich der Wohnungsprostitution sind nicht zulässig. An das SO 2 grenzt im Westen ein Urbanes Gebiet (MU) an. Ebenso wird der östliche Teil der D.-straße als MU festgesetzt. Nach Nr. 1.2 der textlichen Festsetzungen sind in den Urbanen Gebieten Wohnungen an der Straßenseite im Erdgeschoss sowie Bordellbetriebe und bordellartige Nutzungen einschließlich der Wohnungsprostitution und Ferienwohnungen nicht zulässig. Auch Tankstellen und Vergnügungsstätten sind nicht zulässig. Das Maß der Bebauung wird durch den (einfachen) Bebauungsplan nicht geregelt. 21

Mit Schreiben vom 25.5.2023 erhob die Antragstellerin Einwendungen gegenüber der Antragsgegnerin. 22

Die Antragstellerin hat am 25.5.2023 den Normenkontrollantrag gestellt. 23

Zur Begründung trägt sie im Wesentlichen vor: Der Antrag sei zulässig. Sie sei als Eigentümerin eines im Geltungsbereich des Bebauungsplans liegenden Grundstücks 24

antragsbefugt. Der Antrag sei auch begründet. Der Bebauungsplan sei nicht im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB erforderlich. Das Planungsziel der Schaffung einer zusammenhängenden Konzentrationszone könne nicht verwirklicht werden. Sie sei nicht gewillt, auf dem Flurstück 2380 Bordelle oder bordellartige Betriebe sowie der Ausübung der Prostitution dienende Einrichtungen zu errichten. Ebenso sei sie nicht bereit, das Grundstück an Dritte zu veräußern. Dies sei aber nach der Planbegründung erforderlich, um die städtebaulichen Ziele des Bebauungsplanes zu erreichen. Auch die planerische Konzeption der Antragsgegnerin, auf ihrem Grundstück 15-20 Arbeitsplätze für Prostituierte neu schaffen zu können, gehe fehl. Auf der Gesamtbreite des Grundstücks von ca. 20 m könnten nicht hinreichend viele Koberfenster hergestellt werden. Zudem sei ohne die Bebauung des Flurstücks 2380 eine geschlossene Prostitutionszone nicht möglich. Ein Baugebot nach § 176 Abs. 1 BauGB sei rechtswidrig. Es würde zu baurechtswidrigen Zuständen für die bestandskräftig genehmigten Gebäude mit den postalischen Adressen T.-straße 2 und T.-straße 6-10/K.-straße 1 führen. Zulasten der in ihrem Eigentum stehenden Grundstücke seien Stellplatzbaulasten zugunsten dieser Grundstücke in das Baulastenverzeichnis der Antragsgegnerin eingetragen. Soweit die Antragsgegnerin einwende, die mittels Baulast gesicherten Stellplätze könnten auf der Ebene des Genehmigungsverfahrens verlagert werden, sei dies unzutreffend. Ein Konflikttransfer sei rechtlich nicht darstellbar. Zudem sei das Baugebot auch nicht geeignet, eine geschlossene Konzentrationszone unter Schaffung weiterer Koberfenster sicherzustellen. Durch ein Baugebot könne nur festgesetzt werden, dass überhaupt ein Gebäude auf dem Grundstück errichtet werde. Dass dieses Gebäude die für die Prostitutionsnutzung erforderlichen Koberfenster aufweise, könne durch das Baugebot ebenso wenig festgesetzt werden wie die konkrete bauliche Ausgestaltung des zu errichtenden Gebäudes. Darüber hinaus sei der Bebauungsplan nicht erforderlich, weil die zur Umsetzung der planerischen Konzeption erforderliche Änderung der Sperrbezirksverordnung auf absehbare Zeit nicht denkbar sei. Auch eine städtebauliche Aufwertung sei durch den Bebauungsplan auf absehbare Zeit nicht möglich. Zudem komme hinzu, dass die von der Prostitution ausgehende milieutypische Unruhe durch den Bebauungsplan nicht beseitigt werde. Selbst wenn die Konzentration der Prostitution innerhalb des SO 1 gelingen sollte, erweise sich das Planungskonzept als lebensfremd. Das städtebauliche Ziel einer Nachverdichtung sei ebenfalls nicht erreichbar. Hinzu komme, dass der Bebauungsplan keine Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung und der überbaubaren Grundstücksfläche beinhalte. Weiterhin sei der Bebauungsplan nicht erforderlich, da es sich um eine unzulässige Verhinderungsplanung handele. Der Bebauungsplan solle verhindern, dass sich die derzeitige Nutzung der Gebäude verfestige. Zudem liege eine unzulässige Verhinderungsplanung auch im Hinblick auf das SO 1 vor. Die Festsetzung nur einer zulässigen Nutzung stelle keine anzuerkennende Form städtebauliche Ordnung und Entwicklung dar, sondern vielmehr eine unzulässige Negativplanung. Auch fehle es für die Festsetzung des SO 2 an der Rechtsgrundlage. Der Bebauungsplan leide zudem an einer fehlerhaften Abwägung. Zunächst seien ihre Interessen nur unzureichend berücksichtigt worden. Zudem bestünden unauflösliche Konflikte zwischen der Prostitutionsnutzung und der durch die Festsetzungen parallel zulässigen Wohnnutzungen. Der Bebauungsplan werde dem Gebot der Konfliktbewältigung nicht gerecht. Aufgrund der vorgesehenen Koberfenster trete die Prostitution offenkundig nach außen, so dass es zwangsläufig zu erheblichen Konflikten zwischen der Prostitution und der Wohnnutzung in den angrenzenden Gebieten kommen werde. Zudem werde die gesamte D.-straße zwangsläufig stark von Freiern und dem Milieu zugehörigen Personengruppen frequentiert. Der Planentwurf könne daher gesunde Wohnverhältnisse in den MU nicht sicherstellen.

Die Antragstellerin beantragt, 25

26

den Bebauungsplan Nr. 999 A - D.-straße - vom 25.5.2022 der Antragsgegnerin für unwirksam zu erklären.

Die Antragsgegnerin beantragt, 27

den Antrag abzulehnen. 28

Sie trägt im Wesentlichen vor: Die ablehnende Haltung der Antragstellerin zur Errichtung eines der Prostitution dienenden Gebäudes auf der Parzelle 2380 sei überraschend, da sie in der Vergangenheit selbst die Errichtung eines zentralen Laufhauses auf diesem Grundstück geplant habe. Es fehle nicht an der städtebaulichen Erforderlichkeit der Planung. Hinsichtlich der Schaffung weiterer Prostitutionsarbeitsplätze habe sie die Koberfenster in der D.-straße untersucht und hieraus die städtebaulich relevante Breite eines Koberfensters von 1,20 m abgeleitet. Zudem gebe es in der D.-straße eine Mehrzahl von Türen, die zugleich als Koberfenster genutzt werden könnten. Bei einem Frontmaß von 20,4 m des Flurstücks 2380 könnten 17-18 Koberfenster geschaffen werden. Die Weigerung des Grundstückseigentümers, die Festsetzungen eines Angebotsbebauungsplans umzusetzen, lasse nicht dessen städtebauliche Rechtfertigung entfallen. Die von der Antragstellerin aufgeworfene Problematik der Stellplatzbaulasten lasse sich auf der Genehmigungsebene lösen. Eine möglicherweise noch nicht gegebene Kongruenz des Sperrbezirks mit den Gebietsgrenzen des SO 2 und der MU führe nicht zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans, zumal ein Nachziehen der Sperrgebietsverordnung gegebenenfalls beantragt werden könnte. Es liege auch kein Verstoß gegen das Kasernierungsverbot vor. Die Argumentation der Antragstellerin zur befürchteten Zunahme der milieutypischen Unruhe überzeuge nicht. Es handele sich auch um keine bloße Verhinderungsplanung im Gewand einer Positivplanung. Städtebauliches Ziel sei die Konzentration der vorhandenen Prostitutionsnutzung im SO 1. Auch sei das SO 1 nicht so klein, dass der Vorwurf der aus der Baugebietstypologie herausfallenden Mikroplanung gerechtfertigt sei. Der Bebauungsplan weise keine zu seiner Unwirksamkeit führenden Abwägungsmängel auf. Insbesondere seien die Belange der Antragstellerin in ausreichender Weise berücksichtigt worden. Der Konflikt zwischen der zulässigen Wohnnutzung in den MU und der Prostitutionsnutzung im SO 1 stelle sich auch nicht so dramatisch dar, wie die Antragstellerin dies vorbringe. Die von Freiern und Schaulustigen ausgehenden Störungen konzentrierten sich auf das SO 1. Die in dem östlichen MU zulässige allgemeine Wohnnutzung in den beiden Eckgebäuden sei bereits vorhanden. Durch die vorhandene städtebauliche Situation und die Erschließung der beiden Gebäude von der W.-straße aus sei diese Wohnnutzung bisher verträglich gewesen und werde es auch künftig sein. 29

Der Berichterstatter des Senats hat die Örtlichkeit am 18.9.2023 besichtigt. Wegen der dabei getroffenen Feststellungen wird auf die dazu gefertigte Niederschrift und die Lichtbilder Bezug genommen. 30

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte, der Gerichtsakten in den Verfahren 7 D 143/22.NE, 7 D 160/22.NE und 7 D 82/23.NE sowie der beigezogenen Vorgänge der Antragsgegnerin Bezug genommen. 31

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e : 32

Der Normenkontrollantrag hat Erfolg. 33

Der Antrag ist zulässig. 34

35

Die Antragstellerin ist antragsbefugt.

Antragsbefugt ist nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO jede natürliche Person, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt werden zu können. Ein Antragsteller genügt seiner Darlegungspflicht nur, wenn er hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch die angegriffene Norm in einer eigenen Rechtsposition verletzt wird. An die Geltendmachung einer Rechtsverletzung nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO sind keine höheren Anforderungen zu stellen als nach § 42 Abs. 2 VwGO. 36

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 9.1.2018 - 4 BN 33.17?, BRS 86 Nr. 192 = juris Rn. 4, m. w. N. 37

Die Antragsbefugnis steht danach regelmäßig dem Eigentümer eines im Plangebiet gelegenen Grundstücks zu, der sich gegen sein Eigentum betreffende Festsetzungen wendet. Die Antragstellerin ist Grundstückseigentümerin im Plangebiet und wendet sich u. a. gegen ihr Eigentum betreffende Festsetzungen. 38

Der Antrag ist auch fristgerecht innerhalb eines Jahres nach der erfolgten Bekanntmachung des Bebauungsplans gestellt (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO). 39

Der Normenkontrollantrag ist begründet. Der streitgegenständliche Bebauungsplan ist unwirksam. 40

Es liegt eine beachtliche Verletzung des Gebots gerechter Abwägung im Sinne des § 1 Abs. 7 BauGB vor, sowohl hinsichtlich des Abwägungsvorgangs als auch des Abwägungsergebnisses. 41

Nach § 1 Abs. 7 BauGB sind bei der Aufstellung von Bebauungsplänen die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Das Abwägungsgebot ist verletzt, wenn eine Abwägung überhaupt nicht stattfindet oder in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, oder wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. Jeder Bebauungsplan muss grundsätzlich die von ihm selbst geschaffenen oder ihm sonst zurechenbaren Konflikte lösen, indem die von der Planung berührten Belange zu einem gerechten Ausgleich gebracht werden. Die Planung darf nicht dazu führen, dass Konflikte, die durch sie hervorgerufen werden, zulasten Betroffener letztlich ungelöst bleiben. Dies schließt eine Verlagerung von Problemlösungen aus dem Bebauungsplanverfahren auf nachfolgendes Verwaltungshandeln indes nicht aus; Festsetzungen eines Bebauungsplans können auch Ausdruck einer planerischen Zurückhaltung sein. Die Grenzen zulässiger Konfliktverlagerung auf die Ebene des Planvollzugs sind allerdings überschritten, wenn bereits im Planungsstadium absehbar ist, dass sich der offen gelassene Interessenkonflikt in einem nachfolgenden Verfahren nicht sachgerecht wird lösen lassen. Ein Konflikttransfer ist mithin nur zulässig, wenn die Durchführung der Maßnahmen zur Konfliktbewältigung auf einer nachfolgenden Stufe möglich und sichergestellt ist. Ob eine Konfliktbewältigung durch späteres Verwaltungshandeln gesichert oder wenigstens wahrscheinlich ist, hat die Gemeinde prognostisch zu beurteilen, da es um den Eintritt zukünftiger Ereignisse geht. Ist insoweit bereits im Zeitpunkt der Beschlussfassung die künftige Entwicklung hinreichend sicher abschätzbar, so darf sie dem bei ihrer Abwägung Rechnung tragen. Löst der Bebauungsplan von ihm aufgeworfene Konflikte nicht, obwohl ein Konfliktlösungstransfer unzulässig ist, so führt dies zur Fehlerhaftigkeit der Abwägungsentscheidung. Lässt sich die planerische Lösung der Gemeinde unter keinem denkbaren Gesichtspunkt begründen, fehlt 42

es mithin an der Begründbarkeit der gemeindlichen Planung, dann führt dies zudem zu einem Fehler auch im Abwägungsergebnis. Denn ein solcher Fehler ist dann anzunehmen, wenn eine fehlerfreie Nachholung der erforderlichen Abwägungsentscheidung schlechterdings nicht zum selben Ergebnis führen könnte, weil andernfalls der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen Belangen in einer Weise vorgenommen würde, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht, mithin die Grenzen der planerischen Gestaltungsfreiheit überschritten würden. Anders als ein Mangel im Abwägungsvorgang ist ein Mangel im Abwägungsergebnis stets beachtlich; er führt unabhängig vom Vorliegen weiterer Mängel der Abwägung zur (Teil-) Unwirksamkeit des Bebauungsplans.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 5.5.2015 - 4 CN 4.14 -, BRS 83 Nr. 8 = BauR 2015, 1620 = juris, Rn. 14f. 43

Diesen Anforderungen ist hier nicht Genüge getan. 44

Die Abwägung der zu erwartenden Konflikte zwischen der im östlichen Urbanen Gebiet (MU) ab dem 1. Obergeschoss allgemein zulässigen Wohnnutzung und der durch die Konzentrationszone für Prostitutionsnutzungen im SO 1 ausgelösten milieubedingten Unruhe ist widersprüchlich und nicht plausibel. Die Festsetzung des genannten MU und des SO 1 verstetigt eine von der Antragsgegnerin selbst erkannte Unverträglichkeit von unmittelbar benachbarter Wohn- und Bordellnutzung, ohne eine Lösung der daraus entstehenden Konflikte aufzuzeigen. 45

Bordellartige Betriebe und Bordelle sind regelmäßig mit nach außen wirkenden Begleiterscheinungen verbunden (sog. „milieubedingte Unruhe“). 46

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 4.10.2021 - 2 D 1/20. NE -, juris, Rn. 66 und Beschluss vom 14.2.2018 - 7 B 1271/17 -, juris, Rn. 4, jew. m. w. N. 47

Aus diesem milieubedingten Störpotential, das ein Bordell bei der gebotenen typisierenden Betrachtung mit sich bringt, folgt regelmäßig die fehlende Vereinbarkeit von Bordellen und bordellähnlichen Betrieben in einem Baugebiet, in dem in nennenswertem Umfang gewohnt werden darf. Zwar dient die Festsetzung von Baugebieten grundsätzlich nicht dem Milieuschutz, d.h. dem Schutz der ansässigen Grundstückseigentümer vor einer Veränderung der sozialen Struktur der Nutzer des Gebiets. Anders verhält es sich aber dann, wenn mit einem bestimmten Milieu typischerweise Begleiterscheinungen auftreten, die sich unmittelbar auf die Grundstückseigentümer und Grundstücksnutzer im Baugebiet auswirken können. So ist bei gewerblicher Prostitution bei der gebotenen typisierenden Betrachtung mit milieutypischen Begleiterscheinungen wie Belästigungen durch alkoholisierte oder unzufriedene Kunden, organisierter Kriminalität, Menschen- und Drogenhandel, ausbeutender Zuhälterei, Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung, Verstößen gegen das Waffenrecht, Gewaltkriminalität bis hin zu Tötungsdelikten zu rechnen. 48

Vgl. Hamb. OVG, Urteil vom 6.5.2015 - 2 Bf 2/12 -, NordÖR 2016, 63 = juris, Rn. 55, m. w. N. 49

Jedenfalls deshalb sind Bordellbetriebe Einrichtungen, für die sich im Hinblick auf die sich aus dem „Milieu“ ergebenden Begleiterscheinungen eher ein Standort eignet, der außerhalb oder allenfalls am Rande des „Blickfeldes“ und der Treffpunkte einer größeren und allgemeinen Öffentlichkeit liegt und auch nicht in der Nachbarschaft von Wohnungen. 50

51

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 2.11.2015 - 4 B 32.15 -, BRS 83 Nr. 67 = BauR 2016, 477 = juris Rn. 4 und Urteil vom 9.11.2021 - 4 C 5.20 -, BauR 2022, 615 = juris Rn. 10 f., m. w. N.

Diese Problematik hat der Rat der Antragsgegnerin auch grundsätzlich erkannt. Er geht selbst davon aus, dass „von einer Unverträglichkeit von Bordellen und Wohnungen auszugehen ist“ (Begründung, Seite 31). 52

Deshalb heißt es in der Bebauungsplanbegründung (Seite 18), zwischen der Konzentrationszone und dem prostitutionsfreien Bereich sei eine im Stadtraum intuitiv nachvollziehbare Zäsur sinnvoll. Ein unmittelbarer Übergang im selben Straßenraum sei zu vermeiden. Deshalb seien planungsrechtliche Pufferbereiche um die Konzentrationszone sinnvoll, um eine direkte Nachbarschaft mit Wohnnutzungen (möglichst) zu vermeiden. Die Nähe von bestehender Wohnnutzung zur zukünftigen Konzentrationszone sei insbesondere dann nachteilhaft, wenn Sichtkontakt zwischen den Fenstern bestehe. 53

Dementsprechend hat der Plangeber zum westlichen MU in Gestalt des SO 2 einen sog. Pufferbereich festgesetzt. Zur Begründung heißt es dazu (Seite 24, 33 Bebauungsplanbegründung) u.a., ohne diesen Puffer würde die im vorgesehenen MU zulässige neue Wohnnutzung unmittelbar an den Prostitutionsbereich heranrücken. Diese Nachbarschaft werde im Allgemeinen als problematisch eingeschätzt, da Störungen des Wohnens durch Bordelle - in erster Linie durch das Prostitutionsgeschäft und durch Besucher/Kunden im Straßenraum - zu erwarten seien. 54

Dagegen fehlt es zwischen der Konzentrationszone (SO 1) und dem östlichen MU - bei vergleichbarer Sachlage - an der Festsetzung eines solchen Puffers oder einer anderweitigen (baulichen) Zäsur. 55

Vielmehr grenzen das SO 1 und das östliche MU unmittelbar aneinander und sind lediglich - wie der Berichterstatter im Ortstermin festgestellt hat - anhand der Fassaden der jeweiligen Gebäude unterscheidbar. Hier wird somit das Zusammentreffen von allgemeiner Wohnnutzung und Prostitutionsnutzung verfestigt, ohne dass die Planbegründung erkennen ließe, warum es vorliegend ausnahmsweise nicht zu den dargestellten Konflikten zwischen Wohn- und Prostitutionsnutzung kommen könnte. 56

Zur Begründung der Festsetzungen heißt es in der Planbegründung (Seite 33f.): 57

„Im Osten der D.-straße wird das Urbane Gebiet unmittelbar angrenzend an die Konzentrationszone (Sondergebiet 1) festgesetzt. Auf Grund der vorhandenen räumlichen Situation heute, die die Nachbarschaft von Wohnen und Bordellnutzung bereits abbildet, ist von weniger zu erwartenden Störungen zwischen den beiden Nutzungen Bordelle und Wohnen auszugehen, daher tritt tatsächlich voraussichtlich keine Verschlechterung ein. Beide Eckgebäude haben einen Zugang von der W.-straße, sodass man die D.-straße nicht betreten muss, um die Wohnungen zu erreichen. Für die vorhandenen Wohnungen wird die heutige Situation verfestigt, sie verändert sich nicht grundlegend. Es wird davon ausgegangen, dass dieses Miteinander der beiden Nutzungen zwischen D.-straße 32 und W.-straße 8 bisher gut funktioniert hat, insbesondere da ein Großteil der Wohnungen zur W.-straße orientiert ist und erst im II. Obergeschoss beginnt. Im Falle des Gebäudes W.-straße 4/6 verbessert sich die Situation, da dort heute Prostitution in dem Teil, der der D.-straße zugewandt ist, stattfindet; künftig wird diese Nutzung dort nicht mehr zulässig sein. Das Eckgebäude W.-straße 4-6 hat zwar auch einen Zugang von der D.-straße, könnte aber aufgrund des heutigen Grundrisses sämtliche Wohnungen von der W.-straße aus erschließen. Bei diesem Gebäude liegt der Hauptteil der Fassade zur W.-straße, sodass eine 58

potenzielle Störung durch die Prostitution in der D.-straße gering sein wird. Darüber hinaus findet durch den Einmündungsbereich eine städtebauliche Zäsur statt.

Wohnungen werden - wie in § 6a Abs. 4 Nr. 1 BauNVO vorgesehen - durch eine horizontale Gliederung in den Gebäuden eingeschränkt und damit gewerbliche Zonen in den Erdgeschossen von Wohnungsbereichen in den Obergeschossen getrennt. Damit soll die Nutzung der Erdgeschosse den gewerblichen Nutzungen und Dienstleistungsbetrieben vorbehalten werden und so die Innenstadt möglichst mit attraktiven Angeboten für Innenstadtbesucher wie Einzelhandel, Dienstleistungs- und Gastronomiebetriebe etc. belebt werden. Wohnungen würden diesen Zweck nicht erfüllen.“ 59

Diese Begründung ist nicht plausibel. 60

Sie ist zunächst im Hinblick auf die getroffenen Festsetzungen widersprüchlich. So stellt sie darauf ab, dass die bisherige Verträglichkeit der Wohnnutzung und der Prostitutionsnutzung darauf beruhe, dass insbesondere ein Großteil der Wohnungen zur W.-straße orientiert sei und erst im 2. Obergeschoss beginne. Nach Ziffer 1.2 Satz 2 der textlichen Festsetzungen sind Wohnungen im MU an den Straßenseiten aber nur im Erdgeschoss nicht zulässig. Allgemeines Wohnen ist nach dem angegriffenen Bebauungsplan mithin schon im 1. Obergeschoss zulässig. 61

Zudem lässt sie nicht erkennen, dass es an der Grenze zwischen MU und SO 1 nicht zu milieubedingten Störungen der Wohnnutzung kommen wird. Die allgemeine Wohnnutzung in den beiden Eckgebäuden des östlichen MU ermöglicht von den zur D.-straße hin ausgerichteten Fenstern Sichtkontakte zu dem unmittelbar angrenzenden SO 1 und den dort befindlichen bzw. geplanten Koberfenstern. Dies gilt es aber nach den eigenen Maßstäben des Rates der Antragsgegnerin zu vermeiden. So heißt es in der Planbegründung (Seite 18 vorletzter Absatz) ausdrücklich, die Nähe von bestehender Wohnnutzung zur zukünftigen Konzentrationszone sei insbesondere dann nachteilhaft, „wenn Sichtkontakt zwischen den Fenstern besteht.“ 62

Auch soweit der Plangeber darauf abstellt, wegen der Eingangssituation der beiden Eckgebäude W.-straße 4-6 und 8 bestünde eine hinreichende Zäsur, trägt diese Argumentation nicht. Dies ergibt sich schon daraus, dass - was der Plangeber auch erkannt hat - das Gebäude W.-straße 4-6 auch einen Aus- und Eingang zur D.-straße hat. Dass nach den heutigen Grundrissen sämtliche Wohnungen über den Eingang zur W.-straße erreicht werden könnten, ist irrelevant und stellt keine plausible Lösung des Konflikts dar. 63

Der Senat folgt auch nicht der Begründung, durch den Einmündungsbereich der D.-straße in die W.-straße finde eine städtebauliche Zäsur statt. Bei lebensnaher Betrachtung ist zu erwarten, dass Freier, Besucher und Prostituierten auch von der W.-straße aus in das SO 1 gehen werden und sämtliche milieubedingten Beeinträchtigungen - wegen der räumlichen Nähe - direkt auf die angrenzende Wohnnutzung ab dem 1. Obergeschoss einwirken. Dies beträfe u. a. Kinder und Jugendliche, die aus dem Fenster schauen oder sich in unmittelbarer Nähe ihres Zuhauses auf den Straßen bewegen. 64

Die aufgezeigten Abwägungsfehler sind beachtlich, denn sie sind offensichtlich und von Einfluss auf das Ergebnis (§ 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB). 65

Die Abwägungsfehler wurden rechtzeitig innerhalb der Jahresfrist gerügt. 66

67

Die Festsetzung der Konzentrationszone SO 1 und des östlichen MU ohne jegliche bauliche Abschirmung stellt aber auch einen Fehler im Abwägungsergebnis dar.

Ein Fehler im Abwägungsergebnis ist dann anzunehmen, wenn eine fehlerfreie Nachholung der erforderlichen Abwägungsentscheidung schlechterdings nicht zum selben Ergebnis führen könnte, weil andernfalls der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen Belangen in einer Weise vorgenommen würde, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht, mithin die Grenzen der planerischen Gestaltungsfreiheit überschritten würden. Anders als Mängel im Abwägungsvorgang ist ein Mangel im Abwägungsergebnis stets beachtlich; er führt unabhängig vom Vorliegen weiterer Mängel der Abwägung zur (Teil-)Unwirksamkeit des Bebauungsplans. 68

Vgl. BVerwG, Urteil vom 5.5.2015 - 4 CN 4.14 -, BRS 83 Nr. 8 = BauR 2015, 1620 = juris Rn. 15. 69

Maßgeblich bei der Beurteilung, ob ein solcher Fehler im Abwägungsergebnis gegeben ist, sind dabei die besonderen Umstände des Einzelfalls. 70

Vgl. Külpmann in Bischopink/Külpmann/Wahlhäuser, Der sachgerechte Bebauungsplan, 5. Auflage, Rn. 783. 71

Da die Bebauungsplanung „konkret-individuell“ sein muss, muss „die konkrete Situation der Grundstücke und auch ihr Verhältnis zur Nachbarschaft gesehen und müssen etwaige Konflikte gelöst“ werden. Die Bebauungsplanung hat sich um eine Bewältigung der Situation zu bemühen und darf etwaige Konflikte nicht weiter verschärfen. Besteht - wie hier - ein Nebeneinander unverträglicher Nutzungen, so muss die Gemeinde durch planerische Festsetzungen den künftigen Konflikt auflösen und damit vermeiden. Die Gemeinde hat als Ortsgesetzgeber ihre Festsetzungsmöglichkeiten zu nutzen, um im Rahmen sachgerechter Abwägung vor Einwirkungen durch solche Konflikte zu schützen, sie tunlichst zu vermeiden oder jedenfalls zu vermindern. Das gilt erst recht, wenn die Gemeinde - wie in der hier zu entscheidenden Konstellation - durch ihre eigene Planung derartige Störungen in rechtlich zulässiger Weise ermöglichen will. 72

Vgl. OVG Berlin-Brbg., Urteil vom 10.9.2009 - 2 A 2.06 -, BauR 2010, 120 (Leitsatz) = juris Rn. 53. 73

Diese Grundsätze hat die Antragsgegnerin nicht beachtet. 74

Vorliegend ist aufgrund der konkreten Umstände des Falles nach der Überzeugung des Senats ausgeschlossen, das verfolgte planerische Ergebnis abwägungsfehlerfrei herbeizuführen. Das unmittelbare Zusammentreffen der vorgesehenen umfänglichen Prostitutionsnutzung und der allgemeinen Wohnnutzung schließt sich nicht zuletzt mit Blick auf Belange des Kinder- und Jugendschutzes aus. 75

Damit perpetuiert die Antragsgegnerin mit ihrer Planung einen (bereits bestehenden) städtebaulichen Missstand. 76

Ob und welche weiteren Mängel der Bebauungsplan aufweist, bedarf danach keiner weiteren Klärung. 77

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. 78

79

Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit stützt sich auf § 167 VwGO in Verbindung mit § 708 Nr. 10, § 709 Satz 2, § 711 ZPO.

Die Revision war nicht zuzulassen, da die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht gegeben sind. 80

Justiz NRW
Rechtsprechungsdatenbank ONLINE