

Hamburgisches Oberverwaltungsgericht

2 Bs 151/13
7 E 1487/13

Beschluss vom 17.06.2013

In der Verwaltungsrechtssache

hat das Hamburgische Oberverwaltungsgericht, 2. Senat,
am 17. Juni 2013 beschlossen:

Die Beschwerden der Antragsgegnerin und der Beigeladenen gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 6. Mai 2013 werden zurückgewiesen.

Die Antragsgegnerin und die Beigeladene tragen die Kosten des Beschwerdeverfahrens je zur Hälfte.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf 10.000,-- Euro festgesetzt.

Gründe

I.

Die Antragstellerin wendet sich gegen den Sofortvollzug zweier Baugenehmigungen, welche die Antragsgegnerin der Beigeladenen für die Unterbringung von insgesamt 120 Asylbewerbern erteilt hat. Die Unterbringung soll teils in vorhandenen Gebäuden, teils in zwei neu zu errichtenden Containeranlagen auf dem Gelände eines ehemaligen Betriebs- und Recyclinghofs der Stadtreinigung erfolgen. Die Baugenehmigungen sind auf jeweils zwei Jahre befristet. Sowohl das Grundstück der Antragstellerin, auf dem bereits seit langem eine Spielhalle, ein Billard-Cafe und ein Pizzaservice ansässig sind, als auch das Vorhabengrundstück liegen im Geltungsbereich des am 14. Dezember 2010 festgestellten Bebauungsplans Lokstedt 58 (HmbGVBl. S. 704), der ein Gewerbegebiet festsetzt. Gemäß § 2 Nr. 1 der Planverordnung sind neben einem nahezu vollständigen Ausschluss von Einzelhandelsbetrieben auch Ausnahmen für Vergnügungsstätten sowie Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale und gesundheitliche Zwecke ausgeschlossen. Dementsprechend sehen die beiden Baugenehmigungen eine Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB für die Zulassung einer sozialen Einrichtung im Gewerbegebiet vor.

Das Verwaltungsgericht hat die aufschiebende Wirkung der hiergegen erhobenen Widersprüche der Antragstellerin angeordnet und zur Begründung ausgeführt: Die Baugenehmigungen seien rechtswidrig und verletzen die Antragstellerin in ihren Rechten, so dass das Interesse der Antragstellerin an der aufschiebenden Wirkung ihrer Widersprüche das Interesse der Beigeladenen an einer unverzüglichen Verwirklichung ihrer Vorhaben überwiege. Unabhängig davon, ob die Vorhaben als Wohnnutzung oder als Anlage für soziale Zwecke einzuordnen seien, widersprüchen sie den Festsetzungen des Bebauungsplans und seien auch im Befreiungswege nach § 31 Abs. 2 BauGB nicht genehmigungsfähig, weil es an der Voraussetzung fehle, dass die Grundzüge der Planung nicht berührt würden. Wie sich aus den Festsetzungen des Bebauungsplans und seiner Begründung ergebe, sei es das zentrale Anliegen des Plange-

bers gewesen, die Grundstücke soweit wie möglich für flächen- und emissionsintensive Gewerbebetriebe zu reservieren, sie im Zusammenhang mit der sogenannten Automeile Nedderfeld zu entwickeln und sie vor einer Inanspruchnahme durch konkurrierende Nutzungen zu bewahren. Diesem planerischen Grundanliegen laufe die Erteilung einer Befreiung für die Schaffung der Asylbewerberunterkünfte zuwider, woran auch die Befristung der Baugenehmigungen nichts ändere. Mit Blick auf den in den Festsetzungen und der Begründung zum Bebauungsplan zum Ausdruck kommenden Willen des Plangebers, das Gewerbegebiet gerade auch im Hinblick auf die Anschlussnutzung des streitbefangenen Grundstücks in der genannten Weise zu entwickeln, stelle sich die auf zwei Jahre befristete Nutzung nicht als zeitlich derart beschränkt dar, als dass die Grundzüge der Planung noch gewahrt wären. Die daher objektiv rechtswidrigen Baugenehmigungen verletzen die Antragstellerin auch in ihren subjektiven Rechten, da Festsetzungen über die Art der baulichen Nutzung nachbarschützend seien.

Hiergegen wenden sich die Antragsgegnerin und die Beigeladenen mit ihren Beschwerden.

II.

Die Beschwerden der Antragsgegnerin und der Beigeladenen sind zulässig, führen in der Sache jedoch nicht zum Erfolg.

Die mit den Beschwerden dargelegten Gründe, auf deren Prüfung das Beschwerdegericht gemäß § 146 Abs. 4 Satz 3 und 6 VwGO beschränkt ist, rechtfertigen nicht, den angefochtenen Beschluss des Verwaltungsgerichts zu ändern und den Antrag der Antragstellerin auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes nach §§ 80a, 80 Abs. 5 VwGO abzulehnen. Das Verwaltungsgericht hat zutreffend entschieden, dass die der Beigeladenen erteilten Baugenehmigungen aller Voraussicht nach rechtswidrig sind und die Antragstellerin in ih-

ren Rechten verletzen und daher ihrem Interesse an einer aufschiebenden Wirkung ihrer Widersprüche der Vorrang gegenüber dem Interesse der Beigeladenen an einer unverzüglichen Verwirklichung ihrer Vorhaben einzuräumen ist. Das daneben bestehende öffentliche Interesse am Sofortvollzug der Baugenehmigungen erlaubt keine andere Bewertung.

1. Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin und der Beigeladenen ist das Verwaltungsgericht zu Recht davon ausgegangen, dass die Voraussetzungen für die erforderliche Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans Lokstedt 58 gemäß § 31 Abs. 2 BauGB nicht vorliegen, weil die Grundzüge der Planung berührt werden.

a) Soweit die Antragsgegnerin mit ihrer Beschwerde geltend macht, dass der in § 2 Nr. 1 Satz 3 der Planverordnung normierte Ausschluss von Ausnahmen u.a. für Anlagen für soziale Zwecke, von dem befreit worden sei, selbst kein vorrangiges Planungsziel darstelle, greift ihre Auffassung nicht durch. Das Verwaltungsgericht ist anhand der getroffenen Festsetzungen und der Begründung zum Bebauungsplan zutreffend zu dem Ergebnis gelangt, dass es ein zentrales Anliegen des Plangebers war, die Grundstücke im Plangebiet insbesondere für produzierendes und verarbeitendes Gewerbe vorzuhalten und zur Sicherung von Gewerbeflächen für diese Zielgruppe neben Einzelhandelsnutzungen auch solche Nutzungen auszuschließen, die nach § 8 Abs. 3 BauNVO als Ausnahmen zulässig wären, jedoch besser in anderen Baugebieten bzw. anderen Siedlungsbereichen angeordnet werden sollten. Dies geht bereits unmissverständlich aus den Ausführungen zum Anlass der Planung unter Nummer 2 der Planbegründung (S. 3) hervor und wird unter Nummer 5 im Abschnitt „Planinhalt und Abwägung - Gewerbegebiet“ (S. 27) bekräftigt, wenn es dort auszugsweise heißt:

„Eine der Zielsetzungen des Bebauungsplans ist es, die Gewerbeflächen für solche typischen Gewerbebetriebe zu sichern, die aufgrund ihres Flächenanspruchs und ihrer Emissionen auch auf derartige Flächen angewiesen sind, wie z.B. Schlossereien, Tischlereien, produzierende

Betriebe etc., um damit einer Zweckentfremdung durch andere Betriebe vorzubeugen. Der hochverdichtete Bezirk Eimsbüttel hat nur wenige Gewerbe- und Industriegebiete. Umso wichtiger ist es, dass diese Gebiete verarbeitenden und produzierenden Betrieben vorbehalten werden. Aus diesem Grund erfolgt ein Ausschluss von Vergnügungsstätten, die geeignet sind, aufgrund höherer Flächenrendite andere Unternehmen, wie z.B. Handwerksbetriebe, zu verdrängen, zumal in Hamburg aufgrund begrenzter Flächenkapazitäten generell ein Mangel an Gewerbegebietsflächen besteht. Aus diesem Grund erfolgt auch ein Ausschluss von Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale und gesundheitliche Zwecke. Diese nur ausnahmsweise in einem Gewerbegebiet zulässigen Betriebe sind nicht auf typische Gewerbegebietsstandorte angewiesen, sondern in fast allen Baugebieten allgemein oder als Ausnahme zulässig. Sie passen aufgrund ihrer Standortbedürfnisse auch eher in Gebiete, die in weniger starkem Maße Lärmbelastungen ausgesetzt und städtebaulich hochwertiger gestaltet sind.“

Angesichts dieser Ausführungen kann der Antragsgegnerin nicht darin gefolgt werden, dass es sich bei dem Ausschluss der ausnahmsweisen Zulässigkeit von Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale und gesundheitliche Zwecke in § 2 Nr. 1 Satz 3 der Planverordnung um eine Festsetzung handele, die „lediglich anlässlich“ der Festlegung des beschriebenen Planungsziels mit aufgenommen worden sei. Sie dient vielmehr - wie letztlich auch die Antragsgegnerin nicht verkennt - der Umsetzung des erklärten Planungsziels und ist als solche nicht unwesentlicher Bestandteil der Grundkonzeption des Bebauungsplans. Dem steht nicht entgegen, dass sich der Plangeber in der Begründung zum Bebauungsplan mit dem streitgegenständlichen Ausschluss der Anlagen nur verhältnismäßig kurz befasst hat und andere Erwägungen, insbesondere zum Ausschluss von Einzelhandelsbetrieben, einen erheblich breiteren Raum einnehmen. Ebenso wenig ist die vom Plangeber angestellte Erwägung, dass diese Anlagen in fast allen Baugebieten zulässig seien und aufgrund ihrer Standortbedürfnisse auch eher in andere Baugebiete passten, geeignet, die Bedeutung der Ausschlussklausel für das genannte Planungsziel in Frage zu stellen. Denn ein zweiter (gleich- oder gar vorrangiger) Grund für ihre Festsetzung wird hiermit nicht genannt. Die Erwägung steht vielmehr für die Abwägung des Plangebers, dass Gründe, die der im Interesse einer Flächensicherung für das produzierende und verarbeitende Gewerbe festgesetzten Aus-

schlussklausel widerstreiten, nicht bestehen. Schließlich überzeugt es auch nicht, wenn die Antragsgegnerin eine nur untergeordnete Bedeutung des Ausschlusses von Ausnahmen für Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale und gesundheitliche Zwecke daraus herzuleiten versucht, dass es sich insoweit nur um eine von vielen Nutzungsarten handele, die vom Plangeber unerwünscht seien. Dem Einwand liegt eine isolierte Betrachtungsweise zugrunde, die verfehlt ist, wenn eine planerische Grundkonzeption - wie hier - von verschiedenen Festsetzungen getragen wird.

Ob das Verwaltungsgericht zu Recht angenommen hat, dass der Bebauungsplan zu einem Zeitpunkt festgestellt worden sei, in dem sich der Anstieg der Asylbewerberzahlen und der wachsende Bedarf an Unterbringungsplätzen bereits abgezeichnet habe, kann dahinstehen. Das Verwaltungsgericht hat seine diesbezüglichen Ausführungen selbst als einen lediglich ergänzenden Hinweis bezeichnet und damit kenntlich gemacht, dass es sich nicht um entscheidungstragende Erwägungen handelt. Von daher kommt es auch auf das hiergegen gerichtete Beschwerde vorbringen der Antragsgegnerin nicht an.

b) Die Antragsgegnerin und die Beigeladene können nicht mit Erfolg geltend machen, dass die Grundzüge der Planung durch die erteilte Befreiung für die Schaffung der Asylbewerberunterkünfte gleichwohl deshalb nicht berührt würden, weil die Baugenehmigungen auf zwei Jahre befristet seien.

Durch das Erfordernis der Wahrung der Grundzüge der Planung soll sichergestellt werden, dass die Festsetzungen des Bebauungsplans nicht beliebig durch Verwaltungsakte außer Kraft gesetzt werden können. Die Änderung eines Bebauungsplans obliegt nach den §§ 1 Abs. 8, 2 Abs. 1 BauGB der Gemeinde und nicht der Bauaufsichtsbehörde. Hierfür ist in den §§ 3 ff. BauGB ein bestimmtes Verfahren unter Beteiligung der Bürger und der Träger öffentlicher Belange vorgeschrieben, von dem nur unter den im Baugesetzbuch normierten Voraussetzungen und nur in der dort bestimmten Weise (vgl. §§ 13, 13a BauGB) abgewichen werden darf. Das gilt auch in der Einheitsgemeinde Ham-

burg, in der den Bezirksämtern sowohl die Bauaufsicht als auch die Aufstellung der Bebauungspläne übertragen ist. Diese Regelungen dürfen nicht durch eine großzügige Befreiungspraxis unterlaufen werden (vgl. BVerwG, Beschl. v. 5.3.1999, BauR 1999, 1280). Steht - wie hier - die Abweichung von einer Festsetzung in Rede, die für die Grundzüge der Planung maßgeblich ist, so wird die Grenze für die Erteilung einer Befreiung deshalb nur dann nicht überschritten, wenn die Abweichung nicht ins Gewicht fällt (vgl. Söfker in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, Stand September 2012, § 31 Rn. 36). Mit ihrem Beschwerdevorbringen legen die Antragsgegnerin und die Beigeladene nicht zur Überzeugung des Beschwerdegerichts dar, dass diese Voraussetzung hier gegeben ist.

Die von ihnen zum Beleg für ihre Auffassung zitierte Rechtsprechung führt im vorliegenden Zusammenhang nicht weiter. Der Beschluss des VGH München vom 24. März 1994 (14 CS 93.3945, BeckRS 1994, 15913) bezeichnet es gerade als fraglich, ob die auf siebeneinhalb Jahre befristete Zulassung eines Asylbewerberwohnheims im Gewerbegebiet die Grundzüge der Planung wahrt und lässt diese Frage im Ergebnis offen. Für den von der Antragsgegnerin offenbar gezogenen Umkehrschluss, dass eine auf zwei Jahre befristete Baugenehmigung nicht die Grundzüge der Planung berühre, gibt die Entscheidung nichts her. Die Beschlüsse des OVG Koblenz vom 16. Oktober 1991 (NVwZ 1992, 592) und des VGH Mannheim vom 17. Juli 1992 (ZfBR 1993, 43), die ein für dreieinhalb Jahre genehmigtes Aussiedlerwohnheim im Gewerbegebiet bzw. eine auf sechs Jahre befristete Genehmigung einer Asylbewerberunterkunft im Gewerbegebiet betreffen, beschäftigen sich nicht mit der Frage, ob durch die im Befreiungswege zugelassenen Vorhaben die Grundzüge der Planung berührt werden. Nichts anderes gilt für das Urteil des VG Augsburg vom 29. November 2012 (Au 5 K 11.1606 und Au 5 K 11.1967, juris), das nicht über eine Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB zu entscheiden hatte, sondern ein auf eine Nutzungsdauer von fünf Jahren beschränktes Asylbewerberwohnheim im faktischen Gewerbegebiet als ausnahmefähig i.S.d. §§ 34 Abs. 2, 31 Abs. 1 BauGB erachtet hat. Die von der Beigeladenen angeführten Entschei-

dungen des VG München vom 14. Januar 2008 und 17. Dezember 2008 (M 8 K 08.129 und M 8 E 08.5752, juris) sind schließlich schon deshalb nicht einschlägig, weil sie Baulinien überschreitende Werbeanlagen an Baugerüsten und damit einen gänzlich anderen Sachverhalt betreffen.

Soweit die Beigeladene vorträgt, die Grundzüge der Planung stellten typischerweise langfristige Zielsetzungen dar, mag dem zwar zuzustimmen sein. Wenn die Antragsgegnerin aus demselben Gedanken heraus geltend macht, dass die durchschnittliche Geltungsdauer eines Bebauungsplans mindestens 40 Jahre betrage und ein Zeitraum von zwei Jahren gemessen hieran geringfügig sei, ist dem aber nicht zu folgen. Ein dermaßen unüberschaubarer Zeitraum wie 40 Jahre stellt keinen geeigneten Bezugsrahmen dar, um das Gewicht des hier in Rede stehenden Eingriffs in die planerische Grundkonzeption zu bestimmen. Dass ein Zeitraum von zwei Jahren nicht unwesentlich ist, wird dagegen dann deutlich, wenn man die Frage nach der Sinnhaftigkeit eines Planänderungsverfahrens stellt. Der Zeitraum ist nicht so kurz bemessen, als dass es unverhältnismäßig erschiene, die der planerischen Grundkonzeption zuwiderlaufende Nutzung des Vorhabengrundstücks zur Unterbringung von Asylbewerbern unter den Vorbehalt einer Planänderung mit dem Ziel der Festsetzung einer befristeten Zwischennutzung gemäß § 9 Abs. 2 BauGB zu stellen. Das gilt umso mehr, als eine Baugenehmigung gemäß § 33 BauGB schon während der Planaufstellung erteilt werden kann.

Zudem hat das Verwaltungsgericht zu Recht nicht nur auf den bloßen Zeitraum abgestellt, während dessen das streitbefangene Grundstück jedenfalls teilweise einer den Grundzügen der Planung entsprechenden Nutzung entzogen wird, sondern darüber hinaus wertend berücksichtigt, dass gerade dieses Grundstück bzw. die Notwendigkeit, nach Verlagerung des ehemaligen Betriebs- und Recyclinghofes der Stadtreinigung seine Anschlussnutzung zu regeln, den Anlass zur Aufstellung des Bebauungsplans Lokstedt 58 gegeben hat. Dem Grundstück kommt damit im Planungsgefüge eine zentrale Bedeutung zu, was der Dauer seiner Zweckentfremdung eine gesteigerte Qualität verleiht. Zwar

ist der Antragsgegnerin einzuräumen, dass die genehmigten Vorhaben nur einen Teil des Grundstücks einnehmen. Der südliche Bereich, in dem die Asylbewerberunterkünfte vorgesehen sind, dürfte für die Dauer dieser Nutzung jedoch kaum noch für nennenswerte gewerbliche Nutzungen und erst recht nicht für die Ansiedlung der vom Plangeber vorrangig angestrebten flächenbeanspruchenden und emissionsträchtigen Betriebe in Betracht kommen. Dieser Bereich macht etwa die Hälfte des Grundstücks aus, das seinerseits knapp die Hälfte des Plangebiets einnimmt. Das vorhandene, vom Plangeber aufgrund des Mangels an Gewerbegebietsflächen (vgl. S. 27 der Begründung zum Bebauungsplan) ersichtlich als Chance begriffene Flächenpotenzial kann daher in den nächsten zwei Jahren nur sehr unvollkommen ausgeschöpft werden. Dass das Vorhabengrundstück im Eigentum der Antragsgegnerin steht und sie es damit ohnehin in der Hand hat, den Zeitpunkt zu bestimmen, in dem es einer plangemäßen Nutzung zugeführt wird, ist nicht von Bedeutung. Ebenso wenig spielt es eine Rolle, dass die Containeranlagen nach Beendigung der Nutzung leicht wieder entfernt werden können. Denn zum einen steht hier allein eine Befreiung von der Art der baulichen Nutzung in Rede. Für Nutzungen gilt aber regelmäßig, dass sie verhältnismäßig leicht wieder aufgegeben werden können. Zum anderen versteht es sich von selbst, dass nur befristet genehmigte bauliche Anlagen nach Ablauf der Genehmigung zu beseitigen sind, sofern sie nicht erneut genehmigungsfähig sind.

Bereits aus den vorstehenden Gründen spricht Überwiegendes dafür, dass die Grenze für die Erteilung einer Befreiung überschritten ist und es Sache des Plangebers in dem dafür vorgeschriebenen Verfahren wäre, abzuwägen, ob dem von der Antragsgegnerin ins Feld geführten dringenden Bedarf an Wohnunterkünften für Asylbewerber vorübergehend der Vorzug gegenüber dem Interesse an einer Gewerbeansiedlung gegeben werden soll.

Hinzu kommt aber außerdem Folgendes: Asylbewerberunterkünfte der hier in Rede stehenden Art sind nach der Rechtsprechung des Beschwerdegerichts (OVG Hamburg, Urt. v. 10.4.1997, NordÖR 1999, 354; Beschl. v. 27.10.2005,

2 Bf 320/03, m.w.N.) zwar als Anlagen für soziale Zwecke zu qualifizieren (vgl. auch die Nachw. bei Jäde in: Jäde/Dirnberger/Weiß, BauGB/BauNVO, 6. Aufl. 2010, § 3 BauNVO Rn. 6). Sie sind dem Wohnen jedoch ähnlich, weil sie nach ihrer gesetzlichen Zweckbestimmung für eine mehr als nur unbeachtlich kurze Dauer Lebensmittelpunkt des einzelnen Asylbewerbers sind (vgl. BVerwG, Urt. v. 17.12.1998, BVerwGE 108, 190, 202; VGH Mannheim, Beschl. v. 14.3.2013, 8 S 2504/12, juris; VGH München, Beschl. v. 24.3.1994, a.a.O., m.w.N.). In Gewerbegebieten, die in erster Linie der Unterbringung von gewerblichen Betrieben dienen, soll nicht gewohnt werden. Dies ergibt sich bestätigend aus § 8 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO, nach dem nur gleichsam als notwendige Ergänzung der gewerblichen Nutzung Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonen sowie Betriebsinhaber und -leiter ausnahmsweise zugelassen werden können. Bauvorhaben, die außerhalb des Anwendungsbereichs des § 8 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO einer Wohnnutzung zu dienen bestimmt sind, sind mit dem Charakter eines Gewerbegebiets unvereinbar. Dasselbe gilt für wohnähnliche Nutzungen. Sie sind auch dann in einem Gewerbegebiet typischerweise unzulässig, wenn sie rechtlich als eine (an sich) ausnahmsweise zulässige Anlage für soziale Zwecke einzuordnen sind, da nach dem typisierenden Ansatz der Baugebietsvorschriften jede Nutzung unter dem Vorbehalt ihrer Gebietsverträglichkeit steht (vgl. BVerwG, Beschl. v. 13.5.2002, BauR 2002, 1499 zu einem Seniorenpflegeheim; vgl. ferner BVerwG, Urt. v. 29.4.1992, BVerwGE 90, 140, zur Unzulässigkeit einer Appartementvermietung an Montaguearbeiter für zwei bis sechs Monate). Das legt es mehr als nahe, auch Gemeinschaftsunterkünfte für Asylbewerber in einem Gewerbegebiet regelmäßig als abstrakt gebietsunverträglich anzusehen (vgl. VGH Mannheim, Beschl. v. 14.3.2013, a.a.O.; VGH München, Beschl. v. 24.3.1994, a.a.O.; VG Schwerin, Beschl. v. 29.9.2012, 2 B 409/12, juris). Dieser Befund steht einer Befreiung zwar nicht von vornherein entgegen (vgl. BVerwG, Urt. v. 2.2.2012, BVerwGE 142, 1, 8). Vorliegend kann aber nicht außer Betracht bleiben, dass sich der Plangeber im Hinblick auf sechs im Plangebiet vorhandene Wohnhäuser mit der Frage einer Wohnnutzung abwägend befasst und sich gerade dazu entschieden hat, die bestehende Wohnnutzung perspektivisch zugunsten einer

ausschließlich gewerblichen Nutzung aufzulösen. Als Grund hierfür wird unter Nummer 4.2.9 der Begründung zum Bebauungsplan (S. 22) zum einen die im Plangebiet dominierende Gewerbenutzung genannt, zum anderen die erhebliche, insbesondere durch die nahegelegene Trasse der Güterumgehungsbahn ausgelöste nächtliche Lärmbelastung und die ebenso erheblichen Bodenbelastungen, die eine Entsiegelung und Schaffung von Freiflächen ausschließen. Auch im Hinblick auf diese Konfliktlage und die vom Plangeber insoweit vorgenommene Abwägung stellt sich die genehmigte Nutzungsdauer der wohnähnlichen Asylbewerberunterkünfte nicht als so geringfügig dar, als dass die Vorhaben noch mit den planerischen Vorstellungen in Einklang zu bringen wären. Sie lösen vielmehr bodenrechtliche Spannungen aus, die einer Abwägung durch den Plangeber bedürfen.

c) Schließlich ist es unzutreffend, wenn die Antragsgegnerin meint, die Frage nach der Wahrung der Grundzüge der Planung sei unter Berücksichtigung des jeweiligen Befreiungsgrundes und des ihm konkret beizumessenden Gewichts zu beantworten. Die von ihr im Hinblick auf die angestiegenen Asylbewerberzahlen als dringlich bezeichnete Notwendigkeit, weitere Asylbewerberunterkünfte zu schaffen, mag - was hier keiner weiteren Prüfung bedarf - den Befreiungsgrund des § 31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB („wenn Gründe des Wohls der Allgemeinheit die Befreiung erfordern“) erfüllen. Dem Gesetz ist jedoch nicht zu entnehmen, dass das Erfordernis, dass die Grundzüge der Planung nicht berührt werden dürfen, und die in den Nummern 1 bis 3 normierten Befreiungsgründe in einem Verhältnis der Wechselwirkung stehen. Der Gesetzgeber hat das genannte Erfordernis gleichsam vor die Klammer gezogen und zur allgemeinen Zulässigkeitsvoraussetzung erhoben, die für alle Befreiungsfälle Geltung beansprucht. Damit hat er klargestellt, dass unabhängig davon, wie die weiteren Tatbestandsmerkmale im Einzelnen auszulegen sein mögen, eine Befreiung jedenfalls dann nicht in Betracht kommt, wenn hierdurch die Grundzüge der Planung berührt werden (BVerwG, Beschl. v. 5.3.1999, a.a.O.). Auch der Befreiungsgrund des § 31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB erfährt insoweit keine Privilegierung. Ein Bebauungsplan hat Rechtsnormcharakter; seine Festsetzungen

sind für das Baugenehmigungsverfahren grundsätzlich strikt verbindlich. Eine Befreiung, mit der einem bestimmten öffentlichen Interesse Rechnung getragen werden soll, verbietet sich, wenn dadurch die in den Grundzügen der Planung verkörperte geordnete städtebauliche Entwicklung beeinträchtigt würde. In Fällen dieser Art bedarf es eines Ausgleichs zwischen einander widerstrebenden - häufig zum Teil bodenrechtlichen, zum anderen Teil nicht-bodenrechtlichen - Gemeininteressen. Ein solcher Ausgleich bedarf gleichsam der Einbettung in die gesamte Interessenlage. Die Befreiung ist nicht das geeignete und deshalb auch nicht das zugelassene Mittel, dies zu erreichen. Steht der Befreiung ein bodenrechtlicher Belang in beachtlicher Weise entgegen, so vermag sich gegen ihn weder der - obschon gewichtige - Gemeinwohlgrund durchzusetzen, noch ist eine "Kompensation" (Saldierung) aller betroffenen, für und gegen das Vorhaben sprechenden Belange möglich. Für eine Kompensation oder Saldierung der öffentlichen Belange im Sinne einer Bevorzugung des einen Belanges unter Zurücksetzung anderer Belange lässt das Gesetz bei der Anwendung des § 31 Abs. 2 BauGB keinen Raum. Eine solche Saldierung widerstrebender Belange würde eine Abwägung im Sinne des § 1 Abs. 7 BauGB voraussetzen, die durch die Gewichtung der einzelnen Belange und durch ihren - zur Gewichtigkeit der einzelnen Belange nicht außer Verhältnis stehenden - Ausgleich gekennzeichnet ist. Sie kann nicht im Zuge einer von der Baugenehmigungsbehörde auszusprechenden Befreiung vorgenommen werden, sondern erfordert notwendig den Einsatz einer spezifisch planerischen Gestaltungsfreiheit, wie sie nur dem Plangeber in dem dafür vorgeschriebenen Verfahren zukommt (vgl. zu allem BVerwG, Urt. v. 9.6.1978, BVerwGE 56, 71, 77 f.).

2. Zu Unrecht rügt die Antragsgegnerin darüber hinaus die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass die objektiv rechtswidrigen Befreiungen den Gebietserhaltungsanspruch der Antragstellerin verletzen.

a) Die Antragsgegnerin meint, dem in § 2 Nr. 1 Satz 3 der Planverordnung festgesetzten Ausschluss von Ausnahmen für Anlagen für soziale Zwecke, von

dem befreit worden sei, komme kein nachbarschützender Charakter kraft Bundesrechts zu, weil die Ausschlussklausel auf einer planerischen Feinsteuerung gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauNVO beruhe. In einem solchen Falle komme Nachbarschutz nur kraft Ortsrechts in Betracht, wenn die modifizierte Festsetzung nach dem Willen des Plangebers dem Schutz der Nachbarn diene, was hier zu verneinen sei. Diese Auffassung wird in der Tat in der Rechtsprechung vielfach vertreten und von Teilen der Literatur geteilt (vgl. statt vieler nur die Nachw. bei Fickert/Fieseler, BauNVO, 11. Aufl. 2008, § 8 Rn. 3.12 und Jäde, a.a.O., § 29 BauGB Rn. 46 f.). Das Beschwerdegericht neigt allerdings nicht dazu, ihr zu folgen. Nach den grundlegenden Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts in seinen Urteilen vom 16. September 1993 (BVerwGE 94, 151) und 23. August 1996 (BVerwGE 101, 364) besteht keine Veranlassung zu der Annahme, dass die nachbarschützende Wirkung von Festsetzungen über die Art der baulichen Nutzung ohne Rücksicht auf den im Wege einer Feinsteuerung festgesetzten konkreten Planinhalt auf das in den §§ 2 ff. BauNVO normierte Baugebietstypische beschränkt ist. Der bauplanungsrechtliche Nachbarschutz beruht auf dem Gedanken des wechselseitigen Austauschverhältnisses: Weil und soweit der einzelne Eigentümer gemeinsam mit anderen Eigentümern in der Ausnutzung seines Grundstücks öffentlich-rechtlichen Beschränkungen unterworfen ist, kann er grundsätzlich auch deren Beachtung im Verhältnis zu den anderen Eigentümern verlangen. Der Hauptanwendungsfall für diesen Grundsatz sind die Festsetzungen eines Bebauungsplans über die Art der baulichen Nutzung. Durch sie werden die Planbetroffenen im Hinblick auf die Nutzung ihrer Grundstücke zu einer rechtlichen Schicksalsgemeinschaft verbunden. Die Beschränkung der Nutzungsmöglichkeiten des eigenen Grundstücks wird dadurch ausgeglichen, dass auch die anderen Grundeigentümer diesen Beschränkungen unterworfen sind. Daher darf das Ausgleichsverhältnis nicht einseitig aufgehoben werden. Der gewollte Interessenausgleich würde sonst aus dem Gleichgewicht gebracht, denn ein Grundeigentümer würde über die normierte Beschränkung seiner Baufreiheit hinaus nochmals durch eine nicht zulässige Nutzung eines anderen Grundeigentümers zusätzlich belastet. Diese Rechtfertigung für den nachbarschützenden Charakter der Festsetzungen über

die Art der baulichen Nutzung gilt nicht minder, wenn der Plangeber die zulässige Art der baulichen Nutzung in einem Baugebiet im Wege der planerischen Feinsteuerung gemäß § 1 Abs. 4 ff. BauNVO modifiziert und z.B. - wie hier - in einem Gewerbegebiet Ausnahmen für Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale und gesundheitliche Zwecke ausgeschlossen hat. Indem der Ordnungsgeber zur begrenzten Anpassung der zulässigen Nutzungen an spezielle Anforderungen der Planung und die konkreten städtebaulichen Verhältnisse ermächtigt, hat er die daraus resultierenden Abwandlungen bereits „mitbedacht“ (vgl. Stock in: König/Roesner/Stock, BauNVO, 2. Aufl. 2003, § 8 Rn. 56). Die Baugebietstypologie der Baunutzungsverordnung wird hierbei nicht verlassen. Festsetzungen, welche die allgemeine Zweckbestimmung des jeweiligen Baugebiets nicht wahren, sind unwirksam (vgl. § 1 Abs. 5, Abs. 6 Nr. 2, Abs. 7 Nr. 3 und Abs. 10 Satz 3 BauNVO sowie BVerwG, Beschl. v. 22.12.1989, BauR 1990, 186).

Im Übrigen wäre die von der Antragsgegnerin vertretene Auffassung nur dann zielführend, wenn die Vorhaben der Beigeladenen ohne die Ausschlussklausel des § 2 Nr. 1 Satz 3 der Planverordnung als Anlage für soziale Zwecke gemäß § 8 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO im Gewerbegebiet ausnahmsweise zulässig wären. Davon ist mangels abstrakter Gebietsverträglichkeit aber - wie oben dargelegt - gerade nicht auszugehen.

b) Soweit die Antragsgegnerin einen Gebietserhaltungsanspruch der Antragstellerin ferner deshalb in Abrede stellt, weil diese ihr Grundstück selbst nicht plangemäß nutze, greift ihr Einwand ebenfalls nicht durch. Zwar fehlt es im Falle einer planwidrigen Nutzung des Nachbarn an dem Austauschverhältnis, das - wie ausgeführt - den Gebietserhaltungsanspruch sachlich begründet. Das gilt jedenfalls dann, wenn der Nachbar eben die Nutzung abwehren will, die er selbst ausübt (vgl. VGH München, Beschl. v. 15.3.2011, 15 CS 11.9, juris, Rn. 18). Ob darüber hinaus ein Gebietserhaltungsanspruch auch dann ausscheidet, wenn - wie hier - unterschiedliche Nutzungen in Rede stehen, kann offen bleiben. Denn jedenfalls erscheint es dann nicht gerechtfertigt, von einer

anspruchvernichtenden Aufhebung des Austauschverhältnisses auszugehen, wenn auf dem Nachbargrundstück zwar (nunmehr) planwidrige Nutzungen ausgeübt werden, daneben aber auch plankonforme Nutzungen vorhanden sind. Auf dem Grundstück der Antragstellerin sind seit mehr als 20 Jahren eine Spielhalle, ein Billard-Cafe und ein Pizzaservice ansässig. Während die Spielhalle dem in § 2 Nr. 1 Satz 3 der Planverordnung festgesetzten Ausschluss von Ausnahmen für Vergnügungsstätten unterfällt, lässt sich für das Billard-Cafe ohne nähere Kenntnis seiner Ausgestaltung gegenwärtig nicht abschließend beurteilen, welcher Nutzungsart es zuzuordnen ist. Ein Billard-Cafe kann ebenfalls als Vergnügungsstätte zu qualifizieren sein (vgl. BVerwG, Urt. v. 20.8.1992, BauR 1993, 51), aber auch eine im Gewerbegebiet als Gewerbebetrieb aller Art (§ 8 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO) zulässige Schank- und Speisewirtschaft oder eine dort ebenfalls zulässige Anlage für sportliche Zwecke (§ 8 Abs. 2 Nr. 4 BauNVO) darstellen. Dagegen genießt jedenfalls der Pizzaservice zweifelsfrei nicht nur Bestandsschutz, sondern steht auch im Einklang mit den Festsetzungen des Bebauungsplans, weil es sich hierbei um einen nach § 8 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO zulässigen Gewerbebetrieb aller Art handelt. Dass er nicht zu den flächenbeanspruchenden und emissionsträchtigen Betrieben bzw. dem typischen produzierenden und verarbeitendem Gewerbe gehört, für das die Flächen nach den Grundzügen der Planung vorrangig gesichert werden sollen, ist entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin für den Gebietserhaltungsanspruch der Antragstellerin ohne Bedeutung.

3. Schließlich erweist sich die vom Verwaltungsgericht im Rahmen der §§ 80a, 80 Abs. 5 VwGO vorgenommene Interessenabwägung auch nicht deshalb als fehlerhaft, weil es - wie die Antragsgegnerin meint - übersehen habe, dass die streitgegenständliche Nutzung innerhalb kürzester Zeit beendet werden könne und die Beseitigung der Wohncontainer ebenso leicht möglich sei. Zwar mag es vor diesem Hintergrund missverständlich sein, wenn das Verwaltungsgericht ausgeführt hat, es gelte zu verhindern, dass später nur schwer wieder rückgängig zu machende Tatsachen geschaffen würden. Dies ändert jedoch nichts daran, dass an der sofortigen Vollziehung einer aller Voraussicht

nach rechtswidrigen Baugenehmigung weder ein privates noch ein öffentliches Interesse besteht. Zudem hat die Aussage des Verwaltungsgerichts jedenfalls in dem Sinne ihre Berechtigung, dass ohne die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Widersprüche der Antragstellerin die Gefahr bestünde, dass ihre Rechte aufgrund der Befristung der Baugenehmigungen wesentlich verkürzt, wenn nicht gar vereitelt werden.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 2 und 3 Halbsatz 1, 159 VwGO i.V.m. § 100 Abs. 1 ZPO.

Die Streitwertfestsetzung folgt aus §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1, 47 Abs. 1, 39 Abs. 1 GKG und berücksichtigt, dass über die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes hinsichtlich zweier Baugenehmigungen gestritten worden ist.