

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 C 3.03
VGH 1 B 01.2220

Verkündet
am 30. Juni 2004
Oertel
Justizhauptsekretärin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 30. Juni 2004
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. P a e t o w
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. R o j a h n , G a t z ,
Dr. J a n n a s c h und die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. P h i l i p p

für Recht erkannt:

Die Revision der Beigeladenen gegen das Urteil des
Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 11. April 2003 wird
zurückgewiesen.

Die Beigeladene trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I.

Die Beteiligten streiten um die Erteilung einer Baugenehmigung für den Umbau und die Änderung der Nutzung des Schalterraums eines Postgebäudes.

Die Rechtsvorgängerin der Klägerin, die ... AG, beantragte im November 1998 die Baugenehmigung für die "Umgestaltung und Modernisierung der Schalterhalle" eines Postgebäudes auf dem Gebiet der beigeladenen Gemeinde. Nach den Bauvorlagen sollen die bestehenden geschlossenen Schalter verlegt und "durch eine offene, moderne Einrichtung" ersetzt sowie "weitere Verkaufsregale für Papier- und Schreibwaren aufgestellt werden, um ein breiteres postspezifisches Angebot zu offerieren". Hilfsweise wurde die Erteilung einer Genehmigung zum Betreiben der Postfiliale "einschließlich eines reduzierten postspezifischen Papier-, Büro- und Schreibwarensortiments" beantragt.

Der am 15. März 1982 in Kraft getretene Bebauungsplan Nr. 12 a der Beigeladenen weist das Baugrundstück, das im Eigentum der Deutschen Post AG steht, als "Post-

dienstgebäude, Gemeinbedarfsfläche" aus. Die Beigeladene verweigerte ihr Einvernehmen, weil das Vorhaben in beiden Varianten dieser Festsetzung widerspreche. Der Beklagte lehnte die Anträge ab, weil es sich bei der geplanten Nutzung um eine "auf Gewinnerzielung ausgerichtete Dienstleistung" und damit um eine mit der Festsetzung "Gemeinbedarfsfläche" nicht zu vereinbarende reine Verkaufstätigkeit handle.

Das Verwaltungsgericht hat der nach erfolglosem Widerspruch erhobenen Verpflichtungsklage der Vorgängerin der Klägerin hinsichtlich des Hauptantrages (großes Sortiment) stattgegeben: Die Festsetzung "Postdienstgebäude, Gemeinbedarfsfläche" sei infolge der Privatisierung der Post im Zuge der Postreformen I und II funktionslos und damit unwirksam geworden. Die Umgebung des Baugrundstücks sei als Mischgebiet einzustufen, in dem das Vorhaben als Einzelhandelsbetrieb zulässig sei. Die Beigeladene legte Berufung ein und machte geltend, die umstrittene Festsetzung sei nicht obsolet geworden und stehe der geplanten Verkaufstätigkeit als reiner Ladennutzung entgegen. Im Berufungsrechtszug trat die jetzige Klägerin, ein Unternehmen der Deutschen Post AG, in das Verfahren ein und verteidigte das erstinstanzliche Urteil im Ergebnis.

Das Berufungsgericht hat das "Postgebäude" und dessen Umgebung in Augenschein genommen und die Berufung der Beigeladenen mit Urteil vom 11. April 2003 zurückgewiesen, im Wesentlichen mit folgender Begründung:

Das Bauvorhaben sei bauplanungsrechtlich zulässig, weil es den Festsetzungen des Bebauungsplans Nr. 12 a entspreche. Die Festsetzung "Postdienstgebäude, Gemeinbedarfsfläche" sei nicht funktionslos geworden. Sie finde ihre Rechtsgrundlage nach wie vor in § 9 Abs. 1 Nr. 5 BBauG. Einen "Gemeinbedarf Post" im Sinne dieser Vorschrift gebe es weiterhin, weil die zur Grundversorgung erforderlichen Postdienstleistungen (sog. Universaldienst) noch eine Aufgabe des Gemeinbedarfs erfüllten. Eine Postfiliale, in der - wie in der streitgegenständlichen Filiale - diese Dienstleistungen erbracht würden, sei eine der Allgemeinheit dienende Einrichtung. Im Zuge der Privatisierung sei das Postwesen nicht vollständig dem durch die allgemeinen Gesetze geregelten "freien Spiel der Kräfte" überlassen worden. Nach Art. 87 f Abs. 1 GG müsse der Staat im Postsektor weiterhin mit hoheitlichen Mitteln für die

Sicherung der Infrastruktur sorgen. Ihn treffe insoweit eine "Infrastrukturverantwortung", die durch das Postgesetz und die Post-Universaldienstleistungsverordnung ausgefüllt und konkretisiert werde. Hieraus ergebe sich, dass die Belange des Postwesens im Sinne von § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 8 BauGB noch einen Allgemeinwohlbezug hätten, der die Darstellung und Festsetzung von Flächen für einen entsprechend konkretisierten Gemeinbedarf rechtfertige. Für die Deutsche Post AG gelte dies in besonderem Maße, weil ihr bis zum 31. Dezember 2007 das ausschließliche Recht zur Beförderung bestimmter Briefsendungen und adressierter Kataloge zustehe (sog. befristete gesetzliche Exklusivlizenz). Soweit der Bebauungsplan den überholten Begriff "Dienstgebäude" verwende, sei dies unschädlich. Das Vorhaben der Klägerin sei mit der umstrittenen Festsetzung vereinbar. Die Festsetzung schließe eine über den Gemeinbedarf hinausgehende ("postfremde") gewerbliche Nutzung der Posteinrichtung nicht aus, soweit sie von untergeordneter Bedeutung sei und die Postdienstleistungen weiterhin die prägende Nutzung darstellten. Die Beweisaufnahme habe ergeben, dass diese Voraussetzungen hier erfüllt seien. Hilfsweise sei festzustellen, dass das Vorhaben der Klägerin nach § 34 Abs. 2 BauGB i.V.m. § 6 Abs. 2 Nr. 3 BauNVO auch dann zulässig sei, wenn die umstrittene Festsetzung unwirksam geworden wäre. Der Augenschein habe bestätigt, dass die Umgebung des Baugrundstücks ein "faktisches" Mischgebiet darstelle. Das Vorhaben widerspreche der Eigenart dieses Gebiets nicht (§ 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO).

Mit der vom Berufungsgericht zugelassenen Revision verfolgt die Beigeladene das Begehren, die vorinstanzlichen Entscheidungen aufzuheben und die Verpflichtungsklage der Klägerin abzuweisen. Sie teilt den rechtlichen Ausgangspunkt des Berufungsgerichts, dass die Festsetzung der Gemeinbedarfsfläche im Bebauungsplan Nr. 12 a durch die Privatisierung der Post nicht funktionslos geworden sei, und rügt der Sache nach die Verletzung von § 9 Abs. 1 Nr. 5 BauGB: Mit der Festsetzung einer Gemeinbedarfsfläche für die Post sei eine "postfremde" Nutzung wie der Verkauf von Artikeln des Büro- und Schreibwarensortiments nicht vereinbar. Von einer Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 5 BauGB könne zwar im Einzelfall nach § 31 Abs. 2 BauGB befreit werden. Vorliegend könne die Klägerin jedoch keine Befreiung beanspruchen.

Die Klägerin hält das Berufungsurteil im Ergebnis für zutreffend, vertritt jedoch die Auffassung, dass es sich bei der Erbringung von Postdienstleistungen nach der Postreform nicht mehr um die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe handle. Die Festsetzung einer Gemeinbedarfsfläche "Postdienstgebäude" sei daher funktionslos geworden.

Der Beklagte verteidigt das angefochtene Urteil.

II.

Die Revision ist nicht begründet. Das Berufungsurteil steht in Einklang mit Bundesrecht. Der Verwaltungsgerichtshof hat zu Recht entschieden, dass das Umbau- und Nutzungsänderungsvorhaben der Klägerin mit der Festsetzung "Postdienstgebäude, Gemeinbedarfsfläche" im Bebauungsplan Nr. 12 a der Beigeladenen vereinbar ist.

1. Diese Festsetzung, welche die Beigeladene im Jahr 1982 für das Postamt der damals öffentlich-rechtlich organisierten Deutschen Bundespost getroffen hat, fand ihre rechtliche Grundlage in § 9 Abs. 1 Nr. 5 BBauG. Zu jener Zeit stand der Gemeinbedarfscharakter der in einem Postamt erbrachten Dienstleistungen außer Frage. Diese Festsetzung ist infolge der Privatisierung der Post im Zuge der Postreform II (Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation - Postneuordnungsgesetz - vom 14. September 1994, BGBl I S. 2325) nicht "funktionslos" und damit unwirksam geworden. Eine bauplanerische Festsetzung tritt erst dann außer Kraft, wenn und soweit die Verhältnisse, auf die sie sich bezieht, in der tatsächlichen Entwicklung einen Zustand erreicht haben, der eine Verwirklichung der Festsetzung auf unabsehbare Zeit ausschließt, und wenn diese Tatsache so offensichtlich ist, dass ein in ihre Fortgeltung gesetztes Vertrauen keinen Schutz verdient (BVerwG, Urteil vom 29. April 1977 - BVerwG 4 C 39.75 - BVerwGE 54, 5; stRspr). Das gilt auch für Gemeinbedarfsflächen nach § 9 Abs. 1 Nr. 5 BBauG/BauGB. Sie können ihre städtebauliche Steuerungsfunktion nicht mehr erfüllen, wenn der Gemeinbedarfscharakter, den die planende Gemeinde mit der Festsetzung verbunden hat, auf Grund einer Änderung der Rechtslage entfällt und die Festsetzung damit ihren Gegenstand oder ihren Adressaten verliert. Dem Berufungsgericht ist darin zu-

zustimmen, dass eine solche Entwicklung auf dem Gebiet des Postwesens nicht stattgefunden hat. Es gibt nach wie vor einen "Gemeinbedarf Post".

Das Berufungsgericht sieht in dem Zusatz "Postdienstgebäude" für das Grundstück der Deutschen Post AG eine durch die Privatisierung der Post zwar überholte, aber unschädliche Falschbezeichnung, die nach dem Abschluss der Postreform II im Kern auf die Erbringung von Post-Universaldienstleistungen im Sinne des Postgesetzes vom 22. Dezember 1997 (BGBl I S. 3294, mit späteren Änderungen) und der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) vom 15. Dezember 1999 (BGBl I S. 2418) ziele und entsprechend den geänderten Rahmenbedingungen im Sinne von "Filiale" verstanden werden könne. An diese Auslegung des Bebauungsplans, der dem irrevisiblen Landesrecht angehört, ist der erkennende Senat gebunden (§ 173 VwGO i.V.m. § 560 ZPO). Mit diesem Inhalt erfüllt die umstrittene Festsetzung noch die städtebauliche Ordnungsfunktion, welche die Beigeladene der Gemeinbedarfsfläche für ein "Postdienstgebäude" ursprünglich beigemessen hat.

1.1 "Flächen für den Gemeinbedarf" legen die Art der baulichen Nutzung fest. Sie sind mit einer konkretisierenden Zweckbestimmung zu versehen, um die Mindestanforderungen eines qualifizierten Bebauungsplans (§ 30 BBauG, § 30 Abs. 1 BauGB) an die Festlegung der Nutzungsart zu erfüllen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 13. Juli 1989 - BVerwG 4 B 140.88 - Buchholz 406.11 § 236 BauGB Nr. 1). Der in § 9 Abs. 1 Nr. 5 BauGB verwendete Begriff des Gemeinbedarfs wird in § 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB näher bestimmt und durch Beispiele erläutert (BVerwG, Beschluss vom 18. Mai 1994 - BVerwG 4 NB 15.94 - NVwZ 1994, 1004). Entsprechendes galt auch für § 9 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. § 5 Abs. 2 Nr. 2 BBauG. Danach sind Gemeinbedarfsanlagen solche baulichen Anlagen und Einrichtungen, die der Allgemeinheit dienen. Beispielhaft werden Schulen und Kirchen sowie sonstigen kirchlichen, sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Zwecken dienende Gebäude und Einrichtungen aufgezählt. Der Allgemeinheit dient eine Anlage, wenn sie, ohne dass die Merkmale des Gemeingebrauchs erfüllt zu sein brauchen, einem nicht fest bestimmten, wechselnden Teil der Bevölkerung zugänglich ist (BVerwG, Beschluss vom 18. Mai 1994 - BVerwG 4 NB 15.94 - a.a.O., S. 1005; Urteil vom 12. Dezember 1996 - BVerwG 4 C 17.95 - BVerwGE 102, 351 <356>). Aus § 5 Abs. 2 Nr. 2 BBauG/BauGB und den Gesetzesmaterialien ergibt sich ferner, dass Gemeinbedarfsanlagen Einrichtungen der

Infrastruktur darstellen, die der Gesetzgeber dem Oberbegriff der "Einrichtungen und Anlagen zur Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des öffentlichen und privaten Bereichs" zugeordnet hat (vgl. BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 1996 - BVerwG 4 C 17.95 - a.a.O., S. 354).

§ 9 Abs. 1 Nr. 5 BBauG ermächtigte die Gemeinde (ebenso wie nunmehr § 9 Abs. 1 Nr. 5 BauGB), durch Standortvorsorge die gemeindliche Infrastruktur zu gestalten und auf diese Weise eine auf die örtlichen Verhältnisse zugeschnittene Infrastrukturpolitik zu betreiben. Mit der standortgenauen Festsetzung von Gemeinbedarfsanlagen kann die Gemeinde ihre Infrastruktur wirksamer steuern als mit der Ausweisung von Baugebieten (§§ 2 bis 11 BauNVO), die zwar je nach Gebietscharakter auch Gemeinbedarfsanlagen (z.B. Anlagen für Verwaltungen, Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke) umfassen, den einzelnen Gebietstypen jedoch eine Vielzahl von Nutzungsarten zuordnen und den Standort einzelner Einrichtungen und Anlagen nicht festlegen. Die Ermächtigung zur standortgenauen Festsetzung von Gemeinbedarfsanlagen trägt einem besonderen Nutzungsinteresse der Allgemeinheit und dem gesteigerten Gemeinwohlbezug dieser Anlagen Rechnung. Auf die Rechtsform des Einrichtungsträgers kommt es nicht entscheidend an. Die Trägerschaft kann auch in der Hand einer natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts liegen. In früheren Entscheidungen hat der erkennende Senat den erforderlichen Gemeinwohlbezug einer Anlage oder Einrichtung daher bejaht, "wenn mit staatlicher oder gemeindlicher Anerkennung eine öffentliche Aufgabe wahrgenommen wird, hinter der etwaiges privatwirtschaftliches Gewinnstreben eindeutig zurücktritt" (Beschluss vom 18. Mai 1994 - BVerwG 4 NB 15.94 - a.a.O., S. 1005; ebenso Urteil vom 12. Dezember 1996 - BVerwG 4 C 17.95 - a.a.O., S. 356). Auf dieser Grundlage ist der Gemeinbedarfscharakter des Verwaltungsgebäudes eines Sozialversicherungsträgers (Beschluss vom 23. Dezember 1997 - BVerwG 4 BN 23.97 - NVwZ-RR 1998, 538), eines "unabhängigen selbst verwalteten Kultur- und Begegnungszentrums" (Beschluss vom 18. Mai 1994 - BVerwG 4 NB 15.94 - a.a.O., S. 1004) und einer (gemeinnützigen) ambulanten Einrichtung der Drogenhilfe (Beschluss vom 16. Dezember 2000 - BVerwG 4 B 4.00 - NVwZ-RR 2001, 217) bejaht worden. Arztpraxen stellen dagegen keine Gemeinbedarfsanlagen im Sinne von § 5 Abs. 2 Nr. 2 und § 9 Abs. 1 Nr. 5 BBauG/BauGB dar; ihre Zulässigkeit

richtet sich vielmehr nach § 13 BauNVO (BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 1996 - BVerwG 4 C 17.95 - a.a.O., S. 356).

Die vom Senat bisher herangezogenen Kriterien zur Bestimmung von Gemeinbedarfsanlagen im Städtebaurecht sind jedoch nicht abschließend. Die Wahrnehmung "einer dem bloßen privatwirtschaftlichen Gewinnstreben entzogenen öffentlichen Aufgabe" (BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 1996 - BVerwG 4 C 17.95 - a.a.O.) ist zwar ein herkömmliches und typisches, aber kein zwingendes Merkmal von Gemeinbedarfsanlagen im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 5 BBauG/BauGB. Es ist als Abgrenzungskriterium entwickelt worden, bevor mit der Liberalisierung und Privatisierung ehemaliger Verwaltungsmonopole etwa in den Bereichen der Bahn, der Post und der Telekommunikation neue Formen der Grundversorgung der Allgemeinheit mit Dienstleistungen entstanden sind, die das Modell privatwirtschaftlicher Leistungserbringung zur Sicherung des Allgemeinwohls mit einer besonderen staatlichen Infrastrukturverantwortung verbinden, die marktwirtschaftlich bedingte Nachteile für die Bevölkerung verhindern soll. Die staatliche "Gewährleistungs- und Überwachungsverantwortlichkeit" (vgl. Gersdorf, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band III, 4. Auflage 2001, Rn. 21 zu Art. 87 f GG) kann geeignet sein, den in § 9 Abs. 1 Nr. 5 BBauG/BauGB vorausgesetzten Gemeinwohlbezug auch solcher Anlagen und Einrichtungen herzustellen, deren Leistungserbringung sich nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen vollzieht und auf Gewinnerzielung ausgerichtet ist.

1.2 Post-Universaldienstleistungen nach §§ 11 ff. PostG, deren Qualitätsmerkmale und Rahmenbedingungen seit der Liberalisierung des Postmarktes durch die Postreform II unter dem Vorbehalt des Gewährleistungsauftrags in Art. 87 f Abs. 1 GG stehen, besitzen jenen Gemeinbedarfscharakter, der Anlagen und Einrichtungen auf "Flächen für den Gemeinbedarf" im Sinne von § 9 Abs. 1 Nr. 5 BBauG auszeichnet. Entsprechendes gilt für den Anwendungsbereich von § 9 Abs. 1 Nr. 5 BauGB.

Art. 87 f GG verbindet die Grundentscheidung für die Aufgabenprivatisierung auf dem Postsektor (Absatz 2) mit dem an den Bund gerichteten Auftrag, im Bereich des Postwesens flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten (Absatz 1). Der Gewährleistungsauftrag enthält auch eine Befugnis zur Regulierung. Der Infrastruktursicherungsauftrag soll verhindern, dass es bei und

nach der Privatisierung des Postwesens zu einer Unterversorgung mit Dienstleistungen kommt, weil der Wettbewerb (noch) nicht funktioniert oder sich auf lukrative Bereiche beschränkt (BVerfG, Beschluss vom 7. Oktober 2003 - 1 BvR 1712/01 - BVerfGE 108, 370 <393>). Die staatliche Infrastrukturverantwortung wird durch das Postgesetz und die Post-Universaldienstleistungsverordnung einfach-rechtlich umgesetzt. Für den Vollzug wurde die Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation errichtet (§§ 71 ff. des Telekommunikationsgesetzes vom 25. Juli 1996, BGBl I S. 1120).

Die Regulierung des Postwesens ist eine hoheitliche Aufgabe des Bundes (Art. 87 f Abs. 2 Satz 2 GG). Die staatliche Regulierung soll nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 und 3 PostG einen chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerb sowie eine flächendeckende Grundversorgung mit Postdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen sicherstellen. Universaldienstleistungen sind nach § 11 PostG ein Mindestangebot an lizenzpflichtigen Postdienstleistungen (insbesondere die Beförderung von Briefsendungen und adressierten Paketen), die flächendeckend in einer bestimmten Qualität und zu einem erschwinglichen Preis erbracht werden. Der Universaldienst umfasst nur solche Dienstleistungen, "die allgemein als unabdingbar angesehen werden" (§ 11 Abs. 1 Satz 3 PostG). Eine optimale Infrastruktur ist nicht gefordert. Die Gewährleistungspflicht greift gerade dort ein, wo eine Grundversorgung auf längere Sicht im Wettbewerb nicht abzudecken ist (vgl. Uerpman, in: von Münch/Kunig <Hrsg.>, GG, Band III, 5. Auflage 2003, Rn. 8 zu Art. 87 f GG m.w.N.).

Die Qualitätsmerkmale der Briefbeförderung legt § 2 Nr. 1 PUDLV fest. Bundesweit müssen bis zum 31. Dezember 2007 mindestens 12 000 stationäre Einrichtungen vorhanden sein, in denen Verträge über Briefbeförderungsleistungen abgeschlossen und abgewickelt werden können. In allen Gemeinden mit mehr als 2 000 Einwohnern muss mindestens eine stationäre Einrichtung vorhanden sein. In zusammenhängend bebauten Wohngebieten von Gemeinden mit mehr als 4 000 Einwohnern muss eine stationäre Einrichtung in maximal 2 000 m für die Kunden erreichbar sein (vgl. § 2 Nr. 1 Sätze 4 und 5 PUDLV i.d.F. des Zweiten Gesetzes zur Änderung des PostG, BGBl I 2002 S. 572). § 2 Nr. 2 bis 5 PUDLV enthält weitere Anforderungen an das Briefkastennetz und an die Betriebsabläufe. § 13 PostG sieht die Auferlegung von Universaldienstleistungspflichten vor, wenn feststeht oder zu besorgen ist, dass eine

Universaldienstleistung nicht ausreichend oder angemessen erbracht wird. Vorschriften über die Entgeltregulierung (Genehmigungspflicht) enthalten §§ 19 ff. PostG.

Die Einbeziehung von Postfilialen für den Universaldienst in den Anwendungsbereich von § 9 Abs. 1 Nr. 5 BBauG/BauGB rechtfertigt sich letztlich aus der besonderen städtebaulichen Zielsetzung, die der Gesetzgeber diesem Festsetzungsmittel beigegeben hat. Wie bereits ausgeführt stellt die Ermächtigung in § 9 Abs. 1 Nr. 5 BBauG/BauGB ein Mittel der Standortvorsorge und der Flächensicherung für Infrastruktureinrichtungen dar, die der Allgemeinheit dienen und einen gesteigerten Gemeinwohlbezug aufweisen. Darunter fällt auch die Grundversorgung mit Postdienstleistungen (Universaldienst), auf die ein Großteil der Bevölkerung nach wie vor angewiesen ist. Der gesteigerte Gemeinwohlbezug, der die "Flächen für den Gemeinbedarf" seit jeher kennzeichnet, zeigt sich nunmehr in der staatlichen Infrastrukturverantwortung und ihrer einfach-rechtlichen Ausgestaltung. Der staatliche Gewährleistungsauftrag (Art. 87 f Abs. 1 GG) ermöglicht in Hinblick auf § 9 Abs. 1 Nr. 5 BBauG/BauGB zugleich die Abgrenzung der Postzwecken dienenden Gemeinbedarfsanlagen von sonstigen Anlagen und Einrichtungen des Postsektors sowie von anderen privatwirtschaftlichen Dienstleistungen (etwa im Gesundheitswesen: Ärzte, Apotheker, sonstige Heilberufe) und Einrichtungen zur Versorgung der Bevölkerung mit Gebrauchsgütern des täglichen Lebens (Einzelhandel, Einkaufszentren), die zwar auch in einem weiteren Sinne dem öffentlichen Interesse (dem "allgemeinen Wohl") dienen, von § 9 Abs. 1 Nr. 5 BBauG/BauGB aber eindeutig nicht erfasst werden.

1.3 Zur Klarstellung sei angemerkt:

Der Gemeinbedarfscharakter einer "Gemeinbedarfsfläche" mit dem Zusatz "Post" ergibt sich nicht bereits daraus, dass § 33 Abs. 1 PostG jeden Lizenznehmer, der Briefzustelldienstleistungen erbringt, verpflichtet, Schriftstücke unabhängig von ihrem Gewicht nach den Vorschriften der Prozessordnungen (z.B. §§ 175 ff. ZPO) und der Gesetze, welche die Verwaltungszustellung regeln (§ 41 VwVfG, § 3 VwZG), förmlich zuzustellen. Nach § 33 Abs. 1 Satz 2 PostG ist der Lizenznehmer im Umfang dieser Verpflichtung zwar mit Hoheitsbefugnissen ausgestattet und wird als beliehener Unternehmer tätig. Die förmliche Zustellung setzt jedoch einen Lizenznehmer, der

Briefzustelldienstleistungen gewerbsmäßig erbringt, voraus und ist für den Post-Universaldienst nicht prägend.

Der Gemeinwohlbezug einer Postfiliale für den Universaldienst besteht im Übrigen unabhängig davon, dass der Deutschen Post AG nach der Übergangsvorschrift des § 51 Abs. 1 Satz 1 PostG (i.V.m. dem Ersten Gesetz zur Änderung des PostG vom 2. September 2001, BGBl I S. 2271) bis zum 31. Dezember 2007 das ausschließliche Recht zusteht, Briefsendungen und adressierte Kataloge bis zu einem bestimmten Einzelgewicht gewerbsmäßig zu befördern. Der Gemeinwohlbezug der Post-Universaldienstleistungen ist insbesondere nicht an die Fortdauer dieser gesetzlichen Exklusivlizenz geknüpft. Die Lizenzregelung, die durch Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG abgesichert wird und den stufenweisen Strukturwandel im Postsektor erleichtern soll (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Oktober 2003 - 1 BvR 1712/01 - a.a.O., S. 397 ff.), suspendiert zwar (übergangsweise) den Wettbewerb in den von ihr erfassten Bereichen. Sie lässt jedoch die staatliche Infrastrukturverantwortung, die den Gemeinwohlbezug des Post-Universaldienstes herstellt, unberührt. Das gilt für die Dauer der Exklusivlizenz ebenso wie für die Zeit nach ihrem Auslaufen.

Eine andere Frage ist, ob der Plangeber mit der Bezeichnung "Postamt" oder "Postdienstgebäude" eine Festsetzung zugunsten eines bestimmten Trägers, nämlich der (ehemaligen) Deutschen Bundespost oder (nach Abschluss der Postreform) der Deutschen Post AG, hat treffen wollen. Auch das betrifft zunächst die Auslegung von Landesrecht und beurteilt sich nach der konkreten Planungssituation. Festsetzungen einer Gemeinbedarfsanlage zugunsten eines bestimmten Trägers setzen aber voraus, dass der jeweilige Bedarf dem Grunde oder seinem wesentlichen Umfang nach nur von diesem Träger gedeckt werden kann, die Festsetzung mit ihm also "steht oder fällt" (vgl. hierzu Bielenberg, in: Ernst/Zinkhahn/ Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Rn. 64 zu § 9 BauGB). Das trifft bis zum Ablauf der Exklusivlizenz für den Universaldienst der Deutschen Post AG zu. Eine derart "individualisierte" Festsetzung zugunsten der (ehemaligen) Deutschen Bundespost oder nunmehr der Deutschen Post AG wird jedoch in dem Maße fragwürdig, in dem nach Ablauf der gesetzlichen Exklusivlizenz auch andere private Anbieter auf den Postmarkt drängen und in der Lage sein werden, Universaldienstleistungen ordnungsgemäß zu erbringen. Es kann sich daher insbesondere bei der Anwendung älterer Pläne als klärungsbedürftig

erweisen, ob die bauplanungsrechtliche Festsetzung einer Gemeinbedarfsfläche für die "Post" auch andere private Anbieter von Postdienstleistungen erfassen soll, die später auf der festgesetzten Fläche an die Stelle der zunächst in Aussicht genommenen (ehemaligen) Deutschen Bundespost oder der Deutschen Post AG treten wollen.

1.4 Mit Urteil vom 30. Juni 2004 in dem Normenkontrollverfahren BVerwG 4 CN 7.03 (zur Veröffentlichung in BVerwGE bestimmt) hat der erkennende Senat verfassungsrechtliche Einwände der Deutsche Post AG, die sich auf Art. 87 f GG stützen und gegen die Einbeziehung von Post-Universaldienstleistungen (§§ 11 ff. PostG) in den Anwendungsbereich des § 9 Abs. 1 Nr. 5 BauGB gerichtet sind, zurückgewiesen. Der vorliegende Streitfall gibt keinen Anlass, diese Ausführungen hier zu wiederholen. In der vorgenannten Entscheidung hat der Senat auch betont, dass die kommunale Bauleitplanung sich dem Strukturwandel im Postwesen nicht verschließen darf, und hieraus Folgerungen für die Festsetzung von Gemeinbedarfsflächen für die "Post" nach dem Abschluss der Postreformen gezogen, die bei der planerischen Abwägung zu berücksichtigen sind. Auch hierauf wird verwiesen.

2. Das Berufungsgericht ist auf der Grundlage seiner tatsächlichen Feststellungen zu dem Ergebnis gelangt, das umstrittene Vorhaben der Klägerin werde von der Festsetzung "Postdienstgebäude, Gemeinbedarfsfläche" gedeckt. Das ist revisionsgerichtlich ebenfalls nicht zu beanstanden.

2.1 Der Verwaltungsgerichtshof stellt den Rechtssatz auf, dass auf einer "Gemeinbedarfsfläche Post", die nach § 9 Abs. 1 Nr. 5 BBauG für ein Postamt der (ehemaligen) Deutschen Bundespost festgesetzt worden ist, eine gewerbliche Nutzung (hier: postspezifisches Angebot von Schreib- und Papierwaren) zulässig sei, soweit sie die Post-Universaldienstleistungen ergänze und sich der Gemeinbedarfsnutzung unterordne; die Postdienstleistungen müssten die prägende Nutzung der Einrichtung bleiben.

Eine solche Auslegung des § 9 Abs. 1 Nr. 5 BBauG ist auch nach Auffassung des erkennenden Senats zutreffend; sie ist auf § 9 Abs. 1 Nr. 5 BauGB übertragbar. Sinn und Zweck der Festsetzung von "Flächen für den Gemeinbedarf" stehen diesem er-

weiteren Normverständnis nicht entgegen. Die Festsetzung einer Gemeinbedarfsfläche und der ihren Nutzungszweck verdeutlichende Zusatz umschreiben das typische Erscheinungsbild der geplanten Anlage oder Einrichtung. Der den Gemeinwohlbezug herstellende primäre Nutzungszweck bleibt erhalten, wenn eine "Nebenleistung" hinzutritt, die in einem inneren Zusammenhang mit der "Hauptleistung" steht, diese jedoch nur abrundet und von untergeordneter Bedeutung bleibt. Ob der Verkauf bestimmter Waren dem Hauptzweck einer Gemeinbedarfsanlage als "Nebenleistung" zugerechnet werden kann, beurteilt sich auch nach den in der Bevölkerung vorherrschenden Gewohnheiten und Erwartungen sowie nach der allgemeinen Verkehrsanschauung. In diesem beschränkten Umfang kann die Nutzung von Gemeinbedarfsanlagen einem Wandel unterliegen. § 9 Abs. 1 Nr. 5 BBauG hat sich solchen Entwicklungen nicht verschlossen. Das gilt auch für Postämter der (ehemaligen) Deutschen Bundespost, deren standortgenaue Ausweisung auf dieser Vorschrift beruht. Es kann inzwischen als allgemeinkundig gelten und entspricht der Lebenserfahrung, dass ein postspezifisches Angebot an Papier- und Schreibwaren und ähnlichen Artikeln einen Bedarf der Postkunden erfüllt und einer allgemeinen Erwartungshaltung beim Aufsuchen einer Postfiliale entspricht.

Unter welchen Voraussetzungen die Grenze für das "Mitziehen" einer zusätzlichen gewerblichen "Nebennutzung" in einer Postfiliale überschritten ist, beurteilt sich nach den Umständen des Einzelfalls. Das Berufungsgericht nennt als Beurteilungskriterien vor allem das Verhältnis der Flächen für die Gemeinbedarfsnutzung zu den Flächen für die sonstige Nutzung, die Verteilung der Kunden auf die beiden Nutzungsarten und das äußere Erscheinungsbild des Gebäudes. Dem ist zuzustimmen. Die Umwandlung eines herkömmlichen Postamtes in ein Einzelhandelsgeschäft, in dem als stationäre Nebeneinrichtung auch Leistungen des Post-Universaldienstes (sog. Postagenturen) angeboten werden, wäre auf einer nach § 9 Abs. 1 Nr. 5 BBauG/BauGB festgesetzten Gemeinbedarfsfläche mit dem Zusatz "Post" allgemein unzulässig. Daran hat die auf der Privatisierung der Post beruhende Vorschrift des § 2 Nr. 1 PUDLV, nach der sog. Postagenturen etwa auch in Lebensmittelgeschäften, Apotheken oder Tankstellen untergebracht sein können (vgl. von Danwitz, in: Badura, von Danwitz, Herdegen, Sedemund, Stern, Beck'scher PostG-Kommentar, 2. Auflage 2004, Rn. 6 zu § 2 PUDLV im Anhang zu § 11 PostG m.w.N.), nichts geändert.

2.2 Die Bedenken, die die Revision aus der Sicht der betroffenen Grundeigentümer gegen ein erweitertes Verständnis des § 9 Abs. 1 Nr. 5 BBauG/BauGB vorbringt, sind unberechtigt. Diesen Einwänden liegt die Vorstellung zugrunde, dass die "eigentliche Gemeinbedarfsnutzung" mit einem "weiten Spektrum möglicher Nutzungen" verbunden werden dürfe, die inhaltlich nicht hinreichend bestimmt und für planunterworfenen wie planexternen Grundeigentümern nicht erkennbar seien. Das trifft nicht zu. Eine zusätzliche gewerbliche Nutzung ist wie ausgeführt in einer Postfiliale ("Postamt") auf der Grundlage von § 9 Abs. 1 Nr. 5 BBauG/BauGB nur zulässig, wenn sie die Postdienstleistungen inhaltlich ergänzt und räumlich von untergeordneter Bedeutung bleibt. Insbesondere das Erfordernis eines inneren Zusammenhangs schränkt den Kreis der "postfremden" Nutzungen, die auf einer "Gemeinbedarfsfläche Post" zulässig sein können, erheblich ein. Der Verkauf von Papier- und Schreibwaren (und ähnlichen Artikeln des Bürobedarfs) dürfte heute jedenfalls für die Grundeigentümer in der Nachbarschaft einer Postfiliale nicht mehr überraschend sein. Auf die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen im Falle einer nach § 9 Abs. 1 Nr. 5 BBauG/BauGB unzulässigen gewerblichen Nutzung in einer Postfiliale die Erteilung einer Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB in Betracht kommt, kommt es daher hier nicht an.

2.3 Nach den Feststellungen des Berufungsgerichts werden in der hier streitbefangenen Postfiliale die zur Grundversorgung erforderlichen Postdienstleistungen (sog. Universaldienst) erbracht. Die Vorinstanz hat ferner im Wege der Augenscheinseinnahme festgestellt, dass diese Postdienstleistungen auch nach dem Umbau und der von der Klägerin in erster Linie geplanten umfangreicheren Nutzungsänderung ("großes Sortiment") die prägende Nutzung der Postfiliale bleiben werden:

Das Vorhaben verändere das äußere Erscheinungsbild des Gebäudes nicht und berühre nur einen untergeordneten Teil der Gebäude- und Freiflächen. Nach den Bauvorlagen sei nur der Schalterraum betroffen, der weniger als ein Drittel der Gesamtnutzfläche des Gebäudes umfasse. Die anderen Räume sollten weiterhin für Postdienstleistungen genutzt werden (vor allem für die "Packkammer", den "Briefein- und Briefabgang" sowie für "Postfächer, Kundenentnahme"). Das gelte auch für die großen Stellflächen auf der Rückseite des Gebäudes. Im Schalterraum selbst sollten

zwar etwa zwei Drittel der Fläche für den Verkauf von Schreibwaren und ähnlichen Artikeln genutzt werden. Nach Beobachtungen des Berufungsgerichts bei in ähnlicher Weise umgebauten Postfilialen sei aber zu erwarten, dass der deutlich überwiegende Teil der Kunden die Filiale weiterhin für Postdienstleistungen aufsuchen und das zusätzliche Angebot allenfalls bei dieser Gelegenheit nutzen werde. Die Nutzung des Gebäudes werde somit auch in Zukunft durch den Postlieferverkehr, das Kommen und Gehen der Briefträger sowie durch Kunden, die Postdienstleistungen in Anspruch nehmen, geprägt sein.

Die Revision greift diese Sachverhaltswürdigung nicht mit Verfahrensrügen an. Sie ist das Ergebnis einer Beweisaufnahme, an das der erkennende Senat gebunden ist (§ 137 Abs. 2 VwGO), und wird den Anforderungen, die § 9 Abs. 1 Nr. 5 BBauG/BauGB nach den vorstehenden Ausführungen an die Festsetzung einer Gemeinbedarfsfläche für die "Post" und deren Fortgeltung stellt, gerecht.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Paetow

Prof. Dr. Rojahn

Gatz

Dr. Jannasch

Richterin am BVerwG
Dr. Philipp ist wegen
Urlaubs gehindert zu
unterschreiben.
Dr. Paetow

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 112,92 € festgesetzt.

Dr. Paetow

Prof. Dr. Rojahn

Gatz

Dr. Jannasch

Richterin am BVerwG
Dr. Philipp ist wegen
Urlaubs gehindert zu
unterschreiben.
Dr. Paetow

| | | |
|--------------------------------------|-------------|----|
| Sachgebiet: | BVerwGE: | ja |
| Bauplanungsrecht Verfassungsrecht | Fachpresse: | ja |

Rechtsquellen:

| | |
|-------|------------------------------|
| BBauG | § 9 Abs. 1 Nr. 5 |
| BauGB | § 9 Abs. 1 Nr. 5, § 1 Abs. 6 |
| GG | Art. 87 f |
| PostG | §§ 11 ff. |

Stichworte:

Nutzungsänderung in Postgebäude; Flächen für den Gemeinbedarf; Festsetzung als "Postdienstgebäude"; Funktionslosigkeit der Festsetzung; Privatisierung der Post; Infrastrukturverantwortung des Staates; Post-Universaldienst; gewerbliche Neben-
nutzung; Verkauf von Papier- und Schreibwaren.

Leitsätze:

1. Eine nach § 9 Abs. 1 Nr. 5 BBauG getroffene Festsetzung einer Gemeinbedarfsfläche für ein "Postdienstgebäude" der (ehemaligen) Deutschen Bundespost ist durch die Privatisierung der Post im Zuge der Postreform II nicht funktionslos geworden, soweit sie nunmehr der Erbringung von Post-Universaldienstleistungen im Sinne von §§ 11 ff. PostG dient.

2. Auf einer Gemeinbedarfsfläche, die nach § 9 Abs. 1 Nr. 5 BBauG/BauGB für ein Postamt der (ehemaligen) Deutschen Bundespost oder nach Abschluss der Postreform für eine Postfiliale der Deutschen Post AG festgesetzt wurde, ist eine gewerbliche "Nebennutzung" (hier: postspezifisches Angebot von Papier- und Schreibwaren) zulässig, wenn sie in einem inneren Zusammenhang mit den Post-Universaldienstleistungen steht und im Verhältnis zu diesen von untergeordneter Bedeutung bleibt.

Urteil des 4. Senats vom 30. Juni 2004 - BVerwG 4 C 3.03

I. VG München vom 14.03.2001 - Az.: VG M 9 K 00.2389 -

II. VGH München vom 11.04.2003 - Az.: VGH 1 B 01.2220 -